

DETRÁS DE LOS CONFLICTOS
ESTUDIOS SOBRE DESIGUALDAD URBANA
EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

María Cristina Cravino
(coordinadora)

Detrás de los conflictos

Estudios sobre desigualdad urbana
en la Región Metropolitana de Buenos Aires

Joaquín Benítez, María Cristina Cravino,
Juan Pablo del Río, Carla Fainstein, Pablo Giurleo,
María Ignacia Graham, Fernanda Levenzon y Ariel Palombi

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Detrás de los conflictos : estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires / Joaquín Benítez ... [et al.] ; coordinación general de María Cristina Cravino. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017. 308 p. ; 21 x 15 cm. - (Cuestiones metropolitanas ; 23)

ISBN 978-987-630-268-5

1. Desigualdad . 2. Áreas Suburbanas. 3. Zona Urbana. I. Benítez, Joaquín II. Cravino, María Cristina, coord.
CDD 307.76

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017

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

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa

Diagramación: Franco Peticaro

Corrección: Edit Marinozzi

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Impreso en La Imprenta Ya S.R.L.

Hipólito Bouchard 4381 (B1605BNE), Munro, Provincia de Buenos Aires, Argentina,
en el mes de marzo de 2017.

Tirada: 600 ejemplares.



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Introducción	9
Capítulo 1. Algunos apuntes sobre conflictos urbanos y la construcción política del “vecino” en las organizaciones barriales de Caballito (2005-2015) / Joaquín Benítez	19
Capítulo 2. Disputas por el acceso al ambiente sano y a la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la justicia y políticas públicas / María Cristina Cravino y Carla Fainstein	53
Capítulo 3. La política, la Justicia y los derechos sociales. Un análisis sobre la judicialización de las demandas sociales en las villas de la ciudad de Buenos Aires / Pablo Giurleo	115
Capítulo 4. “Peregrinos de la ciudad”. Claves para comprender el proceso de relocalización de los habitantes de Villa Cartón en la ciudad de Buenos Aires (2005-2014) / Ariel Matías Palombi	149
Capítulo 5. Colony Park. Una mirada más allá del conflicto ambiental / María Ignacia Graham y Fernanda Levenzon	179
Capítulo 6. La discriminación construida. El muro entre los municipios de San Fernando y San Isidro en la disputa por el espacio público / María Cristina Cravino	217
Capítulo 7. Crédito hipotecario, acceso al suelo y clase media en la implementación del Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata / Juan Pablo del Río	265

Introducción

La ciudad democrática es una conquista permanente, un campo abierto de confrontación de valores e intereses, un desafío a la innovación política, a la imaginación urbanística y a la movilización cívica.

Borja, 2014: 48

La ciudad es conflicto, así como la sociedad es conflicto, pero qué conflictos se conforman y expresan en cada ciudad habla de cómo es cada una. Sin duda, los que llegan a la agenda pública, derivan en transformaciones en la gestión urbana.

Los conflictos urbanos permiten iluminar aspectos de la vida urbana que se encuentran naturalizados y que son incorporados a un *habitus* o experiencia metropolitana. Al mismo tiempo, son fértiles para observar las posiciones de los distintos actores de la ciudad en relación con los usos de los espacios públicos y privados, así como con los límites y los espacios intersticiales entre ambos. También permiten analizar las concepciones y percepciones sociales de la ciudad de sus habitantes y sus estrategias para sostener, reforzar o modificar las jerarquías urbanas (Bourdieu, 1991). A su vez, cuando entran en la agenda pública y, por lo tanto, son objeto de debate se explicitan las ideas de ciudad promovidas por los vecinos, los gobiernos, los expertos y la opinión pública. Obviamente, esto se vincula a qué cuestión está en disputa y muestra entonces que tópicos pueden ser discutidos y cuáles no.

Hay una productividad social del conflicto que modela, reproduce o transforma procesos sociales más profundos. Como todo campo de investigación social, cada conflicto nos obliga a indagar sobre las escalas en que necesita ser comprendido y las temporalidades involucradas en los procesos. Para esto último nos planteamos indagar sobre la génesis de los procesos que emergen en algún

momento como conflicto. En ellas están siempre presentes las desigualdades urbanas y/o situaciones de injusticia ambiental.

Este libro es el resultado, siempre parcial, de un proyecto de investigación desarrollado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento con financiamiento de la Agencia Nacional de Investigaciones en Ciencias y Producción Tecnológica (ANCYPT), instituciones a las que agradecemos.

Originalmente habíamos pensando en tomar casos que siguieran una taxonomía de temas o ejes. Una vez que nos adentramos en su búsqueda y gracias a la profundización de la producción bibliográfica, tomamos conciencia de que tendríamos primero que hacer una taxonomía de las taxonomías. Podría ser por el tipo de espacio que se disputaba, es decir, privado o público. También era posible partir de las demandas sectoriales vinculadas a la ciudad, como por ejemplo, reclamos por acceso a la vivienda, al transporte, al suelo urbano, a los servicios de infraestructura domiciliarios, etcétera. Otra clasificación podría surgir de pensarlos por el tipo de sector social que está impulsando la demanda que se expresa en conflictos: sectores populares, clase media, sectores medios altos. Ninguna de ellas sería satisfactoria. En los conflictos nunca se disputa un solo aspecto del espacio urbano, lo mismo que planteaban Azuela y Musseta (2009) en relación con los conflictos ambientales. Optamos por considerar algunos de los que habían tomado relevancia mediática, como es el caso del muro entre dos municipios de la zona norte del conurbano bonaerense o la ocupación del Parque Indoamericano, que fue objeto de un libro específico (Cravino, 2014). En otros casos, buscar conflictos que surgen derivados de la implementación de políticas de acceso al crédito para la vivienda, como es el caso del Procrear. También procuramos acotar un área y rastrear la diversidad de conflictos y de actores que se van involucrando. Esto lleva a una dinámica de producción y transformación de la ciudad que cristaliza diferencias grupales por la conformación de legitimidades vecinales en disputa. Merece analizarse, a su vez, el fenómeno creciente de activismo judicial, que presenta muchas aristas. En algunos casos responde a cuestiones acotadas dentro de algunos barrios (por ejemplo, villas), pero en otros responde a grandes territorios, como lo es la cuenca del Río Matanza-Riachuelo. Algunos casos analizados nos remiten a la centralidad, otros a la periferia en su borde de periurbano.

Los conflictos que se analizaron en el presente libro se dan en un marco de transformaciones de la Región Metropolitana de Buenos Aires, cambios que comparte con otras ciudades del país y de América Latina. Predominantemente son: securitización de la ciudad que tiene como implicancias cercado

de parques y plazas además de múltiples dispositivos digitales; escenificación de la ciudad y políticas de marketing urbano; ambientalización de la ciudad en gran medida solo de forma discursiva; judicialización de la ciudad en todos los ámbitos y desde diferentes sectores sociales; fragmentación de la lucha por el acceso a la ciudad y el derecho a la ciudad en paralelo a incipientes acciones de participación, tales como el presupuesto participativo; agudización de la crisis del transporte intraurbano: deterioro del transporte público, colapso de las autopistas y calles, intentos estatales con impactos parciales; gestiones urbanas contradictorias: algunas inclusivas y otros expulsivas, nunca articuladas de forma metropolitana.

En los últimos años, los diarios impresos de tirada nacional registraron numerosos conflictos urbanos, aunque no siempre presentaban los mismos. Por el contrario, observamos que algunos eran expuestos en los diarios *Clarín* y *La Nación*, mientras que otros en *Página/12*. Entre ellos: protesta por aumento de la tarifa del subte (apertura de molinetes por parte de gremios); manifestación de vendedores callejeros (“manteros”); corte de calles y avenidas por vecinos sin servicios de luz; reclamos por situaciones de inseguridad y demora del servicio de ambulancia o por mejoras en la infraestructura en villas de la ciudad de Buenos Aires; destrucción de estación de trenes por accidente ferroviario; conflicto en feria informal por ocupación de predio en el conurbano bonaerense; protesta en las calles y abrazos simbólicos por cierre de aulas en escuelas de la capital; protesta de habitantes de una villa porteña para pedir micros escolares que los lleven a escuelas que están lejanas al barrio o por ocupación de espacios públicos; manifestación por la tala de árboles en el Conurbano; reclamos por inseguridad; protesta por desalojos en ocupaciones de suelo o edificios ocupados en el AMBA; rechazo de vecinos, docentes y organizaciones sociales a un emprendimiento privado en San Telmo; protesta por planes de relocalización de familias que vivían sobre el camino de sirga del Riachuelo; rechazo de comerciantes al retiro de toldos en bares y restaurantes; reclamo por construcción de edificio contiguo a un convento que es patrimonio histórico de la ciudad de Buenos Aires; paro de médicos por el mal estado del edificio en la ciudad de Buenos Aires; organizaciones vecinales de La Boca reclamaron un plan de vivienda para el barrio; reclamo por cierre de orquestas juveniles de la ciudad; reclamos por la interrupción del servicio de electricidad; movilización por construcciones en un parque porteño y por cierre de cines barriales; denuncia de ruidos molestos y embotellamiento en barrios porteños; protestas de padres, alumnos y docentes para pedir de obras de refacción de escuelas; movilización por rechazo de la construcción de una autopista que cruzaría un parque en La Plata; vecinos se

movilizaron en La Plata para solicitar nuevos recorridos de líneas de colectivos y que obras hidráulicas; protestas de movimientos piqueteros por acceso a garrafas sociales. De esta forma, vemos que los temas abarcan todos los aspectos de la vida urbana en relación con la producción o uso de la ciudad.

En este libro abordamos algunos de los que consideramos más relevantes. Joaquín Benítez en su capítulo analiza diversos conflictos urbanos y la construcción política del “vecino” en las organizaciones barriales de Caballito (ciudad de Buenos Aires). Este trabajo permite observar cómo en un espacio delimitado por una comuna convivieron y disputaron la representación y legitimaron sus demandas diversas organizaciones barriales. Esto implicó dejar grupos sociales afuera del uso de los espacios públicos o no salir en su defensa en situación de intervención gubernamental. El autor cuestiona el abordaje de las investigaciones urbanas sobre la concepción de “vecino”, que lo tomaron como un actor transparente que no necesita ser explicitado. Se opera un cierre sobre su definición porque se espera que el sentido y el contenido de un movimiento vecinal sean autoevidentes, dejando esta figura relegada y su análisis abandonado a pesar de la centralidad que tendría en las distintas disputas. Si la naturalización que existe sobre esta categoría en la esfera política es más o menos esperable por la carga de sentidos comunes que la atraviesan, se torna problemático cuando en las Ciencias Sociales no se cuestiona quiénes son “los vecinos”, cómo se definen, cuáles son sus reclamos e intereses y el peso estratégico que esta identidad adquiere en un conflicto. El trabajo aporta a analizar situaciones sobre movimientos vecinales en zonas centrales y consolidadas y que deriva a conflictos se presenta entre “vecinos”. Así, explora las organizaciones vecinales del barrio de Caballito; un entramado de organizaciones locales que han adquirido visibilidad durante la década del 2000, primero con las asambleas barriales surgidas con la crisis político-institucional del 2001-2002 y segundo durante las movilizaciones que tuvieron lugar en el 2006 para obtener de la Legislatura Porteña modificaciones al Código de Planeamiento Urbano que reduzcan la densidad y la altura máxima de construcción permitida. Otras disputas se refieren al vínculo con vecinos de sectores populares que habitaban allí o sectores de clase media que tenían prácticas no habituales del espacio urbano, como una huerta comunitaria.

Podemos ver entonces que los movimientos urbanos vecinales, como los que encontramos en Caballito, presentan un nivel muy alto de modularidad como acción colectiva. Sus posiciones van desde cuestionar los modelos de desarrollo urbano, la especulación inmobiliaria y la sustentabilidad ambiental del crecimiento vertical de la ciudad, en el conflicto por la densificación del

barrio. Pero las motivaciones de estas posturas van desde posiciones conservadoras (mantener el barrio de baja altura) hasta reconocer la existencia de formas diferentes de habitar la ciudad y de apropiación del espacio público.

El segundo capítulo, escrito por María Cristina Cravino y Carla Fainstein, se aboca a los procesos desencadenados luego de un fallo estructural de la Corte Suprema de Justicia de la Argentina (causa Mendoza) emitido en el año 2008, que estipulaba una serie de medidas que tendrían como fin remediar el ambiente en toda la cuenca del río Matanza-Riachuelo. Esto implicaba modificar la situación de desigualdad en el ambiente urbano y en el acceso a la ciudad de un conjunto de familias, en particular las que habitaban cerca de los cursos de agua de la cuenca o en zonas afectadas por la contaminación industrial. El foco está puesto en la implementación de la sentencia, las demandas de los vecinos de las villas de la ciudad de Buenos Aires. En esta implementación están presentes no solo el Instituto de la Vivienda de la ciudad, también la Defensoría General de la Ciudad, el Defensor del Pueblo de la Nación, los juzgados delegados de la Corte Suprema de Justicia y la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), aunque de forma indirecta. Una conclusión de este trabajo es la paradoja de que a pesar de que la sentencia judicial buscaba disminuir la desigualdad urbana y ambiental de miles de personas, las acciones llevadas a cabo en la ciudad de Buenos Aires tuvieron como consecuencia un empeoramiento de estas condiciones para las familias relocalizadas y un estado de incertidumbre en algunas familias que permanecen en los barrios de la ribera. La Corte Suprema de Justicia no reconoció a los habitantes de estos barrios como parte en la causa, negándoles su voz, la que fue reemplazada por un grupo de ONG vinculadas a la defensa del ambiente o derechos humanos. Obviamente, era imposible este reemplazo y la Defensoría General de la Ciudad intentó que los vecinos fueran tenidos en cuenta pero esto no dio resultado, quedando ella misma excluida del proceso judicial. Otra paradoja se encuentra en que en el proceso de ejecución de una sentencia se fueron desarrollando múltiples conflictos en cada barrio o en espacios afectados dentro de ellos. En este trabajo se demuestra cómo lo que estaba en cuestión durante el conflicto se fue modificando y de una situación inicial de liberación del camino de sirga por medio de desalojos violentos por parte del Gobierno de la Ciudad, se sucedieron otros momentos que hicieron que los habitantes de las villas pudieran establecer mecanismos de negociación con las autoridades locales. Esto sucedió a medida que los vecinos fueron desplegando pequeñas resistencias o se organizaban con asesoramiento de actores externos y presentaban propuestas más acordes a sus necesidades.

En su estudio sobre las derivaciones del conflicto suscitado por el incendio de Villa El Cartón, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el año 2007, Ariel Palombi decide reconstruir la trama de los acontecimientos, el contexto social y territorial en el que se desarrolló. Toma en cuenta el surgimiento de lo que se denominó “nuevos asentamientos urbanos” (NAU), que constituyen villas conformadas desde fines de los años noventa. Desarrolla también un análisis de la política del gobierno local respecto al hábitat informal. La experiencia de este barrio tiene puntos en común con la situación de otras villas, pero tiene la particularidad de mostrar las prácticas de las distintas agencias estatales que exponen con crudeza una intención de dilatar la solución a la falta de acceso a la vivienda. A su vez, tuvieron inserción en la Misión Sueños Compartidos de la Fundación Madres de Plaza de Mayo y su derrotero continuó. Este caso muestra la relación de la ciudad con algunos barrios populares, donde predominan los prejuicios, la discriminación y el despliegue de formas de acción NIMBY, convalidadas desde el gobierno local.

Pablo Giurleo busca conocer y comprender las consecuencias que tuvieron las acciones promovidas por las organizaciones barriales de vecinos de distintas villas de la ciudad de Buenos Aires. Se parte de una situación que expresa una de las desigualdades urbanas más visibles: barrios desprovistos de servicios o en condiciones de gran precariedad, sin domicilios, con viviendas en su mayoría con características deficitarias en la ciudad con mayor presupuesto del país. Los objetivos fueron diversos: el reclamo por la propiedad de las tierras en las que habitan, establecer mecanismos transparentes para la elección de los representantes del barrio y la inclusión en los bienes y servicios urbanos de los que gozan otros habitantes de Buenos Aires. Este trabajo ilumina las nuevas situaciones que se derivan del activismo judicial en defensa de derechos sociales. Indaga sobre cómo fueron procesadas esas demandas en el sistema judicial y cómo impacta en los aspectos subjetivos e intersubjetivos de los vecinos de estos barrios con relación a la problemática del hábitat, las posibilidades de construir acción colectiva a partir de estos procesos y el activismo jurídico que se desplegó. Al igual que en los otros capítulos, se acude al análisis de las oportunidades políticas y el contexto institucional que posibilitaron el fenómeno de la judicialización.

Las obras iniciadas sin los permisos necesarios por el emprendimiento Colony Park generaron fuertes impactos en el Delta del Tigre y llevaron a que diferentes actores locales reaccionaran, judicializando el conflicto. Ello fue analizado por María Ignacia Graham y Fernanda Levenzon. Estos hechos significaban transformaciones en el hábitat de los pobladores de la zona y la destrucción de sus medios de subsistencia, que incluían la ampliación y dra-

gado de un arroyo con la elevación de la cota de los terrenos circundantes. Sin duda había comenzado a cambiar drásticamente el espacio. En este caso, la desigualdad urbana involucraba la invisibilización de las formas de ocupación de las islas del delta, que constituían un recurso productivo y reproductivo para sus habitantes. El origen se halla en la presión inmobiliaria que no tiene inconvenientes en hacer intervenciones en el entorno natural. Las autoras buscan analizar la productividad social del conflicto, es decir, sus efectos sociales. En este caso se trata de “conflictos de proximidad”, en los cuales participan un grupo de personas afectadas por modificaciones en el entorno en donde habitan (citado por Azuela y Musseta, 2009). Una parte del análisis se centra en la actualización del derecho, o sea, la forma en que las normas jurídicas son aplicadas, interpretadas y adaptadas en la realidad local a partir del conflicto (Azuela y Musseta, 2009). Las autoras demuestran que el conflicto pone a la luz la imposición de un modelo de urbanización dictado por el mercado y las resistencias de algunos actores locales, el incumplimiento de normas por los desarrolladores inmobiliarios sin intervención o con la complicidad de los gobiernos municipales, la organización de habitantes en defensa de las funciones ambientales del frágil ecosistema del humedal que solo en algunos casos pueden revertir la situación, la presencia aún de un modo de vida isleño en el Municipio de Tigre, y las (im)posibilidades del Poder Judicial para defender las formas tradicionales de ocupación y los derechos ambientales difusos.

María Cristina Cravino se ocupa del conflicto suscitado en el año 2009 entre dos municipios del conurbano bonaerense, San Fernando y San Isidro, a partir de la colocación por decisión de este último de un muro sobre la Avenida Uruguay, separando ambos distritos e impidiendo la circulación habitual entre ambos lados. Este se inicia como un problema recurrente en las ciudades latinoamericanas, la inseguridad, pero yendo más allá de esto se observa que donde existe una fuerte tensión entre barrios de sectores sociales opuestos, se disputan también aspectos simbólicos de la desigualdad: la legitimidad del reclamo de unos en contra de otros, el derecho a la seguridad de unos en detrimento de otros. No obstante, cómo se verá, los vecinos de San Fernando decidieron disputar su lugar subordinado en las jerarquías urbanas. La seguridad como tópico recurrente es legitimada como parte de la agenda urbana, mientras que la segregación no entra en debate. La sospecha recae sobre los habitantes de los asentamientos informales, que son considerados como los lugares donde residen aquellos que son causantes del delito. Los barrios cerrados o los cercamientos aparecen en el discurso público como formas legítimas de garantizar la seguridad. Segura (2012) critica la fijación del concepto de segregación a un

fenómeno estático, cambiando el ángulo a los contactos e intercambios de los habitantes fuera del espacio residencial. Al analizar el contexto de estos hechos, se observa cómo el Municipio de San Isidro despliega recurrentemente acciones de expulsión de los sectores populares por medio de intervenciones de pequeña escala, pero que sumadas dan lugar a una política continuada en el tiempo. En este caso, lo que estaba en cuestión era el espacio público; aún así, también se aplicaron formas segregacionistas.

Por último, Juan Pablo del Río analiza las formas organizativas de la clase media a fin de poder acceder a un crédito hipotecario por medio del Programa Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata. Como explica el autor, frente a la masividad de este programa de subsidio a la demanda habitacional, la disponibilidad de suelo a nivel individual rápidamente se convirtió en un problema territorial y supuso diversas tensiones interjurisdiccionales en la configuración de la política urbana. Las dificultades de obtener individualmente suelo para construir las viviendas generaron una situación conflictiva y una interpelación al gobierno local a fin de resolver su situación. Para una mejor comprensión de las formas de acción colectiva de clase media en relación con el crédito hipotecario, Juan Pablo del Río recurre a la historización de las formas crediticias que ofreció el sector financiero. Luego se muestra cómo ante la incapacidad de la gestión municipal de proponer una solución alternativa al problema, las clases medias platenses lograron dar visibilidad a su reclamo, movilizar recursos y conformar una organización para permear la agenda pública. Esto evidenció las contradicciones entre la política de vivienda y la política urbana, en particular, con relación al suelo.

Algunos de los casos relevados en este libro se centran en el espacio privado, como el de Colony Park o Caballito, pero no existe un espacio privado aislado, sino en relación con el resto de la ciudad. Otros remiten fuertemente al espacio público, como el caso del muro entre San Fernando y San Isidro, pero detrás estaban las tensiones entre un barrio de sectores medios altos y un barrio popular. Otro elemento de la ciudad es el espacio comunitario, que se disputó en Caballito. Por su parte, también se aborda lo que sucede en espacios particulares, como son las villas de la ciudad de Buenos Aires, que se asientan en terrenos estatales, pero no son considerados con el mismo estatus que el resto de la ciudad. Se encuentran en una situación de excepcionalidad, porque allí se ponen en juego tanto los espacios privados como los públicos, pero en particular en el caso de los barrios a ser relocalizados en la causa Mendoza de la Corte Suprema de Justicia, su relación con la ciudad en su conjunto, a partir de

la posible ruptura de los lazos de sus habitantes con las externalidades urbanas al momento de ser trasladados.

Claramente, dos temas ocupan el mayor espacio en los medios de comunicación: la inseguridad y la cuestión ambiental. Seguramente en ese orden. Algunos de estos dos tópicos atraviesan de manera transversal a los casos estudiados o son apelados en los discursos de los actores que disputan por el modo de producción de ciudad o su uso. La cuestión ambiental interpelada por actores que aludía a aquella como parte esencial de los conflictos estuvo presente en el análisis del emprendimiento Colony Park, pero también en el de la implementación de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en relación con la cuenca del Río Matanza-Riachuelo. Aquí está claro que la desigualdad urbana venía atada de una situación de subordinación de los villeros en la toma de decisiones sobre sus condiciones de vida. No obstante, la organización implicó modificar en parte este lugar frente a las acciones del Gobierno de la Ciudad, aunque no en el Poder Judicial Nacional y los juzgados delegados. El estudio de lo sucedido expone también las contradicciones dentro del Poder Judicial de la Ciudad, y visibiliza que lo que se juega por detrás del ambiente, era y es dónde se localizaban sectores populares, más aún cuando se trataba de villeros.

Bibliografía

- Azuela, A. y Musseta, P. (2009). “Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”. *Revista de Ciencias Sociales*, Segunda Época, Universidad Nacional de Quilmes, año 1, n° 16, pp. 191-215.
- Borja, J. (2014). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Cravino, M. C. (org.) (2014). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines: UNGS.

Capítulo 1

Algunos apuntes sobre conflictos urbanos y la construcción política del “vecino” en las organizaciones barriales de Caballito (2005-2015)

Joaquín Benítez

Introducción

Una constante que suele aparecer en los conflictos por los usos y apropiaciones de la ciudad es la figura de un actor o sujeto que es caracterizado como “el vecino” y sus formas de organización colectiva son nombradas como movimientos u organizaciones “vecinales”. Algo que no deja de ser sorprendente es que en mucha de la bibliografía académica sobre conflictos urbanos, el “vecino” es tomado como un actor transparente que no necesita ser explicitado. Se opera un cierre sobre su definición porque se espera que tanto el sentido como el contenido de un movimiento vecinal sean autoevidentes, lo que deja relegada la figura de “vecino” y abandonado su análisis, a pesar de la centralidad que tiene en las distintas disputas. Si la naturalización que existe sobre esta categoría en la esfera política es más o menos esperable por la carga de sentidos comunes que la atraviesan, se torna problemático cuando en las Ciencias Sociales nadie se cuestiona quiénes son “los vecinos”, cómo se definen, cuáles son sus reclamos e intereses y el peso estratégico que esta identidad adquiere en un conflicto. Si bien existen múltiples trabajos en los que se explora la figura del vecino (Fava, 2014; Cervio, 2008), estos eligen casos en los que se constituye una oposición entre vecinos de una trama urbana formalizada y aquellos que ocupan un terreno para constituir una villa o asentamiento. Hasta ahora existen pocas investigaciones

sobre el sentido que denotan los movimientos vecinales en zonas centrales y consolidadas o cuando el conflicto se presenta entre “vecinos” de clase media.

Ser “vecino”¹ refiere en términos estrictos a habitar una trama urbana acotada, usualmente definida en términos de barrio, que también puede incluir un reconocimiento mutuo entre estos habitantes, en la medida en que comparten espacios de convivencia, encuentros casuales y conversaciones espontáneas. Al acercarnos a las problemáticas urbanas encontramos que aparecen actores que se reivindican como vecinos, que se arrogan la representación legítima de quienes habitan el barrio y que niegan esta categoría a otros actores que también viven y transitan en él. Pretenden, además, ser los auténticos y legítimos portavoces y tener un entendimiento más acabado de cuáles son las necesidades reales del barrio y sus habitantes. Una mirada más cuidadosa sobre estos conflictos revela la existencia de múltiples actores que habitan la misma trama urbana y a los que el reconocimiento como vecinos les es negado. Los intereses de estos no se condicen con los de aquellos que sí se presentan como vecinos en la esfera pública y que hacen de esta identidad un elemento central de su demanda.

En el presente trabajo nos proponemos explorar las organizaciones vecinales y los conflictos urbanos en los que estas participaron en un barrio central y consolidado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en este caso Caballito, para los años que van del 2005 al 2015. Con este fin, hemos realizado entrevistas en profundidad a miembros de organizaciones vecinales del barrio, el que comprende la totalidad de los límites de la Comuna 6 y se caracteriza por ser una zona con niveles socioeconómicos medios y medio-altos. Este barrio ha desarrollado un rico entramado de organizaciones locales que han adquirido visibilidad durante la década del 2000, primero con las asambleas barriales² surgidas con la crisis político-institucional del 2001-2002, y segundo durante las movilizaciones que tuvieron lugar en el 2006 para obtener de la Legislatura

¹ En este trabajo utilizaremos comillas para referirnos a “vecino” como categoría política y objeto de análisis. Cuando las comillas no estén presentes, estaremos haciendo referencia a un individuo portador de esta identidad.

² Por asambleas barriales se conoce al movimiento asambleario surgido al calor de la crisis económica e institucional a principios de la década del 2000. El movimiento se caracterizó por el encuentro en plazas, parques o intersecciones de avenidas importantes, de amplios sectores sociales para recrear una forma de democracia directa cuando la representación política institucionalizada se encontraba en jaque. Estas asambleas representaron un actor y una práctica de participación novedosa en el escenario político argentino, aunque limitado a los grandes aglomerados urbanos del país. Si bien algunas continúan funcionando hasta el momento en que realizamos esta investigación, perdieron la centralidad y la visibilidad que adquirieron en el 2002. Para más detalles, ver *infra*.

porteña modificaciones al Código de Planeamiento Urbano, con el fin de que se reduzcan la densidad y la altura máxima de construcción permitida. Estas organizaciones hicieron uso extensivo de la categoría de “vecino” para constituirse como interlocutor válido, tanto frente a los medios de comunicación masiva como frente al Estado y otros actores políticos. Así, este trabajo se guía por algunas preguntas como: ¿Qué aprendizajes y qué recorridos han realizado al organizarse colectivamente? ¿A partir de qué formas organizativas de constituyeron? ¿Cuáles son los repertorios de protesta a los que echaron mano para intervenir en la esfera pública? ¿Cuál era su relación con respecto a la política en general, y a los partidos políticos en particular? ¿Qué imaginarios sociales mantienen sobre la ciudad y el espacio público que habitan y sobre el cual intervienen? ¿Cuáles eran los usos que identifican como legítimos para circular y permanecer en el espacio público? ¿Su accionar abría a otros grupos la posibilidad de habitar y transitar la ciudad o desarrollan formas de cierre social dual hacia otros sectores?

La ciudad como objeto de disputa y los movimientos urbanos: algunos antecedentes sobre el estudio de los movimientos vecinales

La ciudad, como complejo objeto de disputa, es la resultante de luchas por la apropiación del espacio. Luchas en las que se pone en juego el control material e ideológico de la ciudad, donde el poder es ejercido por aquellos sectores hegemónicos y dominantes, pero también donde se despliegan resistencias desde abajo, al ras del suelo, en prácticas que se ejercen de forma cotidiana (De Certeau, 1999). Donde “el espacio social se retraduce en espacio físico, pero siempre de manera más o menos turbia” (Bourdieu, 1999), mediado por condicionamientos materiales, históricos y relacionales. Estas disputas no se dan en un contexto anárquico de lucha descarnada, sino que siempre se expresan dentro de un orden urbano:

[un] conjunto de normas y reglas tanto formales [...] como convencionales a las que recurren los habitantes de la ciudad explícita o tácitamente en el desarrollo de las prácticas relacionadas con los usos y las formas de apropiación de los espacios y bienes públicos o de uso colectivo que, más allá de la vivienda, son los elementos constitutivos de la ciudad (Duhau y Giglia, 2004: 258).

Volviendo a Bourdieu (1999), en estas luchas por el espacio se ponen en juego ganancias de localización y ganancias de posición y de rango. La primera refiere a la renta monetaria y al beneficio derivado de la cercanía y el acceso a equipamientos con educación, salud y trabajo; y la segunda, a las ganancias simbólicas de distinción y prestigio. Pero los actores que intervienen en la disputa por el espacio urbano no pueden ser reducidos a una simple trama de dominantes/dominados; por el contrario, “ni la elite ni los grupos dominados son homogéneos, por lo cual la lucha por el espacio no es bidireccional sino que se establece, casi como diría Foucault, desde y hacia todos los puntos de la sociedad” (Salcedo, 2007: 76).

Tradicionalmente, los movimientos sociales urbanos (MSU) se entendieron desde una perspectiva marxista a partir de las movilizaciones por formas de consumo colectivo (Castells, 1977; Borja, 1975), tales como vivienda, servicios y transporte.³ Estos consumos colectivos, que responden a las necesidades de los sectores más postergados, se relacionan con la noción marxista de la ciudad como ámbito de la reproducción ampliada de la vida (Castells, 2004). Las contradicciones fundamentales del capitalismo generan una dependencia cada vez mayor de estas formas de consumo colectivo para la reproducción de la fuerza de trabajo, al tiempo que también generan una explotación intensiva de la ciudad por parte del capital; esta mayor dependencia es acompañada por una oferta deficitaria, con los mínimos costos posibles, porque el capital prefiere concentrar sus inversiones en los sectores más rentables. Esto explica dos situaciones: la necesidad de la presencia permanente del Estado en la gestión de la ciudad, y que todo cambio o innovación progresiva es el resultado del accionar de los movimientos sociales urbanos debido a que toda intervención estatal se realiza como garante de la dominación y las relaciones sociales de producción.

Sin embargo, esta concepción ha sido puesta en cuestión recientemente por la emergencia de actores urbanos cuya reivindicación no puede ser reducida a una problemática de consumos colectivo. Martí i Costa y Bonet i Martí (2008) entienden:

... por movimientos urbanos (MU) una red interactiva de individuos, grupos y organizaciones que dirigen sus demandas a la sociedad civil y a las autoridades e intervienen con cierta continuidad en la politización del

³ Es necesario apuntar que existen en la obra de Castells elementos que permiten pensar en reivindicaciones de tipo identitarias por parte de los movimientos sociales urbanos, algo en lo que la propuesta de Jordi Borja es considerablemente restrictiva a su carácter de movimiento de consumidores de vivienda, equipamiento y servicios.

espacio urbano a través del uso de formas convencionales y no convencionales de participación en la ciudad (Martí i Costa y Bonet i Martí (2008: 5).

Y proponen entender aquí los MU no tanto a partir de sus efectos visibles (en este sentido, la definición propuesta no sería tan diferente a los MSU de Castells), sino a partir de su relación con lo “urbano”. La politización del espacio urbano actual presenta un contexto muy diferente al de la década del setenta, cuando Castells y Borja escribieron sus obras: esta nueva politización estaría en la inserción de la ciudad en una red multiescalar y policéntrica, la intensificación de los flujos globales y la importancia cada vez mayor que adquieren formas de gobernanza supra y subestatal en un modo de acumulación flexible del capitalismo global.

Estos autores identifican así seis tipologías temáticas de movimientos urbanos: a) MU por la provisión y el acceso a la vivienda, b) MU por la provisión y el acceso a los equipamientos y servicios urbanos, c) MU relacionados con la defensa de la comunidad, d) MU en conflicto con las nuevas políticas de desarrollo urbano a partir de los grandes eventos, e) MU que gestionan servicios y programas comunitarios, f) MU de excluidos, y g) protestas urbanas glocalizadas. Particularmente relevantes para este trabajo son los comentarios que Martí i Costa y Bonet i Martí sobre los MU relacionados con la defensa de la comunidad. Estos se componen por aquellos movimientos de defensa de la comunidad frente a amenazas físicas (obras, programas y equipamientos) o amenazas sociales percibidas (sobre todo, frente al encuentro del otro en la ciudad). Una primera caracterización de estos movimientos señala que son socialmente homogéneos a su interior, y esto les permite replegarse en forma defensiva a una identidad, refugio que les permite resistir medidas impuestas desde fuera. También suelen ser caracterizados como esporádicos, producto de la resistencia frente a un proyecto concreto y se los clasifica como movimientos NIMBY.⁴ Los autores consideran que, a pesar que muchos de estos movimientos tienen una impronta conservadora, otros podrían ser bastante progresivos: la clave radica en superar la solidaridad local y el particularismo militante para vincularse con problemáticas que trasciendan límites territoriales estrechos.

Volviendo a un punto que señalábamos en la introducción, Hernández ya identificaba la existencia de estudios donde “no se problematiza *lo vecinal* en tanto tal, sino que se lo asume como un actor empírico, como un criterio para

⁴ Sigla de *Not in My Back Yard* (No en mi patio trasero). Se llama de esta manera a aquellos movimientos que se oponen a la instalación de alguna obra o infraestructura dentro de su comunidad, pero no se oponen a la obra en sí y reconocen la necesidad de esta. Simplemente, esbozan argumentos típicamente ambientales para que no sea instalada cerca de él.

clasificar agrupaciones o tipos de acción colectiva (movimientos vecinales)” (Hernández, 2013: 55). Señala además la existencia de trabajos celebratorios de una nueva identidad vecinal emergida en protestas recientes, perdiendo de vista en esa celebración ciertas complejidades de una identidad de este tipo. A los autores señalados por Hernández,⁵ podemos agregar en este sentido a Duhau y Giglia (2004), al caracterizar los conflictos que se dan en los cuatro contextos urbanos que identifican para la Ciudad de México, los vecinos son definidos como actores clave en lo que estos autores llaman el *espacio disputado* y el *espacio homogeneizado*.⁶ No obstante, no existe una definición y una problematización en torno al carácter de este actor, sino apenas una referencia a residentes y no residentes como ejes de conflicto, cuando en virtud existen situaciones en las que dos grupos de residentes se enfrentan abiertamente o no, y en las que algunos sí son identificados y reivindicados como “vecinos”, mientras a otros se les niega esta identidad. Ciccolella y Mignaqui, al analizar algunas demandas ciudadanas surgidas a partir de la década del 2000, entendían al vecino como “el ciudadano común situado territorialmente en su barrio de pertenencia” (Ciccolella y Mignaqui, 2008: 59), en especial al analizar la irrupción de una serie de actores sociales que hicieron su primera experiencia política en las asambleas barriales surgidas durante la crisis del 2001. Es claro el carácter problemático de esta definición: además de su brevedad, la idea de un “ciudadano común” nos remite a toda una serie de sentidos sobre el accionar apolítico, no partidario y virtuoso que mantuvieron algunos actores sociales en un momento determinado y que se han instalado como característicos del accionar político de los sectores medios.

Pero en los últimos años algunos autores han problematizado estas cuestiones y han comenzado a preguntarse qué se esconde detrás de aquellos actores que se reivindican como vecinos, cómo construyen su identidad y que

⁵ Hernández cita a Abal Medina (2002), Pereyra (2002), Rossi (2005a), y Wilkis y Vommaro (2002).

⁶ Por *espacio disputado*, Duhau y Giglia (2004) refieren a los ámbitos urbanos en los cuales los conflictos implican una disputa constante entre distintos actores, residen o no dentro de sus límites, por los usos posibles que en dicho espacio tomaran una forma pública o privada. Estos corresponden por lo común a las áreas centrales consolidadas, típicamente los casos históricos con valor patrimonial con los así llamados usos mixtos del suelo. Por *espacio homogeneizado*, estos autores entienden aquel en el que los conflictos giran en torno a la conservación de los usos residenciales y el control de las externalidades urbanas. La homogeneidad de este espacio se encuentra en los sectores sociales que lo habitan, ya que son el resultado de una oferta inmobiliaria para ciertos hogares con un nivel de ingresos y capitales simbólicos específicos.

tipos de intervenciones realizan en el espacio público.⁷ Por ejemplo, Cosacov (2009a) ha analizado cómo los vecinos del barrio de Caballito percibieron la aparición de la torre⁸ como una tipología constructiva disruptiva de las formas de socialización barrial tradicionales. El barrio, como categoría nativa de estos vecinos, funda un vínculo de reciprocidad, solidaridad y ayuda mutua basado en la proximidad espacial y la identificación del otro. La aparición de lo que los vecinos llamaron “las torres” amenaza con la desaparición de ese régimen barrial de confianza y proximidad. En otros trabajos (2009b), la autora analiza las movilizaciones realizadas por vecinos de la misma comuna en resistencia al *boom* inmobiliario que se encontraba protagonizando el barrio a mediados de la década del 2000. Algunos de los vecinos comenzaron a movilizarse en resistencia a los cambios que las torres implicaban en la trama barrial y en la calidad de la provisión de servicios. Allí, estos actores necesitaron poner en juego formas de delimitación social, tanto hacia los residentes de las torres como hacia los habitantes de asentamientos precarios⁹ que tomaron forma en terrenos ferroviarios aledaños. Así, el patrimonio arquitectónico, la calidad de vida y la identidad barrial fueron los elementos en los que los vecinos se atrincheraron para construir su identidad y realizar un recorte “hacia arriba” con las torres y “hacia abajo” contra los asentamientos. Este recorte no se habría dado de la misma forma en los dos sentidos: el recorte hacia arriba habría requerido más recursos para definir el otro a delimitar, comparado con el recorte hacia abajo, porque ya existen sentidos comunes y miradas moralistas del accionar de los sectores populares. Cosacov detecta que las movilizaciones de los vecinos co-

⁷ Como antecedente lejano en el tiempo, destacamos los trabajos de Inés González Bombal (1985) sobre los vecinazos de 1982. Estos consistieron en una serie de movimiento vecinales locales surgidos en los barrios del Gran Buenos Aires como resistencia al aumento de las tasas municipales, que fueron organizados por múltiples formas asociativas típicas de la sociedades locales del Gran Buenos Aires: organizaciones de beneficencia, colectividades extranjeras, bibliotecas populares, centros de jubilados, asociaciones de profesionales, cooperativas escolares, etcétera. Los vecinazos protagonizaron una escalada de movilizaciones y convocatorias en el delicado contexto posguerra de Malvinas y de transición democrática. La creación de una comisión trilateral entre el gobernador, los intendentes y de la Confederación Fomentista permitieron establecer una salida negociada al conflicto y el fin del Plan de Movilizaciones conjunta que los movimientos vecinales se encontraban preparando para confluír en una gran movilización a La Plata.

⁸ La “torre” es una categoría nativa que encontrada por Cosacov (2009a) entre los vecinos del barrio de Caballito y con la que referían a los nuevos edificios de viviendas en altura, construidos en un proceso de densificación del barrio y que contrastaban con la trama de casas y edificios bajos típica de la zona.

⁹ Se refiere al Nuevo Asentamiento Urbano Morixe y aquellos que se encontraban en los terrenos ferroviarios junto con el centro de acopio de recicladores urbanos. Para más detalles ver *infra*.

menzaron a tomar lugar a partir de un reclamo particular que de alguna manera comenzó a cosechar apoyos y hacerse eco entre los habitantes del barrio. Las movilizaciones que comenzaron con recolecciones de firmas y cortes de calle rápidamente se expandieron a acciones más complejas, como la presentación de recursos de amparo o la movilización a la Legislatura para presionar a los representantes. En suma, lo interesante de este trabajo se encuentra en que enlaza el sentido convivencial del “vecino”, es decir, de compartir un espacio común y cierta convivencia en un espacio limitado que se identifica como “barrial”, con las construcciones identitarias en las que se juegan delimitaciones de clase hacia arriba y hacia abajo.

Por otro lado, los trabajos de Silvia Hernández han profundizado en los discursos que circulan sobre la vecinalidad, tanto desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y sus formas de interpelación política hacia los habitantes de la ciudad, como desde la emergencia de tres formas discursivas distintas sobre la vecinalidad sostenidas por organizaciones barriales diversas. La gestión de Propuesta Republicana (PRO)¹⁰ ha incorporado al vecino como sujeto político al que interpelar en las políticas del gobierno local (Hernández, 2014a). Este discurso constituye al “vecino” a través de una serie de atributos que son valorados de forma positiva, como por ejemplo: la apoliticidad, la preocupación por problemas concretos que requieren soluciones prácticas, la responsabilidad ciudadana limitada al pago de los impuestos, el saber que estos poseen sobre sus propias necesidades a partir del sentido común y de la cercanía a los problemas que se viven en el barrio, etcétera. Esta nueva figura del vecino es clave en la constitución del rol del Estado y de un nuevo dirigente político, para el que gobernar la ciudad es encontrar solución a los problemas que la gente presenta, y que entiende a los vecinos como sujetos con derecho a una contraprestación por cumplir sus responsabilidades ciudadanas. Al mismo tiempo, el nuevo dirigente es un vecino ajeno a la política, un individuo moral despojado de saberes técnicos y políticos, que llega a esta para resolver los problemas de la gente, priorizando la gestión y el consenso sobre el conflicto y la ideología. En este contexto, además, los “vecinos” serían interpelados solo bajo ciertas modalidades de reclamo en las que la participación se encuentre regulada y sin prejuicio alguno hacia otros vecinos. Eventualmente, el vecino “se autonomiza progresivamente de la proximidad espacial, para empezar a ocupar un lugar novedoso, al interior del discurso de la nueva gestión urbana, como nombre del

¹⁰ Propuesta Republicana (PRO) es un partido político de centro derecha surgido hacia mediados de la década del 2000. Desde diciembre del 2007 detenta el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un importante número de escaños en la Legislatura de la Ciudad.

protagonista de la vida en la ciudad y del sujeto de la participación ciudadana” (Hernández, 2014a: 6).

Esta autora continúa su análisis e identifica cómo actualmente existen tres discursos que construyen identidades vecinales que apelan a la “gente común” y apolítica para articular reclamos y miradas sobre la ciudad (Hernández, 2013). Estos serían el discurso vecinalista, el discurso securitario y el discurso patrimonial-ambientalista. El primero surge de la participación y la demanda por la implementación de la Ley de Comunas, postulando la necesidad de una “democracia genuina” en la que la participación vecinal haga realidad una ciudad que responda a las necesidades e intereses de la población.

Se contraponen [en este discurso] dos Buenos Aires: la de los políticos (ciudad “de hecho”, existente, objeto rentable para los políticos) y la de los vecinos (ciudad “de derecho”; con la calidad de vida de los vecinos; localizada en el futuro, cuando las Comunas estén en plena vigencia). Entre ambas no hay vasos comunicantes, como tampoco los hay entre los vecinos y los políticos, separados por un abismo (Hernández, 2013: 55).

En este discurso se encuentra un contrapunto entre dos figuras distintas del vecino. La primera se constituye como vecino participativo, honorable e involucrado voluntariamente con las necesidades del barrio y una segunda figura a partir de vecinos pasivos que no se preocupan por los problemas que aquejan a este. El antagonismo genera cierto rechazo de los primeros hacia los segundos por su indolencia y su falta de compromiso; pero hay que señalar que el vecino participativo siempre expresa un mayor rechazo hacia el político de carrera que hacia el vecino indolente.

El *discurso securitario*, por otro lado, es aquel que se constituye a partir de las demandas de seguridad y de los dispositivos de control vecinal para la disuasión del delito. Aquí, vecino es el que reside en el barrio, y por lo tanto, el único usuario legítimo del espacio público. De forma que los extraños que merodean por la ciudad son pasibles de sospecha y control por no pertenecer al nosotros vecinal que sufre la delincuencia de forma cotidiana. La ciudad se torna aquí en una peligrosa tierra de nadie y el delito deja de ser aquello que interrumpe la vida diaria para transformarse, con la figura de la ola criminal, en un suceso cotidiano en el que la mera potencialidad permanente de sufrir un ataque torna a todos en víctimas de la inseguridad. La participación en este discurso solo se limita a la vigilancia desde el propio hogar, sin necesidad de hacerse presente en ninguna instancia política, de articular demandas o coordinar intervenciones. Es decir, reduce el vecino al mero individuo y es una importante diferencia

con el discurso vecinalista que analizábamos anteriormente. En parte, esto es posible porque este discurso se encuentra atravesado por una matriz de pensamiento neoliberal que pone el énfasis en el control social realizado desde una sociedad civil virtuosa que se contrapone a la corrupción del Estado y las fuerzas policiales. De forma que los vecinos son activos solo en cuanto a proveedores de información y de identificación de sospechosos que circulan por el barrio.

Finalmente, el *discurso patrimonial-ambientalista* se enuncia desde la defensa del patrimonio arquitectónico barrial y se caracteriza por la resistencia a la construcción de torres en barrios residenciales y a la demolición de edificios con valor histórico o arquitectónico. Este es, de los tres discursos analizados por Hernández, el más heterogéneo en sus formas de ser enunciado. Vincula a los vecinos con el barrio más que con la totalidad de la ciudad, siendo el barrio definido por un espíritu o carácter propio en el cual se expresa su forma de vida vecinal. Nuevamente, surge una contraposición entre los barrios y los negocios, en la medida en la que la inversión inmobiliaria, con sus obras e inversiones de capitales, cambia la fisonomía de estos barrios. Es necesario señalar que en este discurso lo patrimonial no es solo aquello que está construido y amenazado de demolición, sino también los modos de vida característicos del barrio, su identidad y su calidad de vida, marcados por el conocimiento que tendrían los vecinos entre sí. La defensa de este patrimonio amenazado conlleva a la definición de usos legítimos e ilegítimos del espacio público de acuerdo con la preservación de carácter original, y esta distinción entre legitimidad e ilegitimidad de usos no solo se aplica a las nuevas torres y a sus habitantes ignotos, sino también a todos aquellos que proponen usos que no se corresponden con esa identidad barrial originaria. Así, manteros, artistas callejeros, vendedores ambulantes y/o músicos son perseguidos y denunciados también por los vecinos patrimonialistas.

Por otro lado, Ricardo Fava (2014) analiza cómo durante el conflicto por la ocupación del Parque Indoamericano¹¹ la categoría de “vecino” jugó un papel central en los medios, que definieron el conflicto como el enfrentamiento violento de dos bandos: el de los ocupantes del predio, para los cuales los medios

¹¹ El Parque Indoamericano es un espacio público que se encuentra en el barrio de Villa Soldati en la Comuna 8, al sur de la ciudad. Durante diciembre de 2010, fue tomado por varias familias que reclamaban el acceso a una vivienda digna y que intentaron lotear algunos terrenos del parque para su urbanización informal. El conflicto tuvo una amplia visibilidad en medios de comunicación masiva y tomó aristas complejas que terminaron dejando un saldo de tres muertos a causa del desalojo violento y la represión policial. Para un análisis profundo sobre este conflicto y sus consecuencias, puede consultarse Cravino (2014).

se explayaron de forma detallada poniendo énfasis en el carácter violento, extranjero y peligroso, y el de los vecinos de la Comuna 8, para los cuales “no se despertaron dudas ni sobre su identidad ni acerca de su interés por enfrentarse a las tomas, a pesar de los episodios de violencia que protagonizaron” (Fava, 2014: 92). Empero, como bien señala Fava, apelar a los “vecinos de Villa Soldati” o a los “vecinos de Villa Lugano”, también debería incluir a los ocupantes del parque, quienes en su mayoría provenían de las Villas 15-Mataderos y 20-Mataderos¹² y localizadas dentro del límite de esta comuna. Al mismo tiempo, la densa red de significados que los medios construyeron para caracterizar a los ocupantes dejó poco espacio para que se explayaran sobre su contraparte: de esta forma, el “vecino” fue naturalizado en su carácter y proceder y asociado a una clase media “típicamente” argentina, vinculada “a la ciudad formal, la del barrio con sus calles abiertas a la circulación, el pago de impuestos y el acceso a la vivienda a través del mercado formal, tanto de alquileres como de propiedad” (Fava, 2014: 100). Se repitieron algunos de los tópicos que los autores antes mencionados ya había encontrado en los vecinos de otras comunas de la ciudad: el pago de impuestos, la desprotección frente a la inseguridad, su caracterización como “gente” trabajadora que no comete delitos, la espontaneidad de su expresión en el espacio público, la no militancia política como virtud, y cierto carácter de clase media. Existieron también intentos mediáticos por congeniar esta mirada de los “vecinos de clase” y salvar la figura del “vecino pacífico” ante los hechos de violencia llevados a cabo por estos. Si el primer recurso fue acusar de estos hechos al accionar de infiltrados, “barrabravas” o sujetos ajenos al barrio; luego, frente a la imposibilidad de negar quiénes fueron sus protagonistas, se procedió a legitimar este accionar, explicándolo como expresiones de indignación y furia producto de unas condiciones que atravesaron el umbral de lo tolerable.

Todas estas intervenciones plantean puntos interesantes con respecto a algunas de las interrogantes que realizamos en la introducción del trabajo y permiten acceder a ciertos tópicos que se encuentran asociados a la figura del “vecino”: una identificación de clase media, el acceso a la vivienda a través del mercado formal de inmuebles, la defensa de un estilo de vida en el que se comparten espacios públicos, un reconocimiento mutuo y códigos de apropiación del espacio urbano, un cierre hacia todos aquellos que no comparten estos códigos o hacia todo aquello que amenace lo que es identificado como un “estilo de vida”

¹² La Villa 15, también conocida como Ciudad Oculta, es un asentamiento informal que se encuentra en el barrio de Villa Lugano y contaba con 15.568 habitantes según el Censo 2010. La Villa 20, por otro lado, también se encuentra localizada en Villa Lugano y contaba con 19.195 habitantes según la misma fuente.

propio. Vuelve a resurgir la idea del vecino como “hombre”, “persona” o “gente” y definidas como “común” que se expresa de manera espontánea, movilizadas por una situación de conflicto y resistencia hacia medidas e intervenciones de la política tradicional, partidaria y económicamente interesada. A continuación exploraremos estas cuestiones analizando la trama de organizaciones vecinales de un barrio de la ciudad de Buenos Aires.

El barrio de Caballito: una arena de movilizaciones y conflictos por el espacio urbano

Durante el período de análisis (2005-2015), en el barrio de Caballito existía todo un conjunto de actores y organizaciones que, en su intervención en la esfera pública, reivindicaban un carácter vecinal y la representación de los intereses de los habitantes del área. Retornando a algunos de los elementos que señalábamos antes, consideramos que no puede ser tomado de forma acrítica el carácter “vecinal” de dichas organizaciones, pues de esto pueden entenderse sentidos múltiples, y como veremos a continuación, detrás de la vecinalidad se esconde una heterogeneidad de miradas e intereses.

Caballito se extiende por la totalidad de la Comuna 6, en el corazón geográfico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Existe una percepción social, no del todo desacertada, de que se trata de un barrio históricamente de clase media. En él se registran algunos de los mejores indicadores socioeconómicos de la ciudad, con niveles altos de máximo nivel educativo alcanzado, ingreso per cápita familiar, cobertura de salud y empleo formal.¹³

El rico entramado de organizaciones y agrupaciones barriales de Caballito se puede explicar en parte por la existencia de una historia reciente de conflictos y movilizaciones sobre la que se fueron organizando estas agrupaciones, que crecieron en términos de experiencias y adhesiones. El primer hito fue la aparición de las asambleas barriales en el contexto de crisis 2001-2002, experiencia de la que surgieron o por la que circularon muchos de las agrupaciones y los individuos entrevistados. Luego del estallido de la crisis en diciembre de 2001, las asambleas surgieron del encuentro de individuos en el espacio público durante los cacerolazos, aunque algunas asambleas también fueron organizadas por otras formas de expresión política barrial ya existentes (como centros cultu-

¹³ Algunos tabulados básicos de la Encuesta Anual de Hogares 2013 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires pueden consultarse en: http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/08/2014_tabulados_basicos.pdf

rales, cooperativas, etcétera). En ellas, encontraron expresión amplios sectores sociales: la mayor parte de los trabajos han señalado la heterogeneidad de sus miembros en términos de edad, clase, educación e inserción laboral, con una cierta sobrerrepresentación de sectores medios (Svampa y Corral, 2002; Ouviaña, 2008; Pousadela, 2011). Estas no solo habrían implicado asistir a reuniones periódicas o actividades, sino también una modificación en la vida cotidiana cuando la asamblea colonizó espacios personales de sus miembros participantes (Triguboff, 2011). Según el relato de asambleístas, los lugares de encuentro e intercambio se multiplicaron en todas las instancias públicas de la vida, con reuniones y actividades en las casas de sus miembros, afectando también la vida privada y familiar por la cantidad de tiempo que estas actividades insumían.

Eventualmente, las asambleas barriales desaparecieron o debieron redireccionar sus acciones hacia la política local en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su desaparición estaría signada por el contexto particular de estallido en las que surgieron, de forma que una vez reequilibrado el régimen político con las elecciones presidenciales de abril de 2003, no habrían encontrado las asambleas elementos para mantener los niveles de participación (Rossi, 2005b). Aquellas que lograron sobrevivir perdieron la relevancia que habían conquistado como actor político.

En Caballito llegaron a existir varias asambleas que funcionaron en distintas plazas y espacios públicos, donde, por primera vez se puso en juego la categoría de vecino en relación con la de militante y la de asambleísta. Pousadela (2011) sostiene que en un primer momento la interpelación como “vecinos” logró ser niveladora de diferencias clasistas, políticas e identitarias, y se encontraba en contraste con la figura del militante partidario. Más tarde, vecino y asambleísta serían sinónimos y finalmente, al declinar la participación popular, los asambleístas se dejarían de reconocer con la figura del vecino y comenzarían a denominar como tal a todos aquellos que no participaban de la asamblea y a quienes era importante interesar en las problemáticas del barrio.¹⁴ Por otro lado, Ouviaña (2008) rechaza a aquellos autores que ven en este carácter vecinal un “contenido pequeñoburgués de esta instancia organizativa [que] subsume y opaca la clásica dicotomía entre capital y trabajo, o bien entre burguesía y proletariado” (Ouviaña, 2008: 80), y rescata por un lado el vínculo con una territorialidad y la recuperación de un espacio a nivel colectivo fragmentado por el Estado y el mercado, y por el otro la aparición del barrio como un espacio de construcción

¹⁴ Grimberg *et al.* (2004) identificaron los mismos desplazamientos del sentido de la categoría “vecino” en las asambleas barriales, con algunas diferencias de matices.

contrahegemónica cuando la reestructuración capitalista de las últimas décadas habría tornado más difícil hacer lo mismo en el tradicional ámbito laboral.

El otro hito al que ya hicimos referencia fue el conflicto por la limitación de las alturas de construcción durante el *boom* inmobiliario que había experimentado el barrio hacia mediados de la década del 2000. Habrían existido tres procesos que transformaron el espacio barrial (Cosacov, 2013): a) un proceso de verticalización que implicó mayores densidades y un uso más intensivo del suelo; b) cambios en los tipos de usos, desplazando actividades productivas para dar lugar a usos relacionados con los servicios; y c) la aparición de nuevas tipologías residenciales, como las torres con seguridad privada y *amenities*.¹⁵ Frente a estas transformaciones, distintos actores se movilizaron colectivamente, primero mediante la junta de firmas y la organización de movilizaciones, y luego presentando amparos ante la Justicia, lo cual redefinió el conflicto en tres aspectos (Cosacov, 2013): la regulación del uso del suelo se convirtió en una problemática ambiental; b) se individualizó la cuestión producto de la lógica propia del Derecho y la Justicia; y c) de reclamar originalmente por todo el barrio, las presentaciones judiciales se limitaron a unas pocas manzanas. El fallo a favor del Juez Petrella, del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a uno de los amparos presentados reconoció los argumentos ambientales y redefinió el conflicto, de forma que “los vecinos pudieron ir desplazando el carácter particularista y ‘vecinalista’ de su protesta” (Nardacchione, 2005), para enmarcar la movilización “contra los edificios y torres” en un cuestionamiento al modelo de desarrollo, las corporaciones empresariales y el rol del Estado” (Nardacchione, 2005: 161).

El Gobierno de la Ciudad reaccionó al amparo dictando el Decreto 1929/06 que suspendió todos los permisos de construcción de viviendas multifamiliares en seis barrios de la ciudad por un periodo de 90 días. Pero más tarde el gobierno local levantó esta prohibición con otro decreto frente a la presión recibida por distintos sectores ligados a la construcción. La estrategia entonces se articuló hacia la agenda legislativa, en cuyas comisiones de la Legislatura Porteña, “los vecinos de Caballito fueron capaces de diluir las fronteras entre autoridades y vecinos por la forma de presentarse ante los legisladores, el modo de expresar sus demandas y, sobre todo, por el manejo de la normativa e informes

¹⁵ *Amenities* es el nombre que los desarrolladores inmobiliarios han dado a los servicios y comodidades incluidos dentro del perímetro de una propiedad. Típicamente estos consisten en salón de usos múltiples (SUM), pileta de natación, gimnasio, parrilla o solárium. Una vivienda multifamiliar necesita de disponer de los tres primeros servicios para ser clasificada como una oferta de vivienda suntuosa.

estadísticos” (Nardacchione, 2005: 165). Durante el año 2008, la legislatura aprobó las leyes 2721/08 y 2722/08, las cuales modifican la zonificación en tres polígonos, reduciendo la densidad de la categoría alta a la más baja. Pero la Legislatura local no trató el problema de fondo ni resolvió por completo el conflicto: simplemente se limitó a establecer una solución para las áreas en las que el problema había adquirido una mayor visibilidad pública.

Para el presente trabajo hemos realizado entrevistas en profundidad y analizado comunicados institucionales para siete organizaciones barriales. La elección de estas organizaciones responde a una cuestión de visibilidad: en los múltiples conflictos que se han desarrollado en el barrio durante la década de 2000-2010, estas agrupaciones lograron altos niveles de exposición mediática a través de la solicitud de amparos judiciales, entrevistas en diarios de tirada nacional, intervenciones en audiencias públicas en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, la organización de manifestaciones diversas en el espacio público y la presencia en espacios consultivos y participativos. Al mismo tiempo, la elección estuvo guiada por un criterio que, si bien no responde estrictamente a una metodología de muestreo teórico, sí responde a la necesidad de explorar la heterogeneidad de estos agentes y a la relevancia teórica de los casos escogidos. Así, de las siete organizaciones, tres eran ONG, dos eran centros culturales (una de ellas, solía tomar la figura de huerta orgánica hasta su desalojo por parte de la policía, ver *infra*), una se definía como cámara de comerciantes del barrio y una se caracterizaba como periódico barrial.

La trama barrial de organizaciones y la disputa por el sentir vecinal

Un primer aspecto que surge del análisis de las entrevistas realizadas, es que los referentes de estas organizaciones se conocen entre sí. No solo en los aspectos institucionales que hacen a las intervenciones públicas o las iniciativas ciudadanas que cada uno de estos actores han desplegado durante los últimos años, sino también a nivel personal y en cuestiones que hacen al funcionamiento y organización interna de otras agrupaciones. Constantemente los entrevistados se han referido a miembros de otros colectivos por su primer nombre y han relatado experiencias de movilización compartidas, conversaciones, puntos de vista en común o encontrados, y detallado características o formas de accionar internas de organizaciones barriales ajenas a la propia. El hecho de que se conocieran entre sí no es resultado de una metodología de “bola de nieve” en

el que un entrevistado haya provisto el contacto y facilitado el encuentro con el siguiente. Como hemos indicado, la elección de estos actores se debió a su visibilidad luego de relevar los conflictos en el barrio y las organizaciones con mayor prominencia social y política para el período analizado. Muchas de estas agrupaciones compartían el clima de época de principios de la década del 2000, como período fundacional en el que distintas luchas y formas de movilización y sentir se fueron amalgamando. Una entrevistada, por ejemplo, nos contaba su relación personal con un prominente miembro de otra organización barrial y el apoyo que mantenía hacia él sobre la base de las trayectorias compartidas:

Yo respeto a Gustavo [Desplats de Protocomuna Caballito] porque él sigue todo lo que se trabajó. Él empezó con nosotros un trabajo que habíamos hecho del Corredor Verde, paso por paso y con la unión de todos, y él siguió, está con lo mismo, no cambió con sus ideas, con sus principios, entonces lo respeto por eso. Cuando me invita a participar yo voy como acompañante, acompañándolo, como una referente apoyándolo, le digo: “vos sos loquito, yo también, pero mientras vos respetes por lo que nosotros luchamos, voy a estar con vos” (entrevistada¹⁶ - Movimiento identidad Caballito).¹⁷

El paso por distintos conflictos fue dejando aprendizajes individuales y colectivos en los miembros de estas organizaciones. Los relatos apelaban a momentos originarios como los cacerolazos del 2001, las asambleas barriales, la experiencia del presupuesto participativo de la ciudad o la problemática del *boom* inmobiliario que el barrio sufrió a mediados de la década. Estas agrupaciones, originalmente constituidas por “gente común” preocupada por las problemáticas reales del barrio y ajenas a la política, debieron aprender a hacer oír sus reclamos, desarrollar conocimientos técnicos y prácticos de urbanismo y a relacionarse con funcionarios públicos del Gobierno de la Ciudad. Lentamente, y casi sin darse cuenta, una serie de iniciativas tomadas en instancias institucionales locales o quizás de carácter personal, unidas a las necesidades que se presentaron en cierto clima de época, fue llevando a estos individuos a un mayor compromiso y participación. Muchos de estos aprendizajes se llevaron a cabo a través de vínculos

¹⁶ Se decidió en este trabajo no revelar los nombres de los entrevistados para mantener su intimidad, pero sí conservar el nombre de la agrupación.

¹⁷ Movimiento Identidad Caballito es una organización vecinal del barrio homónimo. Actualmente se encuentra prácticamente inactivo y sus antiguos miembros asisten a eventos o movilizaciones a título personal. Sus acciones se centraron sobre todo en la protección y recuperación de plazas y espacios públicos del barrio, mediante la presentación de notas, reuniones con las autoridades, etcétera.

con organizaciones extrabarriales, de la experiencia compartida por personas con mayor antigüedad en este tipo de actividades o a partir de la colaboración entre distintas organizaciones de Caballito.

Estos saberes han llevado a que las agrupaciones tuviesen un profundo conocimiento del territorio en el que se desenvolvían, tanto en aspectos históricos e identitarios como en cuestiones técnicas de urbanismo. Sin embargo, frente a la aparición de conflictos, estas agrupaciones tendían a reducir su mirada a lo que entendían como los intereses de aquellos que residían en el barrio y priorizaban posturas que beneficiaban a aquellos habitantes que considerarían legítimos (propietarios y comerciantes de sectores medios) por sobre una búsqueda de un interés más colectivo, que pudiera incluir toda la ciudad. Esto lo constatamos en algunas de las resistencias al centro comercial planificado por IRSA¹⁸ en un terreno sobre la Avenida Avellaneda. Aquellos que se pronuncian en contra sostienen que no representa una verdadera ventaja para el desarrollo del barrio porque los puestos de trabajo que podrían generarse y los comercios que ofrecerán bienes y servicios allí no serían realmente para los vecinos que vivían en Caballito. Mientras que aquellos que se declaran a favor sostienen que el centro comercial implicará una mejor valorización inmobiliaria de las viviendas y terrenos de la zona, generando mejores oportunidades comerciales en todo el barrio. Esto indica una mirada localista y estrecha de la inserción del barrio en términos económicos con la trama porteña y metropolitana.

A pesar de este respeto o cercanía, la figura del vecino constantemente está en disputa entre estas organizaciones. Todas ellas pretenden representar los intereses de los vecinos del barrio y ser la auténtica voz del sentir vecinal. Las estrategias discursivas a las que apelaban eran diversas, pero generalmente referían a la antigüedad de residencia en el barrio y al conocimiento del pensar y el sentir de sus habitantes. Un ejemplo buen de este intento de representar la voz del barrio lo encontramos en el relato de una de nuestros entrevistados:

Entonces después de entrevistar a todos, yo llegué a mi conclusión y una vez que yo llegué a mi conclusión, sí tomo partido, porque me parece que también es un compromiso y una obligación, ser un poco la voz, la voz del rioba [risas] como decía Minguito, la voz de los vecinos ¿No? No pretendo decir: “yo soy la voz de los vecinos”. No, eso sería una soberbia, pero sí puedo decirte, está el trabajo hecho para mostrarlo, hemos hecho con mi esposa, que es con quien

¹⁸ IRSA (Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima) es una empresa dedicada a los bienes raíces en la Argentina. Es el grupo inmobiliario más grande de la Argentina y se dedica a la adquisición, desarrollo y explotación de centros comerciales, oficinas corporativas, propiedades residenciales y reserva de tierras sin desarrollar.

hacíamos todo esto (...). En algún momento se habló de un consenso, que la Comuna o la Constitución prevé la figura del plebiscito, aplaudo el plebiscito, yo quiero el plebiscito, yo estoy tan segura de esto que defendiendo, que soy la primera en pedirlo, entonces no me vengas a correr con eso, porque yo te voy a correr, te apuesto el doble, porque yo fui a tocar los timbres y sé lo que quiere el vecino. Porque yo tengo 52 años en el barrio y sé lo que quiero (...). Este señor que acaba de pasar es dueño de la juguetería más antigua de Caballito y está esperando que llegue el shopping para poner su negocio ahí. Pero quiero decirte, no encuentro a nadie, vecino común, sin militancia, que se oponga. No lo encuentro (entrevistada - Revista Horizonte).¹⁹

Pero también es necesario matizar esta posición: de entre los entrevistados, aquellos con mayor trayectoria de militancia política revelaron una mirada más sofisticada sobre la trama barrial de intereses, reconociendo que entre los vecinos podían existir posiciones diversas frente a la construcción de torres y emprendimientos inmobiliarios. Esta disputa por quién realmente es representante de los intereses de los vecinos revela la heterogeneidad al momento de analizar los conflictos que se han presentado en el barrio y las posiciones que estas organizaciones han tomado frente a estos. No deja de ser sorprendente que quienes se encontraban en posiciones opuestas en un conflicto o situación determinada llegaran a ser aliados en la siguiente, o con quienes compartían una mirada y una cercanía pasaran súbitamente a tratarse como adversarios políticos. Lo que no es registrado por los entrevistados como una situación problemática o conflictiva sino coyuntural; las situaciones de antagonismo son más apreciadas frente a aquellas otras organizaciones con las que mantienen desacuerdos constantes.

Desalojos, conflictos barriales, y los usos legítimos del espacio barrial

La idea misma de vecino aparece de forma difusa y selectiva a la hora de identificar a las personas que habitan en el barrio. La mera residencia no extiende la categoría de vecino con intereses de habitación legítimos, ni otorga automáticamente voz y voto en los conflictos. Esto salta a la vista cuando se analizan algunos conflictos, como por ejemplo el desalojo de la Huerta Orgázmika en

¹⁹ La revista *Horizonte* es un periódico barrial que se edita mensualmente desde hace más de veinte años y se distribuye gratuitamente en comercios de la zona. Editan también una página de internet que se actualiza diariamente (caballitotequiero.com.ar), tiene un espacio radial y organizan actividades relacionadas con la historia del barrio.

la plaza Giordano Bruno. Lo interesante de este conflicto es que las posiciones de algunas agrupaciones cambiaron con el tiempo: si al principio desde el Movimiento Identidad Caballito veían con buenos ojos las actividades organizadas por el centro cultural del que saldría la iniciativa de abrir una huerta en dicha plaza, la llegada de personas percibidas como ajenas al barrio (o que vivían en otro sector) que organizaban festivales “ruidosos”, en los que supuestamente se vendía alcohol y se cobraba entrada, haría rever esta posición. En su origen, los miembros de esta agrupación habrían aportado libros a la biblioteca o brindado ayuda en la organización de actividades, pero luego se declararon a favor de cercar la Plaza Giordano Bruno en la que se encontraba la huerta. Particularmente problemáticas encontraron no solo las fiestas, sino también la organización de una olla popular que “no se correspondería con el carácter de clase ni del barrio ni de sus comensales”, y que era organizada por vecinos de Caballito que vivían sobre la Avenida Pedro Goyena.²⁰ En virtud, algunas agrupaciones señalan que la huerta no habría tenido un carácter de espacio público y acusaban de sectarismo a sus integrantes, ya que solo entraban en ella quienes participaban en forma activa en su organización. Una de las partes implicadas en el conflicto nos relataba:

Nosotros ahí estábamos en pleno... dijimos: “vamos a cerrar la plaza”, porque lo poco que teníamos construido, entre sábado y domingo lo destruían. Les cayó mal, nos dijeron que quiénes éramos nosotros para cerrar la plaza. Ahí empezamos a querer la reja, antes nunca lo hubiéramos aceptado y empezamos a cambiar y la cerramos, pusimos horario de... y después fue el contagio de muchas plazas. Bueno, después vino el desalojo, que fue presentado por gente que no era de ninguna asociación, yo apoyé el desalojo, igual que el desalojo del cuartito ese y los desalojaron. Dio mucho trabajo, pero vino un juez y los desalojaron, mis hijos estaban sentados con los chicos, haciéndole el aguante. Mirá vos cómo estaba dividido, mis hijos haciéndole el aguante (entrevista - Movimiento Identidad Caballito).

Miembros de otras organizaciones aportaron una mirada contrapuesta e intentaron explicar el conflicto por la huerta a partir de diferencias generacionales,

²⁰ Aproximadamente a diez manzanas de la plaza Giordano Bruno, se encuentra la avenida Pedro Goyena. Ese sector, conocido como el Barrio Inglés, es tradicionalmente habitado por sectores medio-altos. El rechazo de los vecinos de la plaza hacia la olla popular se fundamentaba en que personas con ingresos y capitales simbólicos mejor posicionados organizaban un emprendimiento caritativo que atraía a individuos que consideraban “indeseables” a sus propias inmediaciones, en vez de hacerlo en más refinado Barrio Inglés sobre la avenida Goyena.

distanciándose en el relato de actores barriales con los que en otros conflictos habían sostenido alianzas y posiciones cercanas. Entrevistados, reflexionaban al respecto y relataban la aparición de un discurso vecinalista con una mirada moralista y excluyente de la apropiación del espacio público:

Caballito es un barrio con una composición etaria alta. La gente común que pasaba por el barrio decía: “y bueno, pero estos vagos fumones, drogones, que están acá todo el día”. Digamos, la gente que salió en defensa no fue mayoritaria. Eran los grupos más activos del barrio los que estábamos a favor, no era que... Los que estaban por ejemplo con la pelea social de la Plaza Giordano Bruno, que eran las mismas vecinas que actuaron con nosotros en la lucha contra la construcción indiscriminada de edificios, plantearon directamente que había que desalojarlo porque esos terrenos les pertenecían a ellas: no a ellas en forma privada sino a la lucha que venían sosteniendo de años por construir una plaza pública, y que estos pibes en definitiva se estaban apropiando de una iniciativa que no les pertenecía porque ellas estaban con anterioridad. Una cosa de lo más sesgada y arbitraria, porque ellos tienen hijos o nietos de edades similares y no, no importa. “Estos pibes además no pertenecen al barrio, acá hay un montón de pibes que son ajenos a la comuna”, como si hubiese que presentar pasaporte para poder radicarse en un terreno abandonado, porque estaba abandonado y era baldío. Digo, se podría haber planteado darle un terreno “a cambio de”, u otro espacio dentro de la misma tierra, cosa que no estuvo planteada nunca. Son visiones muy fuertes, ¿no? (entrevistado 1 - SOS Caballito).²¹

Miembros de La Sala²² revelaron en una entrevista que la huerta era percibida de forma ambivalente por los vecinos del barrio: la valoración iba desde una simpatía sin participación con alguna forma de colaboración (extendiendo redes de electricidad o agua desde las viviendas contiguas a la huerta) hasta la abierta oposición y hostilidad. Los miembros de La Sala relataron tener que lidiar en particular con lo que ellos llamaron “vecinos legalistas”, quienes cuestionaban su forma de hacer las cosas. Estos les reclamaban la conformación de algún

²¹ SOS Caballito es una organización vecinal constituida en el año 2006 a partir del reclamo de un grupo de vecinos contra la construcción de torres y el *boom* inmobiliario que protagonizaba el barrio de Caballito (ver *supra*). Realizaron movilizaciones en la vía pública, realizan amparos frente a obras y presentan proyectos de ley (como el del Parque del Bicentenario). Actualmente son una de las organizaciones sociales del barrio más activas. Mantienen una página de internet (<http://www.soscaballito.com.ar/>) y un blog (<http://sos-caballito.blogspot.com.ar/>).

²² La Sala es un espacio cultural que funciona en una casa a apenas dos cuadras de la Plaza Giordano Bruno. Allí se ofrecen talleres, funciona la cooperativa de consumo Burbuja Latina y se realizan actividades culturales diversas. Varios de sus miembros formaron parte de la Huerta Orgzámika.

tipo de organización civil formalmente registrada para ocupar y organizar la huerta. Si bien los organizadores de este espacio accedieron de forma renuente a estos pedidos, con posterioridad los exmiembros de la huerta no realizaron una apreciación positiva de transigir en este sentido y expresaron en la entrevista creer que muy poco se habría logrado accediendo a las demandas de los “vecinos legalistas”. Las negociaciones y reuniones con representantes del Gobierno de la Ciudad y del organismo nacional propietario de las tierras (en ese momento se encontraban bajo dominio del ONABE)²³ que tuvieron lugar durante dos años, fue para los integrantes de La Sala un proceso inconducente, vaciado por parte de las autoridades de proponer soluciones reales.

Foto 1. Predio contiguo al Ferrocarril Sarmiento



Fuente: Joaquín Benítez.

Finalmente, el lunes 18 de mayo de 2009 la huerta fue desalojada de madrugada en forma violenta e inesperada, durante un período en el que la mesa de diálogo

²³ El ONABE (Organismo Nacional Administrador de los Bienes del Estado) era el organismo coordinador de políticas, normas y procedimientos relacionados con la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado Nacional. En Caballito existen varios terrenos afectados a funciones ferroviarios que son propiedad del Estado. En el año 2012 fue reemplazado por la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

constituida con el Gobierno de la Ciudad se encontraba en un receso. Alertados por una vecina que simpatizaba con ellos, miembros del Centro Cultural La Sala relataron encontrar, al acercarse al lugar, un considerable operativo policial y una cuadrilla de alrededor de 30 hombres que trabajaban en la demolición de la huerta. Al mismo tiempo, también encontraron que ya estaban presentes los periódicos barriales cercanos al gobierno. De forma que creen que algunos actores locales conocían la inminencia y la fecha exacta del desalojo antes de que este fuera llevado a cabo. En su lugar fue construido un camino de pavimento que conecta a la plaza Giordano Bruno con la estación Caballito de la Línea Sarmiento de trenes, obra con poca implicancia en la comunicación entre ambos puntos. Así, una iniciativa comunitaria con elementos de educación ambiental fue reemplazada por una intervención urbana que redujo el espacio público a su carácter ornamental y conectivo²⁴ por la presión de un grupo de personas que se consideraban vecinos legítimos con capacidad de tamizar la presencia de aquellos que no encajaban en su estereotipo de habitantes legítimo y moralmente adecuado.

Foto 2. Plaza Giordano Bruno



Fuente: Joaquín Benítez.

²⁴ Al siguiente día, una movilización hacia la Centro de Gestión y Participación (CGP) N° 6 para protestar contra el desalojo de la Huerta Orgázmika resultó en una fuerte represión sobre los manifestantes movilizados, con heridos, arrestos y el ingreso de oficiales de la policía al Centro Cultural La Sala sin una orden judicial. Fuente: “Represión en la huerta”, *Noticias Urbanas*, 20/5/2009.

ProtoComuna Caballito narró una experiencia parecida de expulsión que ellos mismos sufrieron con la demolición de un comedor que alimentaba a niños y que administraban desde principios y hasta mediados de la década del 2000. La experiencia nos fue relatada por uno de sus miembros y en particular la falta de sensibilidad:

Todo barrio de clase media tiene un grupo de personas muy apegada a las tradiciones, muy apegada a un pensamiento un poco anacrónico. Nosotros como ProtoComuna Caballito tuvimos un emprendimiento (...) donde tuvimos un centro cultural que era ante todo un comedor, que fue atacado por los mismos vecinos que años después atacaron a la Huerta Orgázmika bajo el grito de “están llenando de negros a Caballito”, sin entender que la gente con necesidad de comida está. El hecho era que obviamente se hacían más evidentes porque al estar en el comedor se concentraban todos en un solo lugar, pero el hecho de la necesidad de que la gente necesitara comida, no estaba generado por el comedor sino por las circunstancias sociales. (...) Ellos nos acusaban a nosotros de generar la pobreza porque teníamos el comedor, y buscaron recursos legales y administrativos para demoler nuestro galpón (entrevistado - ProtoComuna Caballito).²⁵

Otro desalojo importante que tuvo lugar en la zona fue el que aconteció en los terrenos de la exfábrica de harinas Morixe. Cuando esta cerró sus puertas en 2001, sus instalaciones fueron ocupadas, según uno de nuestros entrevistados, por obreros de la fábrica. Con los años se desarrolló allí un asentamiento habitado por 42 familias, el que fue reconocido por algunos organismos del Estado.²⁶ No obstante, en el año 2009 fue desalojado, luego de que la empresa propietaria de los terrenos vendiera el predio para el desarrollo de un emprendimiento inmobiliario denominado Torres Dos Plazas. Las autoridades declararon a los medios que “este desalojo no solo fue posible por el accionar

²⁵ ProtoComuna Caballito es una organización de la sociedad civil constituida en el año 2003 por un grupo de ciudadanos movilizadas por el incumplimiento de parte del Gobierno de las prioridades establecidas en el Presupuesto Participativo 2002. Inicialmente, la organización perseguía la implementación del sistema de comunas previsto por la Asamblea Constituyente de la Ciudad del año 1996. Sin embargo, a partir del 2006, la ProtoComuna Caballito comienza a priorizar el problema de la sobreexplotación del suelo en el barrio. Sus acciones incluyen la presentación de amparos, movilizaciones en el espacio público, reuniones con las autoridades y presentación de proyectos de ley.

²⁶ Mencionada como Nuevo Asentamiento Urbano (NAU) Morixe en un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: www.defensoria.org.ar/institucional/doc/asentamientos.doc.

gubernamental, sino que también el compromiso cívico de los vecinos al denunciar el asentamiento”.²⁷

El Gobierno de la Ciudad también realizó el desahucio de dos acopiadoras de residuos que se encontraban instaladas en los terrenos ferroviarios. Nuevamente, el accionar de las organizaciones vecinales fue instrumental para concretar los desalojos, gracias a denuncias y amparos sobre el aumento de robos y de la inseguridad en la zona y también bajo la excusa de los riesgos ambientales que implicaban un basural y las acopiadoras.²⁸ El Gobierno de la Ciudad procedió a desarmar no solo estas instalaciones, sino también el asentamiento en el que vivían las 200 familias empleadas en esta cooperativa. Según relataron los habitantes del asentamiento, representantes gubernamentales ofrecieron dinero a cambio de abandonar el lugar antes del 15 de diciembre de 2008 y aseguraron que quienes no tomaran la oferta, se tendrían que ir de allí inmediatamente.²⁹ En un primer momento, la expulsión fue frenada gracias a la intervención del juez Gallardo del Fuero Contencioso y Administrativo, quien declaró ante los medios: “No es un nido de delincuentes, sino gente pobre que trabaja”.³⁰ Al mismo tiempo, el asesor Titular de Menores detectó que en el asentamiento vivían 60 chicos en edad escolar. La posición de los vecinos fue ambivalente ante el accionar del gobierno: algunos apoyaron el desalojo bajo la consigna “Basta de asentamientos ilegales, todos por la seguridad”,³¹ ProtoComuna Caballito apoyó la medida, pero recordando que el acuerdo entre el gobierno nacional y de la ciudad por el que fueron cedidos los terrenos estipula que “si en el lugar hubiera gente de escasos recursos, el gobierno porteño tiene la obligación de brindarles una vivienda digna”,³² y finalmente una agrupación vecinal no especificada denunció a *Página/12* su preocupación por el destino de esta población y declararon que “están sacando a las cartoneras, pero además están tratando de sacar el asentamiento. Hay también otra orden de desalojo, que es administrativa, para sacar a la gente”. Un miembro de SOS Caballito nos relataba:

En el tema de los cartoneros la gente decía: “no se puede seguir viviendo en este estado de humo y de indigencia que nos traen, donde nadie regula y nadie

²⁷ Fuente: Blog República de Caballito (<http://www.republicadecaballito.com/barrio/importante-desalojo-de-asentamientos-en-caballito.php>)

²⁸ Fuente: Blog Caballito Verde (<http://caballitoverde.blogspot.com.ar/>)

²⁹ Fuente: “Freno a un desalojo”, *Página/12*, 24/10/2008.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Fuente: “Montenegro y los vecinos de Caballito marchan contra el basural”, *Agencia Federal de Noticias*, 24/10/2008.

³² Fuente: “Desalojo de cartoneros”, *Página/12*, 23/10/2008.

hace nada. Lo único que falta ahora es ya que la villa se desarrolle”, porque había una villa de emergencia ahí al lado, detrás Ferro, lindera a donde estaban los cartoneros reciclando. Sí, mayoritariamente la gente pidió, de los que participaban... Las organizaciones que tienen una acción social de vieja data, ninguna opinó a favor de este tipo de medidas de desalojo. Los grupos de vecinos sueltos que participaron en eso opinaron que había que desalojarlos, pero eran grupos muy minoritarios que plantearon esto. No desconocemos que hay gente que quería... Entonces el gobierno para mediar trató de dar una solución diciendo: “les vamos a dar un predio para reciclar en Villa Soldati que ya lo tenemos destinado para este tema, y les vamos a dar cobertura de ART a todos los cartoneros para que estén cubiertos y puedan...”. Bueno, digamos que los tiraron casi al otro lado de la General Paz o lejos de lo que era el centro urbano de la comuna. Nunca se supo qué fue lo que pasó, si realmente fue así o no (entrevistado 2 - SOS Caballito).

La máxima penetración socialmente aceptada y la naturalización de los procesos expulsivos

En los relatos surge de modo constante una idea muy fuerte de barrio de clase media en los miembros de las agrupaciones entrevistadas. Esta idea se encuentra arraigada de forma profunda en el imaginario barrial, y funciona al mismo tiempo como matriz explicativa en dos sentidos diferentes. Por un lado, justifica los desalojos y las formas de cierre social dual que se operan en el espacio, implicando la idea de una máxima penetración socialmente aceptable (Carman, 2012): quienes no posean los capitales culturales, económicos y simbólicos necesarios para habitar el barrio no pueden residir o apropiarse de él simplemente porque no están a su altura. Muchas agrupaciones legitiman así las expulsiones de los asentamientos y recicladoras de los terrenos ferroviarios y aledaños, el cercado de las plazas y parques o la expulsión de la Huerta Orgázmika, porque entienden que existen individuos que no poseen los capitales simbólicos necesarios para hacer uso de los espacios públicos barriales, aun cuando residan dentro del barrio. Pero al mismo tiempo, este carácter de clase media de Caballito permite a aquellos otros actores que no comulgan con estas visiones de mundo y que tienen una mirada más inclusiva sobre el espacio urbano, dar una explicación de por qué existen estas situaciones de expulsión y de estigmatización. El carácter de clase media de los habitantes del barrio sirve así para explicar las apropiaciones conservadoras del espacio público y la

estrecha y limitada mirada social que algunos vecinos del barrio tendrían de las problemáticas que allí se presentan.

En suma, parecería existir una moralización de las apropiaciones del espacio público: vecino legítimo no es solo el que vive en el barrio, quien ya registre varios años de residencia en él, sino quien además pertenezca a cierta clase social y respete ciertos códigos de uso y apropiación del espacio público. Estos códigos de moralización son entendidos e internalizados por todos los que intervienen en el espacio público barrial, tanto por aquellos que se esfuerzan en hacerlos respetar como por aquellos empeñados en su ruptura y redefinición. La siguiente anécdota que nos fue narrada, es un buen ejemplo de cómo un vecino del barrio pone en juego una moralización del espacio público al dialogar con una autoridad pública:

Ojo que esto es también la ciudadanía, ¿no? Hubo una abogada que era de Caballito Medioambiental –creo que se llamaba la organización–, abogada, que dijo: “yo no puede ser que vaya al Parque Rivadavia los días sábados...” –al comisario que había venido a la reunión, de la [comisaría] doce, por los temas de seguridad– “...no puede ser que vaya al parque con mi hijo y me encuentre que hay un indigente ocupándome el banco de la plaza. Yo necesito estar con mi hijo en la plaza y no puede ser esta situación”. El comisario le dijo: “bueno, señora, cálmese. Nosotros venimos de un país ya con una historia y una cantidad de problemas...”. Es decir, el policía se ubicaba a la izquierda de esta vecina, ¿no? (entrevistado 1 - SOS Caballito).

El hombre común y la compleja relación con la política

Un aspecto que también es diverso entre estas agrupaciones analizadas se encuentra en su relación con la política institucionalizada y los partidos políticos. Mientras que algunos abrazan una militancia política, aun a costa de revisar posiciones y perder adhesiones (como el caso de SOS Caballito al apoyar el proyecto Nuevo Caballito por su adhesión al Frente para la Victoria según nos relataban miembros de otras organizaciones barriales), otros despliegan discursos como los analizados por Hernández (2013, 2014, ver *supra*) en los que lo político se presenta como una instancia en abierta oposición a las verdaderas necesidades del barrio.

Muchas de las organizaciones vecinales analizadas aquí parecen tener un carácter más parecido a un proyecto personal, llevado adelante por un reducido número de personas, que una organización política con instancias de colabo-

ración y participación masivas. En las entrevistas, casi todos fueron renuentes a divulgar el número de colaboradores permanentes y cuando finalmente lo revelaron ante la insistencia del entrevistador, resultó bastante reducido, de entre dos y cinco colaboradores permanentes. También encontramos que es una acusación típica al referirse a organizaciones con las que se encuentran en abierta confrontación; el hecho de estar compuesto por apenas dos o tres miembros permanentes fue utilizado como argumento deslegitimador de la agrupación. Sin embargo, es necesario remarcar que la legitimidad de estas organizaciones no se encuentra en los números: de una u otra manera, todas ellas toman posiciones y defienden intereses de distintos vecinos que conviven en el barrio con miradas diferentes sobre lo más conveniente para sí mismos y para Caballito. Que en términos reales estén conformados por un círculo estrecho de colaboradores o que no tenga un poder de convocatoria masiva en actos y movilizaciones no debe ser considerado como algo que sume o reste a su legitimidad como actor político y social.³³ Al respecto, uno de nuestros entrevistados reflexionaba:

En lo que nosotros fallamos fue en el tema —que nos dimos cuenta después— que mucha gente que se acercaba se acercaba con la idea, con la problemática personal: cuestión de haber sido perjudicado de manera particular o de sentirse que iba a ser perjudicado de manera particular por un emprendimiento en particular. Lo que no logramos es generar una visión colectiva de la situación, que salte más de la necesidad individual a la búsqueda de una solución colectiva. La solución colectiva quizás implique el abandono o la falta de solución, inclusive la no solución de la problemática particular en búsqueda de una solución colectiva. Ese paso nosotros no lo logramos dar, y muchas veces los vecinos una vez que se daban cuenta que no podían solucionar una cuestión particular, desistían de seguir trabajando en el colectivo. Eso fue indudablemente un error nuestro, algo que no logramos manejar, que no logramos dar la fuerza, la energía necesaria como para que la gente lograra pasar de la visión particular a la visión colectiva (entrevistado - Protocomuna Caballito).

³³ Esto abre a la pregunta acerca de si estas organizaciones deben ser clasificadas como formas de acción individual o formas de acción colectiva. Al respecto, recuperamos algunos comentarios realizados por Nardacchione (2005) y señalamos la inscripción pública de toda acción colectiva y la necesidad de poner en cuestión la distinción entre problemas públicos y problemas privados para algunos casos. Así, es posible considerar como plenamente colectivas acciones que, a pesar de estar guiadas por un interés personal, logran un reconocimiento público de problemáticas irresueltas que en principio no fueron definidas como colectivas. Nótese que esto es válido en los conflictos en los participan las organizaciones que aquí estamos analizando.

Varias agrupaciones plantearon la dificultad para obtener adhesiones y mantener un compromiso y una militancia en el tiempo. Al parecer, existen ciclos en los que las personas tienden a acercarse a estas organizaciones y apoyar sus reclamos y otros en los que las organizaciones vecinales se repliegan por el agotamiento del impulso popular. Incluso pueden llegar a abandonar la militancia por la frustración sufrida en derrotas o la sensación de pérdida y desvirtuación de los espacios y las prácticas en las que se manifestaban. Estos períodos de particular efervescencia se habrían registrado durante la crisis pos 2001 y durante las movilizaciones por la limitación de la construcción de nuevas torres de vivienda hacia mediados de la década. Pero particularmente interesante son los términos en los que en la cita anterior está expuesta: una disyunción entre una participación a largo plazo, en la que la situación personal por la que se acerca una persona a estas agrupaciones queda irresuelta o abandonar formas de movilización colectiva para buscar una resolución individual a dicho problema con recursos personales.

Foto 3. Edificio en torre Dosplazas



Fuente: Joaquín Benítez.

Al mismo tiempo, la llegada de advenedizos o “desconocidos” a instancias de participación vecinal es vivida de forma angustiante por algunos de los miembros de las agrupaciones entrevistadas. Esto se debe no solo al desconocimiento de estas personas, sino también porque con estos habrían llegado prácticas políticas (identificada como partidarias) con las que se encontraban en abierto desacuerdo. Estas prácticas son descritas como “prepotentes”, “altaneras”, “violentas” y “fraudulentas” en, por ejemplo, los Consejos Consultivos o al narrar en carácter de rumor que la elección de comuneros se encontró viciada.³⁴ Tampoco miran con buenos ojos que algunas de las agrupaciones con las que compartían orígenes comunes se hayan politizado y radicalizado con los años, como es el caso de Protocomuna Caballito, aunque tengan un aprecio y un respeto especial por haber mantenido una posición coherente con el correr de los años.

Podemos poner en cuestión, luego de todos estos años de militancia y movilización, la figura de la “gente común” ajena a la política que se presentaba en los discursos vecinalistas y en la interpelación estatal y mediática que repasábamos en la primera parte de este trabajo. En este sentido, algunas organizaciones han hecho recorridos de acercamiento a entramados partidarios, como algunos miembros de Protocomuna Caballito que se han convertido en asesores en la Legislatura de la Ciudad, mientras que SOS Caballito adhirió a proyectos políticos ligados al Frente para la Victoria, o algunos otros actores como el periódico barrial *Horizonte* que ha sido acusados de tener vínculos cercanos con el PRO.³⁵ Existan o no los vínculos partidarios, la posición de *Horizonte* tiende a ser considerablemente opuesta a la de Protocomuna Caballito o a la de SOS Caballito, en especial en la cuestión del proyecto de IRSA para construir un centro comercial en terrenos aledaños a la avenida Avellaneda. Así, los escarceos con la política partidaria, los caminos por los que los llevó su militancia barrial y los aprendizajes que estos actores adquirieron durante la última década permiten poner en cuestión este carácter de “gente común”, que algunos autores encontraban en sus retóricas. En primer lugar, porque el conocimiento que tienen del territorio no se asienta tanto en “recorrer el barrio de forma cotidiana” como en saberes técnicos e históricos de urbanismo que tuvieron que aprender para fundamentar

³⁴ Durante estas elecciones, según narró una entrevistada, los partidos políticos habrían traído micros con personas ajenas al barrio y a las que se les extendían certificados de residencia falsos con domicilios cercanos apenas en la esquina del lugar de votación. Este relato no puedo ser confirmado ni refutado. Sin embargo, su mera existencia ya da cuenta de la mirada que algunos de los actores estudiados tiene de la política como forma viciosa de movilización clientelar.

³⁵ Al ser entrevistados, la revista *Horizonte* negó cualquier tipo de vínculo con el PRO y con IRSA, con quienes son constantemente acusados de poseer relaciones espurias.

sus posiciones en la arena política. A las trayectorias profesionales propias (la mayoría de los entrevistados tenían formación universitaria en disciplinas como arquitectura, derecho o ciencias sociales) se fueron sumando saberes expertos específicos que enriquecieron sus miradas sobre las problemáticas urbanas. En segundo lugar, algunos de los miembros de estas organizaciones han hecho de su activismo barrial una ocupación a tiempo completo, en una trayectoria que queda abierta a explorar si puede ser caracterizada como profesionalización. Y en tercer lugar, su intervención comenzó a establecer un vínculo complejo con los partidos políticos. En la medida en que han tenido que participar activamente en la Legislatura Porteña, el Concejo Consultivo de la Comuna u otras instancias de gobierno, estos actores han comenzado a internalizar lógicas de la política partidaria, negociar apoyos a proyectos de ley y plegarse a estrategias de acumulación política a largo plazo. Estos dos últimos puntos ponen en cuestión la distancia entre la política de los vecinos y la política de los políticos en el discurso vecinalista analizado por Hernández (ver *supra*).

Foto 4. Huerta



Fuente: Joaquín Benítez.

Conclusiones

En los conflictos urbanos que se han operado en el barrio de Caballito durante los últimos años, siempre ha surgido alguna de las agrupaciones analizadas como representantes de los vecinos. Pero en dicho proceso han tenido que definir quién es el “vecino” y quién merece habitar el espacio barrial. Al analizar las posiciones tomadas, es difícil categorizar a las agrupaciones en un simple continuo de posiciones inclusivistas y posiciones expulsivistas: la misma agrupación que en un conflicto podría estar resistiendo el accionar del mercado inmobiliario, la especulación de la tierra y el accionar de capitales internacionales banalizadores del espacio barrial, puede, en el siguiente conflicto, esbozar fuertes prejuicios de clase hacia quienes no considera dignos de habitar el espacio urbano. El problema se encuentra en que tiende a definirse vecino como el habitante de alguna trama espacial delimitada y se adjudica a dicho habitante una mirada, una intencionalidad y un accionar homogéneos que en términos reales no se condice con la heterogeneidad de actores e intereses que realmente se encuentran al interior de dicho espacio. En algunos conflictos, los que se enfrentan son distintos actores que residen a una distancia cercana y que forman parte de la misma trama barrial. Allí, la categoría de vecino se encuentra en permanente discusión, porque lograr ese reconocimiento resulta en una posición estratégica para constituirse en interlocutor de los medios de comunicación masiva o del Estado. Es decir, la categoría de vecino se encuentra en permanente redefinición y disputa.

Podemos ver entonces que los movimientos urbanos vecinales, como los que encontramos en Caballito, presentan un nivel muy alto de modularidad como acción colectiva (Tarrow, 2012): estas pueden ser apropiadas por una variedad de agentes sociales, articulando hacia una gama muy amplia de objetivos políticos. Es ampliamente compatible con otros repertorios de protesta (en este caso: presentación de proyectos de ley en la Legislatura o amparos frente a la Justicia, organización de marchas y movilizaciones, etcétera). Volvemos así a la apreciación que hacen Martí i Costa y Bonet i Martí (2008) de los movimientos urbanos relacionados con la defensa de la comunidad. Si trascienden sus estrechos límites locales pueden transformarse en organizaciones progresistas que ponen en cuestiones las causalidades sistémicas de las problemáticas que los afectan (como por ejemplo, cuando se cuestionan los modelos de desarrollo urbano, la especulación inmobiliaria y la sustentabilidad ambiental del crecimiento vertical ilimitado de la ciudad, en el conflicto por la densificación del barrio). Pero pueden también virar hacia posiciones conservadoras si no

logran extender su mirada más allá de su comunidad, y reconocer la existencia de formas diferentes de habitar la ciudad y de apropiación del espacio público.

Bibliografía

- Abal Medina, P. (2002). “Asambleas: cuando el barrio resignifica la política”. En Battistini, O. (ed.). *La atmósfera incandescente. Escritos políticos sobre la Argentina movilizada*. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad.
- Borja, J. (1975). *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.
- Bourdieu, P. (1999). “Efectos de lugar”. En Bourdieu, P. (dir.). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (1977). *Movimientos sociales urbanos*. México: Siglo XXI.
- (2004). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Cervio, A. L. (2008). “Vecinos vs. villeros’: la lucha por la definición de los modos socialmente legítimos de vivir (en) la ciudad”. *Nómadas*, vol. 19, n° 3, julio-diciembre.
- Ciccolela, P. y Mignaqui, I. (2008). “Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas. Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires”. *Cuadernos del CENDES*, año 25, n° 69, septiembre-diciembre.
- Cosacov, N. (2009a). “Dinámica del capital y movilización de vecinos. Aproximaciones a un análisis microespacial de un conflicto urbano en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires”. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 3, n° 2.
- (2009b). “Acción colectiva y prácticas de delimitación social. Aproximaciones para pensar las movilizaciones de sectores medios por ‘el patrimonio’, ‘la calidad de vida’ y ‘la identidad barrial””. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 31 de agosto al 4 de septiembre.
- (2013). “Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificio en la Ciudad de Buenos Aires”. *Eure*, vol. 39, n° 118.

- Cravino, M. C. (org.) (2014). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines: UNGS.
- De Certau, M. (1999). *La invención de lo cotidiano. I. Artes del hacer*. México: Universidad Iberoamericana.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2004). “Conflictos por el espacio y orden urbano”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, n° 56, mayo-agosto, pp. 258-288.
- Fava, R. (2014). “La clase media, entre la historia y la cultura. Representaciones sociales sobre los ‘vecinos’ en el conflicto con los ‘ocupantes’ durante la toma del Parque Indoamericano”. En Cravino, M. C. (org.). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines: UNGS.
- González Bombal, I. (1985). “Protestan los barrios (el murmullo suburbano de la política)”. En Jelin, E. (compil.). *Los nuevos movimientos sociales. Derechos humanos, obreros, barrios*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Grimberg, M.; Schavelzon, S.; Barna, A.; Peluso, M. y González Martín, M. (2004). “Identificaciones y disputas de sentido en Asambleas Barriales. Análisis de la construcción política de la categoría de vecino”. *Intersecciones en Antropología*, n° 5, pp.167-175.
- Hernández, S. (2013). “¿Un único modelo? La figura de ‘los vecinos’ y las construcciones discursivas de lo urbano”. *Quid 16*, número especial.
- (2014). “Los vecinos del vecindario al protagonismo. Un aporte comunicacional para pensar los procesos urbanos”. *Avatares de la Comunicación y la Cultura*, n° 7.
- Martí i Costa, M. y Bonet i Martí, J. (2008). “Los movimientos urbanos: de la identidad a la glocalidad”. En *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*. Actas del X Coloquio Internacional en Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26 al 30 de mayo. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/403.htm>
- Nardacchione, G. (2005). “La acción colectiva de protesta: del antagonismo al espacio público”. En Schuster, F.; Naishtat, F. S.; Nardacchione, G., y Pereyra, S. (compils.). *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.

- Ouviña, H. (2008). “Las asambleas barriales y la construcción de lo ‘público no estatal’: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. En Levy, B. (compil.). *La política en movimiento: identidades y experiencias de organización en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Pereyra, S. (2002). “La política y las cacerolas: ¿Va a constituirse el cacerolazo en una acción?”. *IDEA*, año 16, nº 36.
- Pousadela, I. M. (2011). *Entre la deliberación política y la terapia de grupo: la experiencia de las asambleas barriales-populares en la Argentina de la crisis*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rossi, F. (2005a). “Las asambleas vecinales y populares en la Argentina: las particularidades organizativas de la acción colectiva contenciosa”. *Sociológica*, año 19, nº 57, pp. 23-145.
- (2005b). “Aparición, auge y declinación de un movimiento social: Las asambleas vecinales y populares de Buenos Aires, 2001-2003”. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, nº 78, abril, pp. 67-88.
- Salcedo, R. (2007). “La lucha por el espacio urbano”. En Segovia, O. (ed.), *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, pp. 69-77. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Svampa, M. y Corral, D. (2002). “El análisis de la dinámica asamblearia: las asambleas de Villa Crespo y Palermo”. En *Movimientos sociales en la Argentina de hoy. Piquetes y asambleas*, pp. 4-24. Buenos Aires: CEDES.
- Tarrow, S. (2012). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Wilkis, A. y Vommaro, G. (2002). “De la crisis política a la acción: el sentido de lo político en las movilizaciones populares recientes”. En Battistini, O. (ed.). *La atmósfera incandescente. Escritos políticos sobre la Argentina movilizada*. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad.

Fuentes:

Agencia Federal de Noticias

Encuesta Anual de Hogares 2013, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Noticias Urbanas

Página/12

Capítulo 2

Disputas por el acceso al ambiente sano y a la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la justicia y políticas públicas

María Cristina Cravino y Carla Fainstein

Introducción

Este capítulo trata sobre los procesos desencadenados luego de un fallo estructural de la Corte Suprema de Justicia de la Argentina (causa Mendoza)¹ emitido en el año 2008 que obligaba al Estado (y en distintos niveles) a tomar una serie de medidas que tendrían como fin remediar el ambiente en toda la cuenca del río Matanza-Riachuelo. Esto implicaba modificar la situación de desigualdad urbano-ambiental de esta región hídrica, en particular la de la población que habitaba cerca de los cursos de agua o en zonas afectadas por contaminación. Como afirma Merlinsky, en demandas territoriales:

... el ambiente es el catalizador de una disputa que puede tener focos-objetos tan importantes como la discusión sobre la propiedad de la tierra y usos del suelo urbano, la contradicción entre diferentes sistemas de producción en una región, la resistencia a formas de gobierno centralista del Estado nacional, la cuestión de los derechos al hábitat digno y el acceso

¹ A los fines de este trabajo se entiende por causa Mendoza al proceso judicial que tramita ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)” (Expte. M. 1569. XL), así como también a la totalidad de las actuaciones judiciales relacionadas con la ejecución de la sentencia del 8 de julio de 2008 (Fallos 331: 1622).

a la ciudad y a los diferentes significados culturales asignados al territorio, etc. (Merlinsky, 2013: 47).

Las primeras medidas del juez encargado de la implementación de la sentencia de la causa citada (Luis Armella) al que el máximo Tribunal de Justicia delegó sus acciones, se centró en la franja de territorio denominada camino de sirga, que según el código civil argentino se estipula en 35 metros de ancho² desde el curso de agua. Ese espacio debía ser “liberado” para la construcción de un camino de ribera y espacios verdes. Allí es donde se ubicaban y ubican una serie de asentamientos informales. Nuestro foco se pondrá en los barrios porteños contemplados en la causa, en cuanto al proceso de su implementación, las demandas y políticas de los vecinos de estos barrios, la acción del Poder Judicial –en sus distintos niveles– y las intervenciones del Gobierno de la Ciudad. En este proceso también intervino un organismo estatal multiactoral³ denominado Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), que tenía la responsabilidad de gestionar los fondos del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA),⁴ direccionado a 14 municipios de la provincia de Buenos Aires y a la ciudad de Buenos Aires, los que conformaban la cuenca. Establecimos como corte temporal los inicios del año 2015, aunque esta decisión tiene la dificultad de que las acciones estatales se encontraban en desarrollo.

Una de las ideas vertebradoras de este trabajo es que el modo en que fue implementada la sentencia se relaciona con cómo la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Gobierno de la Ciudad conciben los derechos de los habitantes de zonas vulneradas, los tiempos impuestos por la Justicia, la historia organizativa de los barrios y la capacidad de modificar las decisiones estatales por parte de los referentes y vecinos de las villas en ese contexto. Existió una coincidencia táctica entre el gobierno local y el juez Luis Armella,⁵ ya que ambos no contemplaban como parte del proceso la participación de vecinos. Incluso, el citado juez trató en reiteradas ocasiones a los barrios como “obstáculos” que debían

² Esta medida fue reducida a diez metros en el nuevo Código Civil y Comercial, sancionado en el año 2014.

³ El ACUMAR es el organismo público que se creó en 2006 a partir de la Ley N° 26168 que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (sayds) de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

⁴ El PISA se presentó en 2009 y “detalla los lineamientos a seguir en materia de gestión, prevención y control, destinados a recomponer y preservar la Cuenca Matanza Riachuelo”. Estuvo compuesto por diversas líneas de trabajo que pretenden dar solución a los problemas de la cuenca siguiendo el fallo de la Corte Suprema.

⁵ Luis Armella era el titular del Juzgado de Quilmes, al que la Corte Suprema de Justicia designó para seguir la implementación de la sentencia.

ser removidos.⁶ En igual sentido, la Corte Suprema de Justicia no reconoció a los habitantes de estos barrios como parte en la causa, negándoles su voz, la que fue reemplazada por un grupo de ONG vinculadas con la defensa del ambiente o derechos humanos nucleados en el “Cuerpo Colegiado”,⁷ coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación. Obviamente, era un reemplazo imposible, y la Defensoría General de la Ciudad intentó, sin éxito, que los vecinos fueran tenidos en cuenta, quedando ella misma excluida del proceso judicial. El mecanismo de audiencias públicas que adoptó en ocasiones el Poder Judicial no generó espacios deliberativos, ya que implicaba inscripción previa, y la presencia de todo tipo de actores no se daba en horarios compatibles para personas que trabajaban, y se convocaban de forma esporádica y discontinua. Como se desarrollará, las formas organizativas de los barrios no alcanzaron el mismo nivel de consolidación: algunas fueron incipientes y con poca experiencia y otras tuvieron vaivenes en su capacidad de presión hacia las instituciones gubernamentales. De esta manera, el Gobierno de la Ciudad resolvió sus obligaciones con los tiempos estipulados por el Poder Judicial (primero perentorios, luego laxos), lo que derivó en un fuerte costo social en cuanto a las condiciones de vida de los vecinos relocalizados y los que permanecieron en sus barrios.

Por otra parte, queremos subrayar que la implementación de la sentencia transformó un plan integral de mejoramiento de las condiciones ambientales de un amplio territorio a políticas compartimentadas; una de ellas era la liberación de la costa del Riachuelo, con el consiguiente traslado de la gente que allí vivía. No se contempló en los años analizados la desigualdad ambiental y urbana de las personas que se encontraban viviendo más allá de los 35 metros. Asimismo, para lograr lo que indicaba la orden del juez Luis Armella se recurrió a desalojos violentos y, posteriormente, al traslado de los habitantes a zonas alejadas de donde vivían. Solo luego del despliegue de resistencias colectivas de los vecinos, en particular de la Villa 21-24 y de la Villa 26, se fueron cambiando en forma parcial las orientaciones adoptadas por el Gobierno de la Ciudad. Mientras tanto, a comienzos del 2014, el asentamiento Lamadrid fue incluido entre los barrios en los que intervendría el Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad; pero allí la propuesta fue la entrega de créditos individuales a fin de que sus pobladores salieran del lugar de forma dispersa. Por el monto de dinero que el gobierno local

⁶ En la Resolución del Juzgado del 28 de marzo de 2011 se expresa que se “ha solicitado varios desalojos compulsivos, para así liberar las obstrucciones de ambas márgenes del río”.

⁷ Forman parte del citado organismo: la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación de Vecinos de La Boca, la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH) y Greenpeace.

estaba dispuesto a entregar solo era posible mudarse a zonas alejadas del conurbano bonaerense, perdiendo así su capital locacional (Abramo, 2003).

A su vez, veremos que la ejecución de la sentencia fue desarrollando conflictos específicos en cada barrio o porción de ellos. Por otra parte, en el transcurso del proceso judicial de esta causa estructural se redefinía la cuestión ambiental de la cuenca, se actualizaba el derecho y se territorializaban las políticas, aspectos que fueron expuestos y analizados en profundidad por Merlinsky (2013).

El capítulo se estructura con una primera parte en la que se repasan las características de los barrios involucrados en los procesos de relocalización del camino de sirga. Seguidamente, se establece una periodización en relación con lo que sucedió en los barrios con la implementación de la sentencia del máximo Tribunal de Justicia de la Nación: la acción pública y las estrategias de los vecinos y sus representantes. Distinguimos una primera etapa en la que se evidenciaba la “urgencia” de las relocalizaciones y el despliegue de desalojos sorpresivos, y una segunda en la que las relocalizaciones se desarrollan con algunas negociaciones y/o resistencias de los afectados de las villas. Por último, se presentarán algunas conclusiones provisorias.

Mapa 1. Comunas alcanzadas por la ACUMAR



Fuente: elaborado por Juan Pablo del Río sobre la base de Google Maps.

Un solo río, muchos barrios

Las intervenciones urbanas del Estado, como la que aquí estamos tratando, se dan en el marco de espacios habitados, donde los vecinos construyen, reconstruyen y redefinen su territorio. Las políticas urbanas en estos casos implican siempre un impacto social, ya que modifican las condiciones de vida de los habitantes de los barrios y la posición de estos en la ciudad. También presupone construcciones de poder que alteran las formas micropolíticas barriales y recrean modos de relacionamiento con el Estado (Cravino *et al.*, 2002). Históricamente, el Estado argentino, en sus distintos niveles, con muy pocas excepciones, colocó a los sectores populares en un lugar subordinado en la definición de políticas o programas, con escasa o nula capacidad de opinión, aun cuando afectaban su vida cotidiana. Es decir, no solo se trataba de una situación de desigualdad

urbana estructural, sino que también el tratamiento estatal era desigual en relación con otros sectores sociales. Por su parte, los habitantes de barrios populares, y en particular de las villas, desarrollaron formas organizativas para resolver por sus propios medios sus problemas ante la falta de acciones públicas de mejora de las condiciones urbanas, pero además para presentar demandas al Estado tendientes a modificar el proceso de implementación de programas o políticas. Nunca son sujetos pasivos, aun cuando no se haya contemplado su participación formal en los modos de intervención. No obstante, en algunos casos, estas organizaciones fueron muy incipientes, débiles e incluso inexistentes, y los vecinos solo inventaron formas de articulación en situaciones de crisis o pudieron, simplemente, desplegar sutiles resistencias. En esos casos, como veremos, el lugar de subordinación construida se profundiza.

Mapa 2. Asentamientos ubicados a la vera del Riachuelo



Fuente: elaborado por Juan Pablo del Río sobre la base de Google Maps.

Como podremos observar, los barrios involucrados en la relocalización por la liberación del camino de sirga del Riachuelo, establecida inicialmente por el juez Luis Armella y luego por los juzgados designados por la Corte Suprema de Justicia, presentaban algunas características comunes, como la constante exposición a fuentes de contaminación o inundaciones, en particular en las viviendas más cercanas al curso de agua, pero también algunas diferencias, tanto por su condición sociourbana como por su trama organizativa. Estas condiciones iniciales tienen mucho peso para entender los procesos de implementación de políticas urbanas sociales. Como suele suceder en los procesos de relocalización, la presencia de una organización que participe, negocie o resista las propuestas del Estado resulta un elemento central que modifica la forma en que se lleva el proceso y los resultados. Por otra parte, este tratamiento en el marco de una causa judicial generó una política específica del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para los barrios de la ribera del Riachuelo, que los separó del tratamiento genérico de las villas porteñas. Esto atentó contra la posibilidad de una aglutinación de demandas de todas las villas de la ciudad capital, ya que los tiempos, las formas y los requerimientos del fallo del Supremo Tribunal de la Nación significó una impronta totalmente diferente, aun cuando el objetivo debería ser el mismo que el del resto de las políticas hacia este tipo de barrios: el mejoramiento de las condiciones de vida de la población por medio de la superación de la precariedad urbana y ambiental de las áreas.

Uno de los argumentos de este trabajo apunta a que la acción pública sobre las villas en este distrito se concentró en el espacio del borde del Riachuelo a fin de dar cumplimiento a los requerimientos del juez Luis Armella, desatendiendo en buena medida lo que sucedía en las otras, en particular en relación con la inversión en vivienda. Constituye una paradoja que la acción estatal surja de un fallo de la Corte Suprema de Justicia y no de la respuesta a las múltiples y constantes demandas de la población y las organizaciones villeras de las zonas cercanas al Riachuelo. Sin embargo, esto no implica un tratamiento similar en cada barrio; por el contrario, se repite un *modus operandi* del gobierno de Mauricio Macri en relación con las villas: pragmatismo e intervenciones diferenciales en cada barrio de acuerdo con dónde está emplazado, su entorno, el número de personas afectadas, la capacidad organizativa de los habitantes (Cravino, Ricciardi y Sehtman, 2013) y sus proyectos urbanos, en algunos casos ligados a emprendimientos inmobiliarios o de recualificación urbana (Cravino y Palombi, 2015).

Las villas son fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad (Cravino, 2006), se insertan en una trama urbana que no las reconoce. Pero frente a la idea de aisla-

miento, hay que señalar que sus habitantes se vinculan con la economía urbana capitalina, haciendo su aporte como mano de obra o con producción endógena. Al mismo tiempo, utilizan sus servicios urbanos, cuya ausencia implicaría para ellos un deterioro en las condiciones de su vida cotidiana. Estos barrios solo pueden ser comprendidos tomando en cuenta la dinámica urbana de Buenos Aires. Nos estamos refiriendo a las villas 21-24-Barracas, 26-Riachuelo, Lamadrid, Luján, Magaldi y El Pueblito, cuya descripción haremos a continuación.

La ciudad de Buenos Aires mantiene constante su población desde 1947 en alrededor de 3.000.000 de personas y, por lo tanto, tiene un alto grado de consolidación en su infraestructura. Esto generó que existieran servicios educativos y sanitarios disponibles para los habitantes de las villas porque el entorno se encuentra urbanizado desde hace décadas. Algunos de estos servicios se instalaron dentro de los barrios durante las décadas de 1990 y del 2000. Encontramos así que la mayoría de los niños de las villas ubicadas al borde del Riachuelo podían ir a sus escuelas a pie (en su mayoría públicas y cercanas). Aún así se debe hacer notar que no siempre las escuelas pudieron darles vacantes a los niños de las villas que las necesitaban porque en estas zonas el crecimiento demográfico es relevante y no hubo respuestas por parte del Estado local para atender a la creciente demanda. Algunos concurrían a establecimientos del vecino municipio de Avellaneda (según los entrevistados, por la mejor calidad educativa). Para la asistencia médica los pobladores explicaban que acudían a los centros de salud barriales y cuando necesitaban lo hacían a hospitales cercanos. Casi todos los barrios contaban con comercios minoristas, talleres y centros comunitarios o comedores, por lo general gestionados por los mismos habitantes de las villas. Queremos resaltar esta característica porque los vecinos que ya fueron relocalizados no pudieron mantener estas actividades, lo que alteró su vida cotidiana en detrimento de sus fuentes de ingresos o acceso a servicios, como explicaremos más adelante.

Los adultos, de acuerdo con nuestras entrevistas, trabajaban también en las cercanías. Los hombres mencionaron oficios relacionados en la industria de la construcción, tales como albañilería, herrería o plomería. Algunos se desempeñan en fábricas como operarios. Entre las mujeres predominaban las amas de casa, empleadas domésticas o aquellas que realizaban tareas de asistencia en los comedores del barrio. En la mayoría de los asentamientos existía una fuerte presencia de “cartoneros”,⁸ que contaban con lugar para el acopio o incluso la venta.

⁸ Este es el nombre popular con que se conoce a los recicladores de residuos urbanos callejeros.

Según Gazzoli (1997) la **Villa 21-24 de Barracas** tuvo su origen a fines de la década de 1950. La zona fue el lugar donde dormían (en los depósitos o al aire libre) los trabajadores del puerto ubicado sobre el Riachuelo (el que luego se desactivó) que estaba contiguo a la actual villa. Estos jornaleros sin techo, muchos recién llegados de Europa o del interior del país, con el tiempo construyeron sus precarias viviendas cerca del lugar de trabajo. Caminando por los pasillos se pueden encontrar los rastros de los antiguos rieles y el paso de un ferrocarril de carga, con muy baja frecuencia. Su conformación como barrio fue gradual. Los registros municipales indicaban para 1962 solo 344 familias, es decir, alrededor de 1.500 personas (Cravino, 2006). Luego creció a un ritmo más vertiginoso.

En la década de 1970 fue una de las villas afectadas por el proceso de erradicación llevado a cabo por el gobierno militar, pasando de 12.120 habitantes en 1976 a 6.525 en 1980, momento en el cual, por las críticas de la Iglesia católica y las protestas de los habitantes, comenzó a desactivarse el plan (Oszlak, 1991). Por qué pudo permanecer alrededor de la mitad de la población puede ser explicado por su ubicación marginal con relación al centro de la ciudad, en un espacio muy degradado ambientalmente y donde existía un basural hasta casi comienzos de la década del 2000. También se debe tener presente que el gobierno militar priorizó para el desalojo la zona norte de la ciudad, donde se albergaban los sectores de mayor renta y donde tenían las villas mayor visibilidad en el contexto del Mundial de Fútbol de 1978. Desde la década de 1990 es la villa con mayor cantidad de población del distrito. Mientras que en el año 1991 contaba con 10.822 personas y en 2001, 16.108, al año 2010 la habitaban 29.782 pobladores (Dirección General de Estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires).

Este barrio es fuertemente heterogéneo. Por un lado, podemos observar casas de una planta o dos con techo de chapa. Por otro lado, resalta lo que se denomina el “Barrio Nuevo”, que se encuentra sobre la Avenida Zavaleta, que tiene una traza planificada, de ángulos rectos y de calles angostas, y cuenta con una plaza central. Sus viviendas son de muy buena calidad constructiva, ya que fueron producto de un plan de viviendas impulsados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (ivc)⁹ sobre parte del predio de la villa que no estaba ocupado en ese momento (Cravino, 2006). Un tercer sector es

⁹ Este incluyó dos modalidades: algunas viviendas fueron construidas por medio de autoconstrucción y otras por empresas, intermediadas por la organización barrial. Debido a que muchos de los que compraron lotes a la Mutual Flor de Ceibo no lograron construir la vivienda que esperaban, algunos lotes fueron ocupados.

la zona ubicada en el centro del barrio, que es producto de una ocupación en 1999 por parte de una organización que adscribió al movimiento piquetero, el Movimiento Territorial de Liberación (MTL). Según sus miembros, esta surgió cuando algunas familias le solicitaron autorización al principal dirigente de la Mutual Flor de Ceibo (principal organización barrial en ese entonces) para asentarse en el barrio y este se negó, por lo que decidieron ocuparla de hecho. El grupo impulsor provenía del cercano Núcleo Habitacional Transitorio (NHT) Zavaleta, donde no tenían espacio para construir nuevas viviendas. Este sector, junto con el que se encuentra contiguo al Riachuelo, son los más degradados ambientalmente. Se encuentra ubicado unos dos metros por encima del nivel del resto de la villa porque se ocupó el espacio donde se encontraba el basural, que no fue removido por completo (Cravino, 2006).

Las viviendas que se asientan cercanas al Riachuelo suelen ser más precarias,¹⁰ más expuestas a la contaminación proveniente del curso de agua y sufren también frecuentes inundaciones. Por esta razón, los vecinos hacían referencia a los malos olores, a la facilidad con que los niños se enfermaban del sistema respiratorio. Como plantean Auyero y Swistun (2006) siguiendo a Bourdieu, los pobladores de las zonas en riesgo tienen una relación dóxica, es decir, naturalizada, con la contaminación. Aún así plantean reclamos y la búsqueda de una mejor condición ambiental de sus barrios. En palabras de Auyero y Swistun (2007: 141) con relación a Villa Inflamable: “No hay ni una población determinada a hacer algo en contra de la agresión tóxica, ni una población completamente acostumbrada a la contaminación”. En los casos que analizamos, el discurso sobre la situación ambiental se despliega cuando un entrevistador los consulta, ya que la causa judicial los habilita a exponer sus problemas con cierta legitimidad en el reclamo. También, como encontraron los autores citados, poseen informaciones erróneas, dudas y confusiones. Así, en particular con las intervenciones de agentes estatales de distintos organismos públicos, ellos van cambiando sus percepciones sobre el ambiente y también su discurso. Hasta ese entonces, la contaminación era parte silenciosa de su vida cotidiana, del costo físico y moral por ser ocupantes ilegales de suelo, ser los “parias de la ciudad” (Wacquant, 2007). El mismo Estado devela esta situación.

De acuerdo con los entrevistados, hay manzanas con distinta composición social de origen: algunas donde predominan los migrantes del interior del país, otras donde son mayoritarios los de países limítrofes. Cabe señalar la condición

¹⁰ Si bien comparativamente esta zona expresa mayor precariedad constructiva que el resto de la villa, hay zonas de fuerte consolidación urbana e incluso viviendas construidas con el apoyo del Gobierno de la Ciudad.

de inquilinos de gran parte de los habitantes. Esta condición es de difícil registro censal, y en consecuencia lo es saber el porcentaje de ellos, debido a que los locadores ocultan esta situación por temor a sanciones. Estos son los habitantes más vulnerables a las decisiones gubernamentales porque muchas veces no se les reconoce ningún derecho a la vivienda. Algunos sectores cuentan con red de agua clandestina, provista por los propios vecinos. Deben relocalizarse de la villa 21-24 Barracas, 2.344 familias, lo que supone un aproximado de 4.000 personas.

El barrio posee numerosos comedores comunitarios de diferentes organizaciones religiosas, políticas o sociales. Podemos destacar la importante presencia de la Iglesia católica con sus comedores, iglesias, capillas, centros de atención a adicciones, asistencia a ancianos o jóvenes. También están presentes iglesias evangélicas. Se observan organizaciones referenciadas como parte de lo que fuera el movimiento piquetero, como por ejemplo Barrios de Pie o el MTL, o guarderías comunitarias y centros culturales organizados por ONG. Como infraestructura estatal dentro del barrio existen centros de salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, dos escuelas públicas primarias, centros culturales para jóvenes, espacios de apoyo escolar y un centro cultural dependiente del Gobierno Nacional.

La Villa 21-24 en la década de 1990 y hasta hace pocos años contaba como principal organización del barrio a la Mutual Flor de Ceibo, la que cobró relevancia cuando en 1991 fue elegida por el Programa Arraigo como su interlocutora para la implementación de la regularización dominial. De esta forma, ese programa le transfirió en bloque el predio que actualmente ocupa la villa y se firmó a tal efecto un boleto de compra-venta. Los vecinos comenzaron a pagar las cuotas correspondientes al monto acordado entre el programa y la organización. La recaudación del dinero la realizaba la mutual y esta era la responsable de realizar los pagos al programa,¹¹ pero luego de unos años emergieron fuertes conflictividades internas e incluso se produjo un incendio en el edificio. De estas forma se perdieron todos los papeles de pago, y hubo faltantes, lo que generó acusaciones de estafa por parte de los vecinos a la organización (Cravino, 2006).

¹¹ Desde inicios de la década del 2000 la mutual renegociaba con el Programa Arraigo una nueva cotización del precio del suelo.

Foto 1. Borde del Riachuelo en el sector correspondiente a la Villa 21-24 Barracas



Fuente: Carla Fainstein.

Luego, la mutual fue perdiendo su rol de representación barrial, y a instancias de una intervención judicial del Fuero Contencioso Administrativo de la ciudad, se conformó la Junta Vecinal, la que adquirió mayor peso. Esta promovió la renovación de la organización barrial por medio de elecciones abiertas en el año 2008, fiscalizadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Desde el juzgado que llevaba adelante la “Secretaría de villas”, durante años posteriores se realizó un acompañamiento a la organización en términos de representación política y la resolución de algunos déficits urbanos.

La **Villa Magaldi**¹² es un asentamiento surgido a fines de los años noventa. Los vecinos entrevistados hicieron referencia a que compraron informalmente los terrenos. Ellos relataron que “era un baldío” y que fueron construyendo las

¹² Este barrio se encuentra ubicado en la intersección de la calle Magaldi y el Riachuelo, más un edificio en la calle Agustín Magaldi al 2200.

casas con material noble. Este barrio presenta dos zonas bien diferenciadas: por una parte, se encuentra una fábrica ocupada (algunos le dicen “el galpón”) por numerosas familias que allí dentro construyeron sus viviendas. El predio fue expropiado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para ser un centro cultural, según los entrevistados, pero este nunca se concretó. Por otra, se ubicaba un sector sobre el Riachuelo, el que presentaba las características de una villa. Estaba organizado alrededor de un espacio central, similar a una plaza seca y pasillos en paralelo al río. Los primeros habitantes provenían de la Villa 21-24 Barracas, distante solo a una cuadra de allí.¹³ Algunos habían sido inquilinos y no podían seguir pagando la renta. Otros habían formado nuevas familias y no tenían acceso a la vivienda ni siquiera en la villa de origen. De acuerdo con los vecinos entrevistados, los más antiguos son “provincianos” (del interior del país), luego llegaron paraguayos, y más recientemente peruanos.

Debajo de las edificaciones construidas por los vecinos existían piletones que eran originarios de la fábrica (algunos fueron rellenados y otros permanecían con agua). Esto generaba gran cantidad de humedad en el ambiente, lo que acarrea problemas a la salud, en particular de los niños. Los vecinos fueron censados en dos oportunidades por el IVC, en 2004 y 2010,¹⁴ incluyendo a la mayoría de los inquilinos. Algunos quedaron afuera del censo, porque se negaron a él o no se encontraban presentes al momento del operativo.

Habitaban en el edificio al 2011, según los propios vecinos, unas 40 familias, en subdivisiones realizadas por los mismos ocupantes. Algunas viviendas son más o menos amplias, otras muy pequeñas. En general, comparten un patio y/o pasillo entre tres y cinco familias. Según los entrevistados “*en el edificio cada uno vive su vida*”. Tienen puertas independientes e invirtieron en sus casas mucho dinero en material de construcción y en algunos casos mano de obra. Es decir, expresaban el esfuerzo que implicó para ellos construir sus nuevos hogares.

¹³ Muy cercanos al barrio se encuentran las plantas industriales del diario *La Nación* y el diario *Clarín*, los laboratorios de Temis Lostaló y algunas edificaciones fabriles obsoletas. Contiguo a lo que conformaba el sector de la villa había un astillero que funcionaba al 2011 como depósito y posteriormente fue demolido junto con ese conjunto de viviendas.

¹⁴ En la resolución del 22 de febrero del 2011 del Juzgado Federal a cargo de la ejecución de la sentencia de la “causa Mendoza” se consigna que las autoridades del Gobierno de la Ciudad indicaban la presencia de “116” familias que debían ser relocalizadas. Los vecinos señalaban que faltaron familias para censar (aproximadamente 20). Como en todos los casos, el número de personas o familias fue cambiando y se observaron muchísimas inconsistencias. Por ejemplo a diciembre de 2010 estaban estipuladas 158 familias de este barrio irían al predio que perteneció a la empresa Mundo Grúa (nombre que luego se utilizó cotidianamente para referirse al conjunto habitacional que allí comenzó a construirse).

También afirmaban tener escasa cantidad de agua corriente y problemas en el funcionamiento de las cloacas. Además, se inundaba con frecuencia. En el asentamiento funcionaba un comedor, al que concurrían más de 130 chicos y en el edificio existía un templo evangélico, donde se congregaban alrededor de 80 personas de la villa, el que incluía también un merendero.

En el sector de la villa, a la vera del Riachuelo, las construcciones eran, en general, de mampostería (incluso usaron unos caños rellenos de cemento que se encontraban en el lugar para hacer las paredes), con algunas pocas casas de dos pisos. Contaban con agua corriente y electricidad¹⁵ con conexiones hechas por los propios vecinos. Utilizaban garrafas y no tenían cloacas. A comienzos del 2015 este sector se encontraba totalmente relocalizado. Los vecinos consideraban que era un “barrio tranquilo”, donde “casi no había situaciones de delincuencia”. La relación con su entorno y ambiente es similar a lo descripto para la Villa 21-24 de Barracas.

La **Villa 26 Riachuelo**¹⁶ surgió alrededor de los años 1963-1964, con población migrante del interior del país (particularmente santiagueños). Cuando la última dictadura cívico-militar llevó a cabo un plan de erradicación de villas, esta fue en gran parte desalojada y solo quedaron unas pocas familias, entre ellas la de la principal referente barrial. La gran etapa de crecimiento de la población del asentamiento se dio después de recuperada la democracia, hacia 1983.

Según un censo realizado por el IVC en el año 2006 se asentaban allí 170 familias. En el año 2011 se consignaban 215.¹⁷ Al año 2006, la mayoría de las viviendas tenía desagüe cloacal, contaban con agua corriente y electricidad. Estos datos, al igual que la simple observación del barrio, evidenciaban una fuerte consolidación urbana. Predominaban las viviendas de baja altura, amplias, la inmensa mayoría de una sola planta, con pequeños patios o jardines.

La villa estaba conformada por aproximadamente cuatro manzanas y se estructuraba a lo largo de un solo pasillo que se encontraba paralelo al Riachuelo y que iba desde la Calle Perdriel hasta el Puente Bosch. Las hileras de viviendas se encontraban ubicadas a ambos lados del camino. En el sector más alejado del curso de agua, las casas se apoyaban en el paredón de una fábrica. El barrio contaba con alumbrado público instalado por los vecinos y con servicio domiciliario de recolección de residuos sólidos. Funcionaba un comedor y

¹⁵ En ambas partes solían tener problemas con el servicio de la electricidad, y en invierno era frecuente tener cortes de suministro de hasta una semana.

¹⁶ Se encuentra delimitada por las calles Perdriel, Villarino, Santa Elena y el Riachuelo.

¹⁷ En la resolución del año 2011 del Juzgado Federal de Quilmes, se hacía referencia a que las autoridades del Gobierno de la Ciudad indicaban la presencia de 215 familias.

numerosos comercios minoristas. Dado el tamaño del barrio, todos los vecinos se conocían. Había poca rotación de habitantes e inquilinos y era calificado por ellos como un “barrio tranquilo”.

Cabe aclarar que este barrio, a diferencia de los otros, tenía asignados los lugares de relocalización desde el año 2006 (con una ley que avala esta medida), por lo que los mismos vecinos impedían que llegara más gente allí y de esta forma que no se alterara el traslado acordado a los tres edificios asignados.

El asentamiento **El Pueblito**¹⁸ surgió hace alrededor de 30 años y en 2011 allí vivían 128 familias,¹⁹ aunque los propios vecinos informan 200 (*Clarín*, 12/3/2011). Se conformaba por dos grupos de casas, los que se autodenominan “El Pueblito” y “Mar Dulce”. Se encontraba relativamente consolidado; la mayoría de sus casas eran de mampostería. No contaban con ninguna organización barrial. Tampoco existía comedor comunitario dentro del barrio, aunque se encontraba uno en las cercanías.

Villa Luján²⁰ (o **Puente Bosch**) poseía una sola entrada por la calle Luján y se bifurcaba por dos calles o pasillos internos que limitaban con las barrancas del Riachuelo. Dicha villa se ubicaba sobre terrenos que pertenecen en parte a empresas ferroviarias nacionales y en parte al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Surgió a mediados de los años ochenta, en el período democrático. Había dos sectores diferenciados: el asentamiento propiamente dicho y un hotel, que estaba tomado. Predominaban los habitantes argentinos provenientes del interior del país, aunque con presencia de ciudadanos de nacionalidad paraguaya.

En el censo del 2010 del IVC las autoridades del Gobierno de la Ciudad indicaban que 44 familias a ser relocalizadas.²¹ Fuentes de la Defensoría de la Ciudad hacían referencia a alrededor de 74 familias y que solo 16 casas estarían dentro del camino de sirga, aunque este se encontraba aún sin delimitación. Esto generaba una controversia: si la relocalización total tenía que ver con el cumplimiento de la sentencia o con una política de recualificación urbana en

¹⁸ Este barrio se encontraba a un costado y bajo el Puente Alsina, que une la ciudad de Buenos Aires con la provincia de Buenos Aires, recostado sobre el Riachuelo.

¹⁹ Según informó el GCBA en el expediente del Juzgado de Quilmes encargado del cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, las 128 familias serían relocalizadas en diferentes grupos, uno en un predio en Bajo Flores, otro en Lugano y algunos no estaban definidos. El total de viviendas del barrio a diciembre de 2010 era de 210 familias, pero este número incluye viviendas que no se encontraban en el camino de sirga.

²⁰ La villa se encontraba ubicada sobre la calle Pedro de Luján, y delimitado por la calle Gonçalves Días y las vías del Ferrocarril Roca y el Riachuelo, en el Barrio de Barracas.

²¹ En dos predios, uno en el bajo Flores y otro en Lugano.

la zona. Por su parte, en el convenio marco de los distintos distritos con el Gobierno Nacional en el año 2010, se mencionó la “urbanización de 78 familias”.

La mayoría de las viviendas eran precarias y predominaban materiales como los ladrillos huecos, maderas y techos de chapa. Muchos de los pisos eran de tierra. Numerosas viviendas se encontraban en desnivel por la ribera, y sufrían inundaciones cuando se producían lluvias constantes o fuertes. Según las mismas fuentes, se observaba una presencia muy baja de inquilinos.

El barrio contaba con una red de agua potable tendida por los propios vecinos, y conectada a la red de la empresa estatal Agua y Saneamiento (AYSA),²² pero no poseía red cloacal.²³ La electricidad provenía de conexiones clandestinas. Algunos vecinos utilizaban gas envasado y otros directamente leña para cocinar o calentar agua. Dentro del barrio se contaba con un comedor comunitario de la Iglesia católica, hasta que fue cerrado a comienzos de la década del 2000.

El asentamiento²⁴ **Lamadrid** es una pequeña villa que se encuentra ubicada en el barrio de La Boca y está construida en parte bajo una autopista. Según un estudio de la Defensoría General de la Ciudad (2014), el barrio se inició a comienzos de los años noventa con la llegada de personas que eran expulsadas de otras formas de habitar la ciudad. En ese texto se hace referencia al relato de la primera persona en llegar, una mujer sola con ocho hijos, quien explicaba que el lugar era un descampado utilizado como depósito de obra de la autopista Buenos Aires-La Plata. Ella llegó allí luego de un desalojo de una vivienda en la zona, otros por no poder pagar el alquiler o por situaciones de desplazamiento intraurbano. Así, en el año 2012 habitaban allí 363 familias censadas, de las cuales 166 lo hacían en el bajo autopista. Esto significaba que no todas debían ser relocalizadas. El asentamiento ocupa tres sectores que fueron expropiados para realizar la construcción de la autopista Buenos Aires-La Plata. En 1992, las familias que se establecieron en los predios sobre la calle Pedro de Mendoza fueron relocalizadas por la empresa Coviare, a cargo de

²² Dado que se trata de un tendido informal predomina la baja presión y las cañerías presentan fisuras o pinchaduras, y por lo tanto, la calidad del agua está expuesta a elementos contaminantes.

²³ No recibían apoyo del Gobierno de la Ciudad para desagotar los pozos ciegos.

²⁴ El término asentamiento en la ciudad de Buenos Aires se suele utilizar para las villas más recientes, las surgidas en la década del noventa o dos mil. Esa denominación la utilizó la Defensoría del Pueblo, también como “nuevos asentamientos urbanos”. Creemos que esa decisión solo generó confusión y en muchos casos un no reconocimiento por parte del Gobierno de la Ciudad que optó por intentar desalojarlo. Durante el gobierno de Mauricio Macri (2007-2015) muchos de ellos fueron desalojados.

la construcción de la autopista, en un pequeño conjunto de viviendas al que se accede por la calle Suárez.

Estos barrios, como pudo verse, tuvieron orígenes distintos. Distinta también es su organización, y diferente es la relocalización que para ellos se plantea. Algunos contaban con organizaciones barriales fuertes, otros débiles y en otros eran inexistentes. Hay barrios que deben ser relocalizados en su totalidad, y otros parcialmente. Solo una villa tenía lugares asignados, mientras para todo el resto la localización futura era objeto de constantes cambio de decisiones por parte del Gobierno de la Ciudad y también de disputa.

Presentamos a continuación un cuadro con la población de cada barrio. Además, se indica la cantidad de familias que deben relocalizarse de cada barrio según el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo elaborado por el ACUMAR en diciembre del año 2010.

Cuadro 1. Población de las villas afectadas a la relocalización (año 2010)*

Barrio	Cantidad de familias	Familias a relocalizar	Familias en barrios a urbanizar
Villa 21-24 Barracas	10.000	2.344	11.710
Magaldi		158**	49
El Pueblito		210***	80
Villa 26	636	215	-
Villa Luján	776	-	78**
Villa Lamadrid	363	200	

* Estos datos reflejan lo hallado en la documentación oficial en relación al año 2010, pero en años posteriores el número de población se fue modificando, como se aclara posteriormente. En algunos casos, las cifras cambiaron también por la intervención de la Defensoría General de la Ciudad que solicitó sumar familias que no habían sido censadas por deficiencias operativas.

** Estas cifras luego cambiaron, porque el Gobierno de la Ciudad decidió que partes de estos barrios fueran urbanizadas, ya que no todo el sector estaba afectado al camino de sirga.

*** La Villa Luján no fue urbanizada, sino que fueron relocalizadas 44 familias al complejo habitacional ubicado en la intersección de las avenidas Lacarra y Cruz (Villa Soldati).

Fuentes: Dirección General de Estadísticas y Censos (Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) para el año 2010 y 2011. ACUMAR, Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, año 2010. En el caso de Luján se trata de una proyección realizada por el IVC basada en el Censo del año 2006.

Como se observa, hubo fuertes modificaciones en lo propuesto por el Gobierno de la Ciudad en el marco de la tramitación de la causa con lo que se implementó de manera efectiva. De esta forma, encontramos barrios que iban a ser relocalizados totalmente y lo fueron en forma parcial, y otros que se trasladaron en parte, cuando estaba estipulado que fueran completamente reubicados.

Los habitantes no son parte de la causa. La “urgencia” de las relocalizaciones y desalojos sorpresivos

Como hemos expresado, los habitantes de los barrios no son participantes neutrales, sino que portan intereses, necesidades y valoraciones de lo que es justo e injusto en las políticas sociales urbanas (y en las relaciones vecinales) y poseen representaciones/percepciones de la ciudad. El vínculo con el territorio se construyó social e históricamente, y significa relaciones materiales relevantes, como el acceso a los servicios o externalidades urbanas, y también relaciones sociales, como las familiares, de amistad o vecindad. Los unen lazos afectivos con ese espacio urbano, que se manifiesta en los sentimientos de arraigo y pertenencia, que van desde la vivienda hasta el barrio e incluyen al entorno donde los vecinos se mueven cotidianamente. A su vez, para los habitantes de las villas, el Estado está incorporado a su *hábitus* urbano, por las experiencias recurrentes de intervenciones, en ocasiones violentas, por promesas no cumplidas, y por algunas acciones a favor de su situación. Esto genera una percepción de fuerte desconfianza sobre el Estado en todos sus niveles e incluso de abierto rechazo en algunos casos. A pesar de ello, también han aprendido que pueden ejercer pequeñas o grandes resistencias a su favor. Todo este entramado de actores estatales, barriales y de organizaciones externas de apoyo constituye un espacio micropolítico, que expresa las condiciones diferentes de cada villa al borde del Riachuelo para poder discutir, negociar, proponer o imponer sus puntos de vista.

Luego del fallo de la Corte Suprema de Justicia, cuando se iniciaron las acciones concretas en relación con el camino de sirga del Riachuelo, los habitantes comenzaron a tener noticias por los medios de comunicación escritos o audiovisuales de que sus barrios serían intervenidos y relocalizados. Obviamente, para ellos esto implicó sorpresa y un impacto emocional muy fuerte, más aún cuando junto con las referencias de su traslado no se informaba a dónde iba a ser. También significaba una situación de incompreensión sobre lo que estaba sucediendo, ya que desde hacía varios años venían sufriendo amenazas de desa-

lojos por medio de notificaciones administrativas realizadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que solo tenían el objetivo de amedrentar a los habitantes de las villas, ya que no contaban con fundamentos judiciales. Comenzaban a tener claro que con violencia o con mudanza a otras viviendas, ellos iban a tener que dejar el lugar.

La presión para su traslado por parte del juez Luis Armella era tal, que el diario *Clarín* del 30 de diciembre del 2010 informaba que:

El nuevo secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación ayer asumió con un plazo perentorio que cumplir: antes del 1° de febrero deberá presentar un plan para erradicar todas las viviendas precarias y asentamientos que están a la vera del Riachuelo. Y el 1° de marzo, el Juzgado Federal de Quilmes verificará cuál es el avance de esas acciones. En caso contrario, Juan José Mussi podría correr la suerte de su antecesor, Homero Bibiloni, que fue el primer funcionario multado por no cumplir con el fallo de la Corte Suprema que ordena el saneamiento del Riachuelo.

Este contexto no era favorable para los habitantes, ya que se los trataba como si fueran “obstáculos”²⁵ que debían ser removidos. Unos meses antes, el diario *La Política On line* del 31/5/2010 explicaba que un funcionario del Gobierno de la Ciudad (Sergio Agostinelli) envió cédulas de desalojo a 1.200 familias que vivían en villas y asentamientos a la vera de la cuenca Matanza-Riachuelo. Esto sucedía pese a que no había viviendas alternativas para reubicarlos. La intempestiva decisión provocó cruces con la Sindicatura porteña y el Instituto de Vivienda de la Ciudad. Ese había sido el inicio del trato con los habitantes: decían sobre ellos sin escuchar su parecer.

Intentaremos reconstruir la perspectiva de los pobladores de los barrios afectados por los procesos de relocalización en el marco de dicha causa judicial, en el momento en que recibieron las noticias de su traslado en tiempos perentorios. Al mismo tiempo, indagaremos sobre las primeras estrategias de los pobladores frente a los procesos de relocalización y sus formas organizativas.

Como afirma Pautassi (2014), la presencia de “los derechos” en la escena pública merece un análisis de las consecuencias que trae aparejadas. La autora (2014: 13) plantea que: “... uno de los primeros efectos sobre el que numerosos estudios han alertado es un anclaje retórico en torno a los derechos sin que se evidencie un efectivo avance en términos de cumplimiento de las obligaciones

²⁵ Ese término fue utilizado por el juez en relación a los barrios que se ubicaban en el camino de sirga.

que los derechos traen aparejados”. Por esta razón, cobra relevancia comprender los efectos de la implementación del fallo de la Corte Suprema de Justicia en la población e indagar sobre los discursos y las prácticas. Sin duda, la implementación no impactó de igual manera en las distintas villas. Podemos encontrar tres situaciones: por un lado, barrios con una antigüedad mayor a 50 años, con organizaciones sociales que contaban con el apoyo de actores externos relevantes al momento de la defensa de sus derechos, tal como es el caso de la Villa 21-24 Barracas y la Villa 26-Riachuelo. Por otro, barrios para los cuales la noticia de la relocalización motivó esfuerzos organizativos para poder tener alguna capacidad de negociación con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y, por último, un barrio que no tuvo posibilidad de respuesta ante las acciones del Estado local de desalojar parte de él violentamente, pero pudo mejorar su situación con la intervención de los organismos de defensa de derechos del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Lamadrid durante mucho tiempo fue invisibilizada en el marco de las acciones a realizar a partir de la causa Mendoza y recién en el año 2014 se inició la propuesta de relocalización de forma concreta. Por esta razón no es incluida en este apartado.

Cuando visitamos la Villa 21-24 de Barracas en el año 2011²⁶ los referentes barriales afirmaban que contaban con alguna información sobre la causa, pero no la suficiente. Los vecinos solo recibían noticias de forma oral por medio de los delegados, ya que las autoridades de la ciudad no se habían hecho presentes tras los anuncios y tampoco los habían notificado por escrito de su situación. Prácticamente, lo único que sabían era que debían desalojar el camino de sirga. Abundaban muchos rumores que generaron confusión. En este punto un referente barrial expresaba gran malestar porque *“se habla del camino de sirga continuamente y que no hay conciencia de que sobre el camino viven personas”*. Por otra parte, dirigentes de la villa afirmaban que no coincidían los cálculos gubernamentales de las personas que debían ser relocalizadas y además estaban disconformes con los rumores de cómo se iba a demarcar la zona. Al poco tiempo, el IVC comenzaba a trabajar sobre las mediciones del camino de sirga de forma aproximada,²⁷ pero en el barrio se hizo presente la Defensoría del Pueblo, la Asesoría Tutelar de Cámara y la Defensoría General, todos organismos de la Ciudad, que buscaban garantizar el trabajo con transparencia, en diálogo con los vecinos y respetando sus derechos.

²⁶ Algunas de las entrevistas en este barrio fueron realizadas en el marco de un servicio contratado por la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

²⁷ No utilizaron instrumentos de precisión para las mediciones.

Dado el mecanismo de información, muchos vecinos no conocían las razones de la causa y otros aludían a que la decisión judicial se motivaba por la contaminación y la prevención de enfermedades de los chicos a futuro. No obstante, ellos creían que la prioridad en la causa era liberar el camino de sirga y no la situación en la que se encontraban las familias. Esta es una cuestión esencial, que muestra cómo en el proceso de implementación del fallo se fue modificando el objetivo, que originalmente era reparar las condiciones ambientales y de vida de los habitantes de la cuenca, y después fue derivando a centrarse solo en la liberación del camino de sirga sin contemplar los mecanismos acordes para resolver las necesidades habitacionales de la población que allí habitaba. Los mecanismos de relocalización implican tiempos y pasos particulares que el juez Luis Armella no estuvo dispuesto a considerar, con el costo social que ello conllevó para los habitantes de las villas.

Lo que encontrábamos en el 2011, y asimismo en los años siguientes, era una fuerte desconfianza de los vecinos a las palabras de los funcionarios del Gobierno de la Ciudad, pero también de los diferentes organismo del Poder Judicial (en sus distintos niveles y roles) y de otras instituciones públicas, incluso de la información que circulaba por otras fuentes. Esta suspicacia estuvo y está fundada en las experiencias previas acumuladas a lo largo de décadas, que se plasmaban en promesas incumplidas, amenazas, no cumplimiento de sentencias judiciales favorables antes sus demandas al Gobierno de la Ciudad. No todos en ese marco de difidencia percibían de forma homogénea el futuro. Algunos remarcaban la información contradictoria; otros relataban que el *ivc* les dijo que van a ir a dar explicaciones pero no lo hacía. Incluso afirmaron: “*no hay seriedad en el abordaje de la problemática*” y que no se sentían escuchados. Mientras unos perdían la serenidad, otros creían en que “*no va a pasar nada*”, muchos no quisieron ser censados porque no tenían claro lo que iba a suceder con ellos y algunos creían que podían ser desalojados sin más trámite y de forma intempestiva.

En síntesis, en una primera etapa los vecinos no habían sido consultados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en relación con el proceso de relocalización. Tampoco desde el Poder Judicial les informaban o los hacían partícipes de las decisiones. Incluso, el gobierno local planteaba al juez Armella posibles lugares de relocalización diferentes en un período muy breve sin participar a los pobladores. Un vecino afirmaba que los habitantes del barrio “*somos marginados*” y que “*no nos consultan por vivir en la villa*”. Estas frases expresaban con claridad la percepción del lugar que ocupaban ellos en la sociedad y en la ciudad y su situación de ciudadanía devaluada. En tal sentido, desplegaban algu-

nas acciones para correrse de la relación de subordinación que estructuralmente los une al Estado. Por el contrario, necesitaban información más precisa sobre su futuro, como por ejemplo saber si continuar o no con las construcciones de sus casas o irse de antemano. Los tiempos alternaron situaciones de angustia e incertidumbre y de espera. La concreción de la mudanza era la que cerraba el ciclo, pero abría otros problemas para los vecinos.

Al final de esta primera etapa y gracias a los reclamos y acompañamientos de organismos de defensa de los derechos sociales, se logró información algo más clara por parte del Gobierno de la Ciudad. La Villa 21-24 de Barracas se mudaría a un predio contiguo al barrio denominado “Mundo Grúa”, pero los vecinos evaluaban que no alcanzaba para cubrir toda la demanda de vivienda que presentaba el barrio. Los pobladores tendrían razón.

La presencia de una organización barrial e instituciones de apoyo social, político, religioso y legal²⁸ dejó huellas importantes en la perspectiva de los vecinos de este barrio. Era donde más podían hacer referencia a la idea de derechos. En algunos casos esta era difusa y en otras ancladas en algunas cuestiones más precisas. Remitían sin duda a los criterios de lo justo y lo injusto, en una economía moral (Thompson, 1991) de recursos estatales. Así, una entrevistada afirmaba que *“primero están los niños porque está en juego su futuro”*. Otros, en particular, consideraban que el trato debía ser *“mi casa por otra casa”*, no pidiendo más que un intercambio de equivalentes. Todavía no sabían que esto no sería así y que las nuevas viviendas vendrían con un crédito hipotecario. Pero el miedo al desalojo estaba latente, como expresó una referente entrevistada. Esto último muestra, una vez más, la percepción de sus posiciones subordinadas y se relaciona con que muchos de los vecinos del barrio ya habían pasado por situaciones similares. A ello, un entrevistado, apropiándose de saberes expertos, lo denominó *“agresión psicológica”*, pudiendo poner en palabras la cotidiana violencia simbólica desplegada en ellos como población objeto de desalojo (en este caso, con sentencia judicial).

En relación con las estrategias desarrolladas por los vecinos ante el proceso de relocalización de los moradores ubicados en el camino de sirga dentro del barrio, decidieron a febrero de 2011 elegir delegados especialmente abocados a la discusión de este complejo proceso y que se conformaron en un cuerpo de

²⁸ A este barrio, a diferencia de los otros afectados por la causa, acuden más organismos públicos a asesorar o a desarrollar proyectos, aunque no necesariamente vinculados a la causa. Los vecinos suelen hacer consultas legales al Asesor Tutelar de Cámara y a abogados de organizaciones sociales. También algunos grupos reciben el acompañamiento de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y la Fundación Temas.

50 miembros. Este ha sido organizado con el objeto de transmitir información “uniforme y confiable” a los vecinos. Una entrevistada destacaba que el delegado se encontraba en la misma situación que el vecino al que representaba (sujeto al desalojo), a diferencia de la figura del delegado barrial tradicional, que está “*más vinculado a acciones políticas*”. Es decir, se planteaba como una representación instrumental y acotada solo a los aspectos vinculados a su mudanza de allí. Ellos tenían conciencia de que el manejo de la información significa poder, y de que si no la obtenían, sin duda, iba a jugar en su contra.

Algunos se negaron a ser censados, como forma de resistencia ante su fuerte desconfianza frente a las medidas gubernamentales. Ellos vinculaban censo a desalojo sin vivienda a cambio. Luego, a comienzos del 2011 se abrió un proceso de negociación con el IVC, cuando este comenzó el operativo de registro de vecinos de la zona “afectada” (aunque con grandes imprecisiones). Los delegados generaron así un marco de credibilidad para el despliegue de las distintas intervenciones (en etapas) y se constituyeron, de alguna manera, en garantes de que los vecinos no serían “erradicados” sino “relocalizados”. De todas formas, los habitantes “afectados” no creían que fuera posible un traslado de tanta envergadura y consideraban que si se llevaba a cabo (y les entregaban viviendas) iba a generar un fuerte impacto en el ánimo de los vecinos del resto del barrio. Nos referimos a los problemas que implica la acción estatal en procesos de relocalización cuando entran en colisión con los principios de justicia arraigados en los villeros (Cravino y González Carvajal, 2013). De todas formas, cuando se conoció la calidad de las construcciones, hasta aquellos que estaban dispuestos a mudarse comenzaron a dudar y a desplegar acciones para atrasar su traslado o incluso a impedirlo.

Algunos vecinos contaban con casas constructivamente muy consolidadas, incluso mejoradas con recursos de programas habitacionales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (materiales, cooperativas de mejoramiento habitacional, etcétera). Esto generaba un sentimiento de asombro por el cambio de criterio del Estado, y a su vez enojo ante la noticia de que tenían que ser desalojados cuando habían invertido tanto esfuerzo, dinero y afecto en sus viviendas. No percibían, como otros, la necesidad del traslado. Muchos de ellos habían naturalizado el riesgo ambiental, ya que allí vivían desde hacía muchos años (Auyero y Swistun, 2008) o lo sopesaban como un mal menor ante la posibilidad de ir a un lugar alejado y/o degradado.

Varios delegados barriales expresaron enfáticamente que deseaban mantener el tipo de construcción que tenían en ese entonces. Esto es, no querían vivir en edificios de conjuntos multifamiliares (bloques), sino en viviendas unifamiliares.

Manifestaban muchas dudas respecto al pago de la vivienda (ni siquiera sabían si van a tener que pagarla o no) o les preocupaba que no les mantuvieran las condiciones de pago. Planteaban que necesitaban la cercanía a la zona donde estaban en ese momento para poder acceder al trabajo, la educación, la atención de la salud y otro tipo de actividades, tales como asistencia a apoyo escolar, comedores comunitarios e iglesia. Como veremos luego, nada de esto sucedió. Cabe destacar que en esta villa (al igual que en las otras), como ya mencionamos, muchas personas tenían como actividad económica el *cartoneo*, y por eso pedían que se las tuviera en cuenta al momento de la relocalización. Esto último, como veremos, no sucedió en un principio. Entonces, no solo temían perder su capital locacional (Abramo, 2003) sino también su fuente de trabajo. También preveían que esa ocupación podía generar conflictos con los vecinos, tal como sucedió, si no acordaban un lugar específico para ella.

La mirada homogeneizante de los planes de vivienda hacía que algunos perdieran su capital habitacional, ya que su situación podría devenir en peores condiciones edilicias y económicas; como se expresó, deberían pagar otra vez por una vivienda, cuando ya habían invertido mucho dinero en tener la que habitaban. En diferentes estudios (Cravino, 2006, 2008) pudo observarse cómo la casa es el bien que requiere mayor inversión para las familias de los sectores populares y además significa una transferencia intergeneracional de este recurso. Es un ahorro que posibilita, mediante su venta, dinero para enfrentar una emergencia. A su vez, está indisolublemente asociada a la historia familiar y a la idea de “progreso” o “ascenso social” para los jefes de hogar.

Con relación a los elementos a incorporar en los proyectos de vivienda, una entrevistada sostuvo que los niños no estaban acostumbrados a vivir en departamentos. Ellos, decía, corren, juegan, andan en bicicleta y los edificios de departamentos resultarían poco apropiados para ello. Además, ellos “*se conocían entre todos*” y “*se cuidaban entre vecinos*”, por eso temían que en la relocalización no se contemplara los vínculos y los ubicaran por separado. Ya estudios clásicos de la antropología mostraban la importancia de las redes para las estrategias familiares de vida de los habitantes de asentamientos informales o de los sectores populares en general (Lomnitz, 1973). De esa forma, a partir de la pregunta por las necesidades habitacionales que tenían, una informante puso mucho énfasis en que “*no quieren perder el contacto con sus vecinos*” porque se conocían entre todos. Sostuvo que “*la gente no puede ser movida así*” y que “*tienen que acompañarlos en el cambio*”. Además agregaba que sus hijos tendrían que viajar “*demasiado*” para ir al colegio si los envían lejos, mientras en ese momento concurrían caminando. Todas estas cuestiones explicitadas desde el

inicio de la interlocución con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por parte de los pobladores de las villas tampoco fueron tenidas en cuenta, como explicaremos más adelante.

Los habitantes de la Villa 26 Riachuelo, desde el comienzo de la ejecución de la sentencia, se mostraron dispuestos a defender la ley que establecía su relocalización a predios cercanos. Esto lo canalizaban por medio de la acción de la principal referente y el abogado que los asesoraba, que tenía acceso privilegiado a la información por haberse desempeñado durante muchos años en el rvc.

Cuando en febrero del 2011 el juez Luis Armella planteaba la resolución del despeje del camino de sirga, al poco tiempo la referente barrial y sus allegados tenían información sobre ella y los plazos establecidos. Estaban disconformes con el cambio de los terrenos asignados por parte del Gobierno de la Ciudad, ya que deseaban mantener las localizaciones acordadas en una ley previa de relocalización del barrio. El resto de los vecinos tenían información escasa. La ACUMAR se había acercado en esas fechas, dando información confusa, centrada principalmente en un discurso que anunciaba “promover el bienestar” de los habitantes de los márgenes. Este tenía que ver con el mandato del juez Armella de “concientizar a los vecinos” acerca de la necesidad de dar cumplimiento al fallo. Esta orientación de la Justicia hacía visible que el objetivo de la implementación (o la interpretación de la sentencia) del juez era la “limpieza” de las márgenes del Riachuelo y no las mejoras de las condiciones de vida. De esta forma se entiende el término utilizado para las órdenes que emanaba en relación a las acciones a seguir: quitar los “obstáculos”.

Los vecinos nunca fueron consultados en relación con el nuevo intento de relocalización, vinculado con la causa Mendoza. Más aún, el censo²⁹ realizado en la villa sembró cierta intranquilidad, aunque luego este efecto fue apaciguado por la referente barrial. La preocupación tuvo origen en que no explicaron ni cómo ni para qué se realizaba ese relevamiento. Como en otros barrios, las experiencias previas de desalojo, tanto en el momento de la última dictadura cívico-militar que ellos mismos sufrieron como en periodos democráticos, generaba temores y angustia y consideraban que nuevas erradicaciones sin vivienda a cambio eran posibles en ese contexto.

Los vecinos mantenían algunos vínculos con organismos públicos. Por un lado, el rvc era conocido desde hacía muchos años por su proyecto previo y por su presencia para el censo, y a su vez con el Ministerio de Desarrollo

²⁹ Fue realizando en un día dentro del horario habitualmente laboral y por lo tanto no estaban todas las personas que habitaban el barrio.

Social en relación con por planes asistenciales o provisiones para el comedor. Pero por el otro, eran más relevantes sus vínculos con el Centro de Acceso a la Justicia (–CAJ–, del Ministerio de Justicia de la Nación), pero este no interviene en las causas. Esta situación ponía a los habitantes en la necesidad de conocer toda la estructura, roles y organigramas del Poder Ejecutivo Nacional, del Gobierno de la Ciudad, del Poder Judicial de la Nación, del Poder Judicial de la Ciudad, más otros organismos particulares como la Defensoría del Pueblo de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. También la estructura judicial existente en la provincia de Buenos Aires, porque el juzgado de Armella se ubicaba en Quilmes. Además, indagar sobre quiénes eran los funcionarios y técnicos de cada una de las agencias públicas y detectar su actitud frente a la situación que vivían. Nunca se planteó un abordaje integral y la ACUMAR era otro nombre que debían aprender, aun cuando no comprendieran su función o presencia. Asimismo, otras instituciones tenían presencia, tal como la Iglesia católica, que realizaba actividades en el barrio (pastoral, apoyo escolar, servicio social), pero sin sede.

De todas formas, como el barrio se encontraba en estado de consolidación y presentaba un ambiente tranquilo y buena localización, los vecinos no mostraban apuro por el traslado. Sí existía preocupación por el futuro de los espacios comunitarios, como el comedor, que no estarían garantizados. También mostraban temor aquellos que poseían pequeños comercios, actividad que no se les permitiría en el nuevo lugar. La mejora para los vecinos, en todo caso, pasaba por contar con el título de propiedad y condiciones ambientales más favorables. Coincidimos con Carman (2015) cuando afirma que los tiempos de espera no eran pasivos para los habitantes, sino que por contrario les permitía recabar información, contactar a más funcionarios, ONG, actores políticos o académicos y desplegar las estrategias que estuvieran al alcance de su capacidad organizativa y apoyos efectivos.

Otros barrios tuvieron una situación y reacción diferente. Magaldi, a partir de la acción del Gobierno de la Ciudad, se fracturó. Los vecinos hasta el año 2010 creían que iban a poder permanecer en el lugar sin ningún tipo de problema porque el gobierno local de comienzo del milenio³⁰ les había dado señales en ese sentido. Ese año, al igual que en los otros barrios, comenzaron a llegar las notificaciones de desalojo, pero estas tenían solo el objetivo de amedrentamiento, ya que en ese entonces no venía acompañado de un plan

³⁰ Una entrevistada relataba: *“alrededor del 2002-2003 nos dijeron que como era un predio del gobierno nunca nos iban a sacar. Por eso hicimos muchas mejoras y las casas nuevas se hicieron de material”*.

de vivienda ni de relocalización. Como era de esperar, los vecinos tuvieron mucho temor porque la notificación, como afirmaron los vecinos *“decía que no nos correspondía nada”*. Además, conocían desalojos en la zona, como los ocurridos en el 2007, y eso marcaba su experiencia y expectativas. Cristalizada en la frase de una entrevistada: *“te da miedo, no se puede vivir con miedo”*. Otros entrevistados hicieron afirmaciones parecidas *“no podemos vivir en la calle”* y algunos exponían su sufrimiento, como una entrevistada que remarcaba: *“yo estoy enferma, tengo hijos...”*. Los habitantes de las villas saben que mostrar y acreditar padecimientos los coloca en situación de prioridad. Como sostienen Arenaza y Fava (2013) a partir de análisis de sentencias, la necesidad de vivienda no es suficiente para recibir una respuesta del Estado. Estas circunstancias los coloca en una situación de competencia, y por lo tanto, deben estar atentos a lo que sucede o a la información que circula, para ver si se les permite o no acceder a recursos. Los pobladores contaban con abogados de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), quienes los patrocinaron en diferentes gestiones para impedir el desalojo. Pero el barrio no tenía una comisión vecinal en plena actividad cuando el rvc llegó hasta allí.

A comienzos del 2011 muchos habitantes del barrio estaban al tanto de la causa judicial por su abogado o por rumores, pero también recibían información contradictoria, lo que les generaba desazón. Otros se enteraron *“por televisión”*, tal como relataban. Los primeros conocían la existencia de predios en Villa Lugano para ellos, pero no están conformes con la ubicación. Las frases de los entrevistados fueron: *“otra vez en zona roja”*.³¹ Por el contrario, ellos deseaban un lugar donde las ambulancias, la policía y los *remises* pudieran entrar. Fue, entonces recurrente escuchar: *“prefiero quedarme acá”*. Algunos vecinos manifestaron optar por que se desarrollara un proyecto de mejoramiento del edificio (reciclado) que implicara la construcción de viviendas de interés social a partir de las ya existentes y así poder permanecer en el lugar. También expresaron particular preocupación por la relocalización en etapas y la incertidumbre en los plazos y la posibilidad de que algunos grupos no fueran incluidos. Hacían referencia a lo negativo que sería si los dividían entre el sector de la villa y el edificio. Además, dejaría vulnerable la situación de tenencia de estos últimos, que eran expuestas en expresiones como: *“nos quedamos solos”* o *“¿qué van a hacer con nosotros?”*. Este temor, como luego veremos, se convirtió en realidad.

³¹ “Zona roja” en el lenguaje coloquial significa área de peligro. Es particularmente utilizada por la jerga televisiva o policial.

Los vecinos de Magaldi tampoco fueron consultados por las autoridades del Gobierno de la Ciudad o los juzgados encargados del cumplimiento de la sentencia. Apenas se conocieron las acciones públicas, el barrio generó delegados por manzana, pero en los inicios esta representación no funcionaba de forma óptima porque los delegados no podían ocuparse de las cuestiones barriales por razones laborales o derivadas de conflictos con sus propios vecinos. Antes de esa noticia su organización era débil, pero por su tamaño y por el tipo de vínculo establecido entre los vecinos solían darse habitualmente plenarios que se desarrollaban alrededor del espacio público similar a una plaza que existía en el centro del barrio cerca de la ribera. Allí discutían la información traída por los agentes externos y luego la derivada de la participación en reunión con organismos públicos. Es decir, la información recibida circulaba con gran rapidez entre los habitantes y todos estaban pendientes de las nuevas noticias sobre la relocalización.

Foto 2. Vista del camino de sirga desalojado



Fuente: Carla Fainstein.

Por otra parte, deseaban mantener la tipología habitacional, es decir vivir en edificaciones de planta baja y tener un pequeño patio *“para que los chicos pudieran jugar”* y mantener los animales que tenían en el lugar. En cuanto a los equipamientos comunitarios, hicieron énfasis en la intención de *“tener una canchita”*³² y mantener el comedor y la iglesia evangélica (que también otorga merienda). Otra preocupación recurrente ante la relocalización fue explicitar las redes familiares que los unían entre ellos y su deseo de que no las alteraran, así como mantener los programas sociales alimentarios que recibían.

Algunos, como en otros barrios, creían que el traslado nunca iba a suceder. Así, un vecino expresaba que *“siempre llegan órdenes de desalojo y no pasa nada...”*. La gente no quiere irse a la provincia (de Buenos Aires), tampoco quieren ir a Villa Lugano. Querían ir a un lugar similar o mejor. La referencia a vivir en el conurbano bonaerense sin duda remite a la experiencia de la última dictadura cívico-militar, cuando las villas de la ciudad fueron erradicadas en casi su totalidad y buena parte de sus habitantes fueron trasladados compulsivamente a esta región sin vivienda a cambio (Oszlak, 1991). A su vez, para ellos ir a Villa Lugano significaba empeorar su posición en la estructura urbana de la capital. Deseaban que la tipología fuera viviendas unifamiliares y si los ubicara en monoblocks que estos no fueran de muchos pisos. No querían torres como las de Soldati.³³ Afirmaban sin dudar: *“queremos que nos informen, que nos consulten”*, *“estar en un lugar mejor”* o *“quedarnos donde estamos”*. Por el contrario, afirmaban que el Gobierno de la Ciudad les había dicho que tenían que ir a la provincia de Buenos Aires.

Los habitantes de Villa Luján (Puente Bosch) en los inicios de la ejecución de la sentencia de la causa Mendoza se encontraban entre la desinformación y la falta de organización. Si bien no visitamos este barrio, informantes clave de diferentes organismos de defensa de los derechos de los ciudadanos de la ciudad de Buenos Aires, nos informaron que, al igual que en los otros barrios, los vecinos manifestaban su angustia y preocupación por no poseer la información suficiente, ni conocer quiénes deberían ser sus interlocutores en el proceso de relocalización ni en qué plazos. Esta angustia ya estaba instalada desde el año 2009, cuando habían recibido notificaciones administrativas a las que ya se hizo mención, pero sin que ningún organismo público se hubiese acercado a explicarles la situación. Esta incertidumbre y preocupación se veía acrecentada

³² Resaltaron que a la noche, en la plaza, que es el centro de la villa, un muchacho del barrio reunía a los chicos del barrio y juegan al fútbol, y los fines de semana se juega al voley.

³³ Conjunto habitacional donde conviven más de 20.000 personas y que se encuentra altamente deteriorado en su situación edilicia y cuyos habitantes sufren estigmatizaciones.

por la falta de organización barrial y la presencia de un referente que se mostraba como representante de los vecinos en organismos públicos, pero gozaba de poca legitimidad entre ellos.

Contaban con algunos contactos con el Centro de Acceso a la Justicia (CAJ), quienes comenzaron a asesorarlos, pero no podían representarlos. Por otra parte, no se observaba presencia de organizaciones religiosas o sociales que realizaran actividades allí. Es decir, se trataba de un barrio donde los habitantes se encontraban extremadamente desinformados, amenazados por el desalojo, y las organizaciones externas solo se hicieron presentes para compensar la actuación del Poder Judicial de la Nación, que no contemplaba su derecho a la información y menos aún a la participación en las decisiones de su futuro.

Aquí surgió una incipiente estrategia organizativa, relacionada con la idea de la conformación de una cooperativa a fines de resolver el problema que les acarrea la relocalización, pero no tenía peso en toda la villa.

Durante el mes de mayo de 2011, este asentamiento fue objeto de la apertura de un registro de postulantes a relocalizaciones, realizado por el IVC. Sobre esta base, surgió un grupo de familias a las que se intentó relocalizar en los edificios ubicados en Villa Lugano, la intersección de las avenidas Castañares y General Paz. El día que debía realizarse la mudanza, al llegar al lugar con sus pertenencias, fueron rechazados por los pobladores de los conjuntos que ya vivían en esos edificios, porque originalmente todo el bloque estaba destinado a relocalizaciones de víctimas del incendio de la Villa “El Cartón” (ver capítulo escrito por Ariel Palombi). Así fue que debieron regresar al Asentamiento Luján, sin poder ser reubicados. Como en otros casos, se requiere historizar el cúmulo de frustraciones y sufrimientos en las trayectorias habitacionales de los habitantes de las villas a la vera del Riachuelo (motivadas en muchos casos por las acciones de las agencias estatales) para entender las representaciones sociales sobre las intervenciones del gobierno local y el pesimismo con relación al futuro.

Por último, El Pueblito constituyó el caso más dramático en cuanto al proceso de relocalización. En él podemos ver encarnado la culpabilización de las víctimas, que como sostiene Merlinsky (2013) es una “herramienta poderosa de dominación social”. Cabe recordar que como afirma la autora, en numerosas ocasiones distintos actores sociales y comunicadores sostenían que “los pobres dañan el ambiente” por asentarse en sitios peligrosos (como la ribera de un río). Por esa razón, una de las primeras acciones de la Secretaría de Ambiente de la Nación fueron programas de educación ambiental para los habitantes de las zonas más vulnerables de la cuenca. En el año 2011 la llegada del Gobierno de la Ciudad se expresó en un desalojo violento de parte del barrio. No se

cumplieron ninguno de los protocolos para estos casos. Habían tenido algunos censos previos pero no fueron informados respecto del uso que se le daría. En relación con el resto de los habitantes, que iba a ser relocalizado pero con una vivienda a cambio, se encarnaba una fuerte incertidumbre, ya que allí no se acercaron funcionarios públicos para informarles, excepto el ACUMAR, pero ese encuentro no fue valorado positivamente por los pobladores. Al igual que otros barrios de la ribera del Riachuelo, no contaban con una organización interna que gestionara información sistemática y no se observaba la presencia de ONG o iglesias acompañando el proceso. Este asentamiento ni siquiera accedió a los datos básicos acerca de la causa en el inicio de la ejecución del fallo. Habían tomado conocimiento solo por lo que difundían los medios de comunicación y luego de esa primera etapa de violencia institucional, tuvieron una reunión con funcionarios de la Defensoría General de la Ciudad. Habían sido notificados de que serían desalojados también por medio de cartas sin respaldo jurídico pero con efectos de amedrentamiento, y como en los otros casos, esa comunicación no fue acompañada de asesoramiento o contención ante la situación de quedar sin vivienda. Obviamente, por lo tanto, no fueron consultados respecto del proceso de relocalización. Ellos: “No saben si se van a mudar ni si las viviendas prometidas en el Bajo Flores realmente les corresponden, sobre todo ahora que han sido ocupadas” (*Clarín*, 12/3/2011). Un vecino que vivía hacía 20 años en ese lugar afirmaba: “Lo que nosotros queremos es que nos saquen de acá y que no nos tiren a una villa cualquiera” (*Clarín*, 12/3/2011). En esa misma nota se remarca que la preocupación era compartida porque tenían mucho arraigo en el lugar, si bien deseaban librarse de los problemas ambientales que les acarreaban problemas cotidianos de salud. Por último, una vecina del barrio afirmaba su concepción de vivienda digna, que implicaba pagarla con sus propios esfuerzos: “... pero no queremos que nos regalen nada. Lo que queremos es una vida digna, servicios básicos y que nuestros nenes puedan respirar sin enfermarse” (*Clarín*, 12/3/2011).

En octubre de ese mismo año, el mismo diario informaba el traslado a un conjunto habitacional en Bajo Flores:

Como la mayoría de los que deben irse, Carmen y Mareira sienten miedo, ansiedad y esperanza. Y algo parecido a la agonía. Los últimos días de El Pueblito tienen esa mezcla de sensaciones en el aire. Saben que el cambio los va a sacar de uno de los asentamientos más vulnerables de la Ciudad y les va a dar una nueva casa al resguardo de la contaminación. Pero también están cansados de esperar (la noticia les había caído encima en

febrero y recién ahora hay novedades concretas) y también tienen dudas sobre cómo serán recibidos en el nuevo barrio, y si tendrán garantizados, al menos, agua, luz y gas. Por ahora lo único claro es que el juez federal de Quilmes, Luis Armella, a quien la Corte Suprema encomendó hace tres años la ejecución del plan para sanear el Riachuelo, ordenó que sus casas sean demolidas para poder liberar 35 metros desde el talud del río. Esa orden implicará que dos tercios del asentamiento desaparezcan. Sólo quedará en pie la parte que da a la calle Río Cuarto, donde la Ciudad deberá hacer una intervención de urgencia para garantizar los servicios y la cloaca (*Clarín*, 24/10/2011).

Esta noticia ocultaba las primeras acciones del Gobierno de la Ciudad que habían sido, como enunciamos previamente, de desalojo violento.

Ese traslado debió hacerse antes, pero fue impedido por la ocupación de las viviendas que estaban destinados a ellos por parte de habitantes de la Villa 1-11-14 de Bajo Flores, muy cercana al lugar y al conjunto de Villa Soldati (*Página12*, 31/5/2011). Los que lo hicieron eran habitantes de otros barrios que también venían esperando el cumplimiento de promesas de acceso a la vivienda. Esto generó lo que se suele denominar un conflicto de “pobres contra pobres”. Para destrabarlo, intervinieron el gobierno local, el nacional y hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esto implicó disturbios y enfrentamientos, pero finalmente las familias ocupantes aceptaron irse del lugar. Las viviendas quedaron con daños que debieron ser reparados, en particular, los seis departamentos incendiados. Por esta razón la espera fue más larga y el miedo a que continuaran los conflictos estuvo presente en la relocalización. Vemos, entonces, cómo el cumplimiento de un fallo derivó en varios conflictos que se vinculaban con la forma particular en que el Gobierno de la Ciudad los trataba. Los desalojos violentos no pueden ser explicados por la aplicación del fallo, sino, por el contrario, por el modo particular que las autoridades locales establecen con los habitantes de las villas.

Creemos que ya que fue la primera acción del gobierno local en relación al fallo, esta expulsión tenía un efecto pedagógico sobre todos los habitantes de los asentamientos que se encontraban en el camino de sirga. Luego se acompañó la relocalización con vivienda multifamiliar, pero en lugares más alejados y de forma desordenada. Las nuevas disputas fueron por acceder a una vivienda de interés social en un contexto de incertidumbre. Implicaba demorar la entrega e incluso cambiar de lugar a otros vecinos de villas, lo que fue respondido por medio de ocupaciones de viviendas, que no hacían más que agudizar la altísima conflictividad urbana de la ciudad en relación con el acceso al suelo urbano

y la vivienda. El traslado a lugares provisorios o el otorgamiento de subsidios para quienes estaban allí fue la forma de destrabar traslados que funcionaron como un juego de ajedrez para los vecinos de los asentamientos informales del sur de este distrito.

Podemos decir que en este caso, durante el inicio de la implementación del fallo, los pobladores de El Pueblito tuvieron que demostrar que eran “merecedores” de la política pública y no sencillamente “ocupantes ilegales”. Se tuvo que dar una conversión de la perspectiva y práctica estatal: de “usurpadores” que debían ser desalojados sin mayor explicación a sujetos con derechos no solo al ambiente sano sino también a una vivienda “digna”.

De esta forma, vemos que la respuesta del Gobierno de la Ciudad no fue homogénea, sino que fue adecuándose de acuerdo con las capacidades de respuesta de los habitantes, la presión del sistema judicial y la disponibilidad de *stock* disponible de viviendas construidas, aun cuando en principio habían sido asignadas a otros grupos.

Relocalizaciones, negociaciones y resistencias

Según Bartolomé (1985), las relocalizaciones constituyen *crisis vitales* para los afectados, en las que se los obliga a “abandonar el hogar, la comunidad y el entorno ‘social y natural’ que definen el marco habitual para la vida de una persona” (Bartolomé, 1985: 7), lo que altera los parámetros en que se basan las estrategias adaptativas de la comunidad. Este *drama* desarma las formas simbólicas mediante las cuales estos colectivos *entienden* su medio ambiente físico y social, tornando poco efectivas las estrategias y procedimientos previos, y desarticulando redes sociales elaboradas durante años. La reubicación constituye, así, un *desarraigo masivo involuntario*. Podríamos remarcar, siguiendo a Brites (2004), tres áreas en las que se pueden distinguir los efectos de las relocalizaciones: en el “*mapa*” *cognoscitivo* que nos permite aprehender la distribución espacial de los recursos que pueden ser utilizados; en las *redes sociales de reciprocidad y ayuda mutua*; y en la *organización de los grupos domésticos*. En estos efectos priman elementos de fuerte *incertidumbre*, lo que se ve acentuado en procesos como el que estamos analizando por la falta de claridad con respecto a dimensiones centrales para los habitantes de la cuenca. En este contexto, la falta de información generó confusión e inestabilidad en la vida cotidiana de los vecinos, cuestión que se relaciona tanto con la falta de comunicación desde los organismos estatales como con la inexistencia de un plan concreto por parte

de las autoridades porteñas. Por el contrario, la propuesta del Gobierno de la Ciudad se fue dando junto con el desarrollo de los anuncios de expulsión de los habitantes de la ribera del Riachuelo.

Podemos afirmar que en las relocalizaciones llevadas a cabo en las villas de la ciudad de Buenos Aires encontramos los componentes descritos por estos autores. Sin embargo, es necesario realizar un análisis pormenorizado y complejo de las diversas significaciones y formas que han presentado, distinguiendo las especificidades de cada barrio.

Partimos desde una perspectiva en la cual el Estado juega un rol central a la hora de morigerar o acentuar los efectos generados por las relocalizaciones. Además, retomando a Oszlak y O'Donnell (1981), consideramos que el Estado no es un ente monolítico sino un espacio de la lucha política en la que debemos distinguir el accionar y las disputas de los diferentes organismos y entidades estatales.

Para fines analíticos agruparemos los procesos de los distintos barrios según ciertas características comunes en cuanto a cómo se desarrollaron las reubicaciones y según una secuencia temporal que se cumple a grandes rasgos. Por un lado, en un primer grupo ubicamos a una parte de la villa 21-24³⁴ y los barrios de El Pueblito, Luján y Magaldi,³⁵ que fueron relocalizados a complejos urbanos en la Comuna 8 (barrios de Villa Lugano y Villa Soldati) y en la 7 (barrio de Flores). Además de la localización común de las nuevas viviendas, encontramos coincidencias en estos casos en cuanto el proceso de implementación del fallo de la Corte Suprema de Justicia que se caracterizó por su celeridad, la utilización de formas altamente coercitivas por parte del Instituto de la Vivienda y la falta de participación de los afectados. Esto corresponde, tomando un tiempo cronológico, a una primera etapa de las relocalizaciones.

³⁴ En el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo difundido en diciembre de 2010 se estipulaba que 220 familias de la villa 21-24 debían ser relocalizadas al Complejo Urbano “Padre Mugica”. El proceso debía estar terminado para marzo del año 2011. A diciembre de 2014 han sido reubicadas 107 familias. Las restantes continúan en la villa, y se estipula para octubre de 2015 una nueva mudanza.

³⁵ Forman parte también de este grupo las familias que no se ubicaban en ningún barrio sino en espacios intersticiales. A ellos se los comenzó a denominar “los sueltitos” en los ámbitos barriales y gubernamentales. Su calificativo alude a que no pertenecían a ningún barrio en particular de los que se propuso relocalizar.

Las relocalizaciones perentorias

Se destaca que los afectados casi no contaban con experiencias organizativas previas y que el Estado no generó espacios de intercambio y negociación. Así fueron trasladados sin mayor trámite a los complejos habitacionales “San Francisco”, “Padre Mugica”, “Los Piletones” y “Lacarra y Cruz”. En muchos casos, los habitantes de un mismo barrio fueron derivados a distintos conjuntos de edificios, mientras que en algunos se agruparon personas provenientes de distintas villas. Es decir, el accionar del IVC generó una ruptura de lazos sociales, aun cuando (como se mostró en el apartado anterior), los vecinos habían expresado claramente su deseo de mantenerse juntos. Los pobladores de Magaldi, por ejemplo, fueron relocalizados a dos complejos diferentes en la Comuna 8: 36 familias al barrio “San Francisco” y 56 a “Padre Mugica”. Quedaron en el lugar de origen las 49 familias que habitaban el edificio ocupado, pero no hubo intervenciones de mejora en él. Con estos datos, podemos decir que el barrio fue dividido en tres partes. Una de las abogadas de la Defensoría General de la Ciudad a la que entrevistamos, explicó que los vecinos, ante los hechos consumados del IVC, buscaron conseguir las mejores condiciones para sus nuevas viviendas, pero asumiendo que la localización constituía una “causa perdida” en el proceso de traslado, mostrando la percepción de coerción en estas medidas.

Según los relatos de los entrevistados, la situación de incertidumbre (y confusión) con la que se hizo la implementación de la sentencia y continuó con la realización de censos, definición de barrios a trasladar, también sucedió al momento realizarse las relocalizaciones. Por un lado, la celeridad con que fueron realizadas (en algunos casos con avisos de desalojo que daban a las 24 horas, o 72 horas para embalar sus cosas y prepararse para la mudanza) y el hecho de que muchas de las familias no conocían dónde iban a vivir. Nuevamente, exponen el grado de deshumanización que adquirió la relocalización por no considerar lo que implicaba el traslado para una familia, lo que llega al extremo de no dar siquiera información. Reitera su consideración como “obstáculos” a ser removidos en pos de “limpiar” el borde del Riachuelo. En un principio, en la villa 21-24 Barracas los vecinos no tuvieron ninguna incidencia en los criterios de selección (ni en la confección de los listados) de los pobladores a mudarse, ya que los tiempos perentorios con que se realizaron contribuyeron a que no tuvieran capacidad de presentar su opinión o de interponer alguna medida que modificara estas acciones. Luego, cuando los tiempos fueron más laxos, a partir de sus negociaciones esto pudo cambiarse parcialmente.

La Comuna 8, en la que fueron relocalizadas estos primeros barrios, presenta los índices más deficitarios en términos económicos, sociales, educativos y de salud de la ciudad de Buenos Aires. En este sentido, las familias que fueron trasladadas empeoraron su localización, o en otras palabras, se les hizo más difícil el acceso a las externalidades urbanas. La Comuna 7, donde se ubica el complejo habitacional “Los Piletones”, también presenta las problemáticas de la Comuna 8, aunque en menor grado, lo que trajo aparejadas complicaciones similares a las de los vecinos reubicados en los otros tres complejos.

Por esto, tal como se podía prever, la falta de vacantes para los niños recientemente relocalizados en los establecimientos escolares en estas comunas resultó ser una complicación frecuente que las familias debían afrontar. En algunos casos, la estrategia fue seguir concurriendo a las escuelas cercanas a sus barrios de origen, pero en otros la consecuencia fue que perdieran la cursada, y por lo tanto, el año escolar. Por otra parte, el Gobierno de la Ciudad no contempló en los nuevos complejos urbanos la construcción de espacios comunitarios y de socialización, tales como comedores, organizaciones indispensables para la vida cotidiana y la reproducción social de estos sectores sociales. De esta forma, se destruyeron los espacios de este tipo de instituciones pero no fueron reemplazados por lugares equivalentes en los predios donde se construyeron las viviendas.

Se relocalizaron cientos de familias en una comuna (la 8) que no contaba con ningún hospital público, sino solo con centros de salud, insuficientes ya para la población necesitada de atención. Desde el barrio Magaldi surgieron varias demandas en relación con estas problemáticas.

Por último, algunas nuevas dificultades se relacionaron también con el acceso al empleo. Por un lado, aquellos que trabajaban en relación de dependencia o fuera de su barrio, debieron con el traslado recorrer distancias mucho mayores, y fue peor aún para los que poseían comercios o talleres en los barrios de origen, que no pudieron mantenerlos, perdiendo su fuente de ingreso. Además, es particular el caso de los recicladores urbanos, que no contaron con lugares estipulados para guardar sus carros o los materiales que recolectaban.

A pedido de los vecinos se logró que los niños a ser relocalizados fueran censados por el IVC a fin de garantizar las vacantes en establecimientos educativos cercanos a los complejos urbanos y, en algunos casos, que se consideraran los emprendimientos económicos que desarrollaban las familias en sus barrios de origen y se les otorgaran viviendas en la planta baja.

De esta manera, la mudanza implicó fuertes deterioros en las condiciones urbanas en relación a la anterior localización (la villa). Como plantea Brites (2004), en estos procesos se destruyen las capacidades productivas internas de

las familias, incrementando sus carencias y vulnerabilidad. Los afectados tienen menos capacidad de utilizar lo que Oszlak (1991) denomina externalidades urbanas positivas. De esta manera, perdieron el acceso a la *centralidad urbana*, y a las “geografías de oportunidad” (Cravino *et al.*, 2012). La política de localización de la población afectada por el fallo del máximo tribunal de Justicia de la Nación no fue efecto improvisado, sino reproducción de una práctica recurrente de los diferentes gobiernos locales: concentrar a los sectores populares en la zona sur. Sin embargo, también este sector de la ciudad (con mayor fuerza en las comunas 1 y 4) comenzó a sufrir fuertes presiones del mercado inmobiliario a partir de iniciativas gubernamentales para constituirla en apetecible a las inversiones de negocios (Cravino y Palombi, 2015).

Los vecinos relocalizados entrevistados explicaron sus vivencias y percepciones acerca de lo que significaba vivir en conjuntos y en sus barrios de origen. Esta experiencia fue sopesada por sus mapas cognitivos de la ciudad, en los que tienen peso las jerarquías urbanas que implican condiciones de vida muy diferentes. En otras palabras, ellos dieron cuenta de lo que Bourdieu (1999) denomina *efectos de lugar*: mientras la villa o el asentamiento, a pesar de las condiciones deficitarias de vivienda y servicios, era percibida como un lugar de fácil acceso a los lugares centrales de la ciudad y, por lo tanto, al trabajo y a los servicios, en los lugares de relocalización se rompe con un determinado sistema de reproducción conformado por el acceso a un conjunto de recursos, redes sociales y espacios de pertenencia. Las nuevas viviendas ubicadas en las comunas 8 y 7 fueron considerados por los habitantes de las villas trasladadas como lugares de alejamiento y aislamiento.

Por otra parte, es importante remarcar brevemente las nuevas complicaciones que surgieron a partir de las relocalizaciones a los complejos. Por un lado, hubo (con mayor agudeza según el conjunto) problemas con la calidad constructiva y los servicios, de los que dieron cuenta elocuente informes y publicaciones de la Defensoría General de la ciudad (2014). Además, como ya se señaló, faltaron equipamientos comunitarios y espacios de socialización para los vecinos. Surgieron también dificultades ligadas a la inseguridad que no se vivían en los barrios de origen. Otras de las conflictividades que emergieron estuvieron vinculadas con la decisión del Estado de poner en los mismos complejos habitacionales a vecinos de diferentes barrios sin llevar adelante acciones tendientes a su integración, en particular en cuanto a compartir espacios comunes.

Sin duda, para los habitantes de las villas esta situación constituyó una ruptura irreparable con su “centro de vida”, una pérdida del entorno barrial y de un modo y estilo de vida familiar. Como indica Brites (2004), se desconfigura en este proceso el *marco vital* en el que se desenvolvían de forma individual y familiar.

Los organismos de protección de los derechos sociales tuvieron fuerte presencia en el proceso de relocalización, en particular la Defensoría General de la Ciudad, la Asesoría Tutelar y la Defensoría del Pueblo. Los abogados de estos organismos (además de los de los propios vecinos) tuvieron el rol de controlar algunos de los pasos, como fue la realización de los censos. A partir de esa primera experiencia de participación, los vecinos crearon cuerpos de delegados y comenzaron a reunirse en asamblea, luchando por la conformación de mesas de trabajo entre las organizaciones barriales y los diferentes organismos estatales intervinientes. Estos espacios de diálogo fueron los únicos que permitieron conocer desde la voz de los funcionarios las decisiones gubernamentales y plantear las opiniones y demandas de los pobladores. Coherente con un modo de gestión con celeridad, estas mesas no tuvieron continuidad, ya que el Gobierno de la Ciudad no ponía a discusión todos los temas relevantes de estas intervenciones públicas. Incluso por momentos parecían que no se iban a retomar. Los vecinos no dejaron de reclamar su periodicidad.³⁶

En algunos de los discursos de los entrevistados, este modo de relocalización aparece bajo el término *erradicación*, el que posee fuertes significaciones sociohistóricas y remite en el imaginario social a las experiencias de la última dictadura cívico-militar. Este gobierno de facto se caracterizó por una política de expulsión masiva y violenta de los villeros de la ciudad capital (Oszlak, 1991) bajo lo que se denominó Plan de erradicación de villas de emergencia. Es notorio que en la Villa 21-24 Barracas en particular, varios de los delegados (los que hemos entrevistado) habían sufrido ellos mismos la erradicación del último gobierno de facto. Así, vemos que el sentido de esta noción circula en los barrios y está arraigado en la violenta experiencia de la década del setenta, y que se reactualiza en la modalidad coercitiva utilizada por el gobierno de Mauricio Macri en la década del 2010. Uno de los delegados de la Villa 21-24 presentaba en su relato a aquella primera etapa como una “derrota” atribuida a la falta de organización del sector del barrio en el momento de la relocalización. Esto significa culpabilizarse de no lograr mejores condiciones, cuando el Estado tiene la responsabilidad de garantizar las condiciones acordes para la vida cotidiana de los habitantes que se trasladan. Se relaciona en la establecida práctica de los habitantes de generar sus propias condiciones urbanas en los barrios. Pero esto no es tan sencillo en los nuevos barrios, por el diseño urbano y arquitectónico, por las reglas que impone el Gobierno de la Ciudad y por la

³⁶ En los complejos habitacionales, esa presencia implica el asesoramiento para tratar sus nuevas problemáticas y el acompañamiento en la conformación de consorcios y cuerpos de delegados propios.

presencia de habitantes de villas diferentes que no se conocían previamente. No obstante, a partir de esa experiencia, el cuerpo de delegados logró cambiar algunas cuestiones en el siguiente grupo de familias (113) que se tenían que mudar al conjunto habitacional “Padre Mugica”. Las demandas aludieron sobre todo a la necesidad de garantizar las buenas condiciones constructivas de las viviendas donde se iban a mudar y poder establecer desde el barrio los criterios de prioridad en el armado de las listas de las familias a relocalizar.³⁷

Foto 3. Camino de sirga intervenido por las políticas públicas



Fuente: Carla Fainstein.

La localización deficiente también se explica por la lógica de mercado que se encuentra por detrás de las políticas estatales de vivienda. Aun cuando la mayoría de los predios que se utilizaron no se tuvieron que adquirir en el mercado, el gobierno local elige de todas formas las de menor valor inmobiliario y tienen como características recurrentes estar ubicados en lugares alejados de la centralidad o en espacios sin consolidación o degradados. A su vez, estas acciones

³⁷ Los vecinos pudieron establecer que sería prioritaria la mudanza de los habitantes del sector denominado en el barrio “La Laguna”, parte más vulnerable y propensa a las inundaciones. Además, buscaron que se consideraran los casos de mayor urgencia en términos de salud.

representan un sesgo “viviendista”, considerando que la mera “vivienda nueva” resuelve de por sí las necesidades de las personas a relocalizar. La situación de reasentamiento debe satisfacer de acuerdo al Pacto de Derechos Económicos sociales y culturales “criterios de adecuación: facilidad de acceso, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural, adecuación del lugar y acceso a los servicios esenciales” (Faienstein y Tedeschi, 2009: 177).

Las relocalizaciones con tiempos laxos

En un segundo agrupamiento distinguimos los procesos que continuaban al momento de dar un cierre temporario al trabajo de campo (principios de 2015), que muestran experiencias de posicionamiento activo y estrategias de negociación y demanda por parte de las organizaciones barriales, en estrecha relación con la fuerte presencia de los activistas judiciales en el territorio. Estos casos presentan diferencias en cuanto a los modos de intervención del IVC, lo que creemos puede explicarse en la divergente ponderación que hacía el Gobierno de la Ciudad de los barrios, los lugares a despejar y el entorno donde se ubican, así como los actores que tenían intereses en la cuestión. Son estos los casos del asentamiento Lamadrid, la Villa 21-24 de Barracas y la Villa 26 Riachuelo.

Estas experiencias no pueden pensarse sino como una reacción a las primeras relocalizaciones coercitivas, ya que en algunas de ellas incluso se recurrió al uso de violencia. Las experiencias de resistencia que se pueden observar en esos momentos estaban fuertemente vinculadas con las evaluaciones que hacían los habitantes de las villas de lo que había pasado en los primeros traslados. Coadyuvó, además, el acompañamiento y asesoramiento de organismos de defensa de los derechos sociales dentro del Poder Judicial, tanto local como nacional, así como el ombudsman de la ciudad. Por su parte, activistas judiciales, operadores jurídicos y los propios habitantes supieron aprovechar la dilatación de los tiempos procesales, que les permitió recabar información, organizarse (y discutir entre ellos), capacitarse, presionar a las autoridades locales e iniciar negociaciones de los términos originales del traslado. Esto implicó un incipiente aprendizaje en la perspectiva de derechos para la ejecución de las políticas públicas.

Lo que iba sucediendo en relación con la tramitación de la ejecución de la sentencia era transmitido a cada uno de distintos barrios a la vera del Riachuelo por los operadores judiciales de la Defensoría General. Ellos llevaban adelante el seguimiento de lo que sucedía respecto a tres barrios (así como las problemáticas de los ya relocalizados en los conjuntos habitacionales). Esto era necesario,

ya que no se había desarrollado una articulación sistemática y fluida entre los afectados de los diferentes barrios que les permitiera tener un panorama más completo de lo que sucedía. Esta falta de agrupamiento de segundo grado entre los distintos barrios tiene como antecedente que ninguna de las villas a orillas del Riachuelo (a excepción de la Villa 21-24) había participado en las experiencias organizativas de federaciones (movimiento villero). Esto permitía, a su vez, una política fragmentada y fragmentaria del gobierno porteño.

La modalidad de representación territorial delegada en unidades más pequeñas que los barrios fue adoptada por el asentamiento Lamadrid y la Villa 21-24 de Barracas. Ambos, a su vez, utilizaron “mesas de trabajo” para informarse y negociar con el IVC el proceso de relocalización, en muchos casos con la presencia de otras entidades estatales como ACUMAR, Defensoría General de la Ciudad y Defensoría General de la Nación. Estas instancias no estaban contempladas originalmente en el PISA, sino que comenzaron a implementarse a partir de las demandas de espacios de participación y discusión que surgieron desde los referentes y vecinos de los barrios. No obstante, no tuvieron continuidad y en muchos casos no fueron comunicadas con suficiente anticipación para que pudiera asistir gran cantidad de participantes y tampoco implicaban la transmisión de información segura y precisa sobre el accionar del Estado local. Aún así, las mesas de trabajo fueron muy valoradas por los delegados y vecinos por ser los únicos espacios existentes de participación, como instancias de negociación y de exposición de sus demandas.

Las acciones directas en el espacio público (como cortes de calles, movilizaciones, etcétera) no prosperaron como la forma principal de reclamo y solo fueron utilizadas en la Villa 21-24 Barracas para cuestiones puntuales. Además de estas vías, los delegados aprendieron a circular y actuar dentro del ámbito legislativo, a través de sus vínculos personales con algunos legisladores, o con la guía y asesoramiento de los organismos de protección de los derechos sociales.

En este contexto, para los referentes barriales las instancias judiciales se transformaron en nuevos ámbitos *de demandas* sobre las políticas públicas y la interpelación a las agencias de gobierno involucradas en función de sus obligaciones de cumplimiento. Se constituyeron como una de las prioritarias acciones para intentar ser escuchados. Esto debe leerse considerando que los conflictos por las relocalizaciones se desarrollaron en el marco de una causa judicial que en su fallo planteaba que el Poder Judicial iba a ser el organismo encargado de garantizar el cumplimiento de la sentencia. ¿Por qué se da la paradoja de que mientras el Poder Judicial los excluyó de la posibilidad de ser parte en la causa, los referentes barriales apelan a las reglas del juego judiciales, en esos mismos

ámbitos, para obtener respuesta? La respuesta es que confían que este poder estatal les dé una respuesta, ya que está obligado por los procedimientos y rutinas a hacerlo (Smulovitz, 2008). El problema es que los tiempos judiciales no se condicen con las negociaciones con los organismos del Poder Ejecutivo local. Mientras en algunos casos, como ya mencionamos, la lentitud en dictaminar por parte del juzgado interviniente favoreció a los vecinos, en otros casos se transformó en una falta de respuesta, abriendo más incertidumbre aún sobre el futuro. Este silencio no correspondió solo al juzgado de primera instancia sino también a la Corte de Suprema misma, a pesar de emanar de allí la sentencia con consecuencias estructurales.

Mapa 3. Terrenos para la relocalización de familias de la Villa 21-24



Fuente: Juan Pablo del Río sobre la base de Google Maps.

A su vez, la judicialización tuvo otros efectos. No estamos refiriendo al “aprendizaje de derechos” (Delamata, Sethman y Ricciardi, 2014) por parte de los habitantes de las villas. Esto se dio gracias al encuadramiento y el despliegue de experiencias jurídicas de proximidad-organizaciones de derechos, que crearon vínculos con los vecinos. Estos aprendizajes se articularon y muchas veces se apoyaron en conocimientos previos de los habitantes, es decir, en un acervo de conocimiento técnico, político y legal, que se construyó en anteriores experiencias judiciales o en sus trayectorias laborales o militantes, tanto individuales como colectivas.

Considerando estas dimensiones, podemos observar ciertos contrastes entre lo sucedido en la Villa 21-24 Barracas y el asentamiento Lamadrid. En particular, en cuanto a las intervenciones del IVC y las acciones y estrategias de los habitantes afectados a la relocalización. Lo explicaremos: el asentamiento Lamadrid no está ubicado técnicamente sobre el camino de sirga, a pesar de lo cual fue incluido en el listado de barrios involucrados en la causa Mendoza. El sector que debe ser removido es aquel bajo la autopista Buenos Aires-La Plata. Si bien el lugar no es apto para uso residencial, el motivo por el que fue sumado a las intervenciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se explica en cuanto el barrio de La Boca, donde se encuentra, es objeto de recualificación urbana por medio del desarrollo del llamado “Distrito de las Artes”.³⁸ El proyecto urbano busca articular Puerto Madero con una pequeña calle ícono como circuito turístico, Caminito. La cercanía del asentamiento constituiría un “obstáculo” para el proceso de gentrificación buscado por las autoridades locales. Ya el Estado porteño realizó importantes intervenciones, entre la que se destaca el espacio cultural denominado “Usina del Arte”, muy cercano al barrio Lamadrid.

Su tamaño pequeño hace posible el traslado de la totalidad de los habitantes. Esto lo diferencia de otros barrios –como la Villa 21-24 Barracas–, ubicados en sectores desvalorizados desde el punto de vista residencial, ya que se trata de una zona industrial o de vacíos fabriles. Aun cuando el IVC llegó más tardíamente a

³⁸ El “Distrito de las Artes” forma parte de una serie de proyectos –de “distritos económicos”– llevados adelante por el Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad, que buscan promover la inversión en determinadas actividades en zonas geográficas definidas. Esta iniciativa incluye exenciones impositivas para las empresas, entre otras facilidades. En el caso de La Boca, se incentiva la inversión en emprendimientos de arte de diferente tipo. Existen en la ciudad también el Distrito Tecnológico, el Audiovisual y el de Diseño. Más información disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/distritoseconomicos>. Estos proyectos generan procesos de recualificación en los barrios y, en consecuencia, la expulsión de sectores de la población por el alza de los costos.

Lamadrid que a los otros ya mencionados, su accionar indica un mayor apuro por relocalizar a esa población. Se asemeja a la temporalidad del inicio del proceso de relocalización del camino de sirga, cuando no se daba tiempo para la deliberación de los pobladores y la coerción por su traslado adquiriría el sentido de expulsión (incluso de la ciudad capital). La única propuesta gubernamental para los vecinos de Lamadrid fue la de otorgar créditos hipotecarios de modo individual para cada una de las familias. En ningún momento el IVC planteó la posibilidad de construir viviendas para ellos, tal como se hizo para los otros barrios. Hasta comienzos del 2015 alrededor de 30 familias aceptaron estas condiciones por miedo a ser desalojados sin ningún tipo de protección. El monto de los créditos no era suficiente que los vecinos pudieran comprar³⁹ un inmueble en La Boca —que es lo que demandaban—, ni en ningún otro barrio porteño. Solo les alcanzaría para adquirir una vivienda en una zona alejada del conurbano bonaerense. Esto demuestra una política expulsiva para los sectores populares, que ya había sido aplicada a otros asentamientos pequeños en la zona sur, donde se les otorgaba un subsidio en dinero, el que incluso variaba de acuerdo con la capacidad de resistencia de las familias. En algunos casos les ofrecieron el programa “Alquilar se puede”,⁴⁰ pero solo dos grupos familiares pudieron cumplir los requisitos, y se tornaba incierto que luego de dejar Lamadrid, estos recibieran un crédito hipotecario.

Se observaba una fuerte presencia territorial del IVC en el barrio, característica que no se repetía en las otras villas. El organismo a comienzos del 2015 instaló allí una oficina *container*, donde trabajaban con presencia continua técnicos que presionaban a los habitantes para aceptar las opciones de salida del lugar que les ofrecía dicho organismo. Es de destacar, además, que, a diferencia de lo que ocurría con los otros asentamientos en la ribera del Riachuelo, Lamadrid era tratado en forma directa por el directorio del IVC. Esto resulta llamativo en cuanto había en la entidad una unidad especial (UPE) que se ocupaba específicamente de las intervenciones en las villas de la cuenca. Si bien no existía una explicación formal del porqué de esta diferencia de tratamiento, se puede inferir la prioridad que tenía esta institución en trasladar a los habitantes de Lamadrid. Es oportuno aquí recurrir a Thomasz (2011), quien analizó las políticas urbanas del gobierno de Mauricio Macri en el barrio en cuestión. Thomasz denomina hiato o vacío al espacio ubicado entre Puerto Madero y la

³⁹ También nos relataron los entrevistados que algunas —pocas— personas pidieron los planes “Alquilar se puede” del Gobierno de la Ciudad, que les fue denegado.

⁴⁰ Se trata de un programa estatal que ofrece para aquellos que quieren alquilar un crédito para pagar el monto inicial y la garantía.

zona turística de La Boca. Esta se caracteriza por la presencia de infraestructura portuaria, automovilística y de logística, donde las únicas residencias son las viviendas precarias de la villa Lamadrid. Allí el Gobierno de la Ciudad se encontraba desarrollando el “Paseo de las Artes” y el “Distrito de las Artes”. Esto se estipuló por una ley sancionada a fines del año 2012. Ambos instrumentos buscaban “convertir ese espacio urbano residual, sobrante y oscuro en un atractivo paseo destinado al consumo, el ocio y el entretenimiento” (Thomasz, 2011: 4). La autora cita al director del paseo cuando explicaba el objetivo de transformar el área en un espacio “bello, limpio, iluminado, securizado,⁴¹ en donde se pueda estar”. Para el Distrito de las Artes se utilizaría la ley de iniciativa privada, que otorgaba exenciones impositivas para la instalación de actividades económicas, pero requería estar aprobadas por el Estado por ser consideradas de interés público. Este control se vinculaba a que lo que se buscaba fomentar era el desarrollo de emprendimientos gastronómicos, talleres de arte, galerías, etcétera. Esto incluía condiciones favorables para quienes compraran, arrendaran o mejoraran inmuebles para uso de las actividades promovidas (Thomasz, 2011). Lamadrid no encajaba en este proyecto.

Además, observamos un cambio en el discurso por parte de los representantes del IVC, que consideramos resultado de la experiencia de las primeras relocalizaciones (desarrolladas en el apartado anterior). Para el caso de Lamadrid, funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires nos expresaron en las visitas que la oferta de créditos para vivienda o alquiler y no de viviendas “llave en mano” se daba porque el Estado “no era un buen gestor de las viviendas de interés social”, por lo que era mejor la solución individual en el mercado. En sus palabras, los complejos habitacionales tardaban mucho tiempo en ser construidos y además conllevan problemas de seguridad e infraestructura que se ahorrarían con una política crediticia. Se puede inferir que de esta forma el problema se “disolvía en el territorio” y no tenía visibilidad la acción del Estado local, ya que en el caso de los conjuntos habitacionales comenzaron a actuar una serie de organismos de defensa de derechos sociales ante los innumerables problemas habitacionales y sociales suscitados, por los que los habitantes comenzaban a reclamar. Por otra parte, en un área de recualificación y valoración inmobiliaria, un conjunto habitacional iba en el sentido contrario a la impronta que buscaban darle a la zona. Aquellos que tomaban créditos para alquilar muy difícilmente se podrían volver a agrupar para reclamar el cumplimiento del otorgamiento del crédito hipotecario prometido. En la adopción

⁴¹ Se planeaba colocar en toda la zona cámaras de seguridad y *software* predictivos del delito.

de esta modalidad influyó la débil organización vecinal del barrio que no logró aglutinar una propuesta única para todas las familias frente a la fuerte tradición organizativa presente en la Villa 21-24 de Barracas, que supo hacer pesar sus reclamos y propuestas, no sin dificultad pero con el apoyo de actores estatales dedicados a la defensa de derechos.

Sin embargo, en el asentamiento Lamadrid, y con el conocimiento de que los otros barrios en su misma situación habían recibido viviendas definitivas, la mayoría de las familias se negaron a aceptar los créditos. Con el acompañamiento de los abogados de la Defensoría de la Ciudad, representantes del barrio asistieron a asambleas de la Villa 21-24 y se reunieron con sus delegados para aprender sobre su proceso de organización. Conformaron un cuerpo de delegados propio que se reunía quincenalmente y participaba de mesas de trabajo con las instituciones estatales involucradas y sus defensores. Previo a su existencia, y en parte cuando este ámbito estaba ya instalado, el IVC hizo un adaptación de las mesas de trabajo colectivas, pero para reunirse con familias de modo individual. Estas consistían básicamente en la realización de reuniones con cada uno de los grupos domésticos a fin de convencerlos y/o amenazarlos de aceptar sus propuestas. En estos casos negaban la presencia de abogados que los asesoraran y no aceptaban, de este modo, relacionarse con el barrio de forma colectiva. Esto generaba fuertes tensiones entre el planteo de los delegados que representaban al barrio y buscaban una salida barrial y las constantes búsquedas de resolver el traslado de los habitantes de forma individual por parte del IVC.

El barrio de La Boca se caracteriza por la presencia de numerosas organizaciones sociopolíticas con eje en el hábitat, que se acercaron para contribuir a la situación que debían afrontar los habitantes de Lamadrid y transmitir de algún modo su experiencia. Algunas de estas organizaciones habían participado de las asambleas barriales que se conformaron al calor de la crisis socioeconómica que derivó en el estallido de diciembre del 2001. Estas formas de agrupamiento tenían experiencia acumulada en la defensa del hábitat porque este barrio se caracteriza por el peso que tienen diversas tipologías de hábitat popular precarias, tales como conventillos e inquilinatos (Herzer *et al.*, 2008). Por esta razón contaban con la Ley N° 2240, que declaraba su emergencia urbano-ambiental y la necesidad de tomar medidas hacia la recuperación de suelo urbano en la zona, la inversión público-privada en vivienda, y la creación de una Unidad Ejecutora de ese Programa de Recuperación Urbana.⁴² En este marco, los vecinos

⁴² Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2240.html>.

de Lamadrid demandan una solución habitacional definitiva dentro del barrio en que vivían. Aún así, el apoyo de las organizaciones externas no pudo suplir la debilidad de la organización interna, su falta de experiencia y la presión del rvc por impedir un aglutinamiento barrial por medio de propuestas individuales.

Podemos observar un contraste con el desarrollo de los procesos participativos en la Villa 21-24, donde los delegados electos y los vecinos poseían un cúmulo de prácticas de reclamos al Estado local, algunos de los cuales habían sido judicializados.⁴³ Esto implicaba un aprendizaje en derechos que era necesario desplegar ante las acciones sin consulta previa del rvc o de otros organismos del Gobierno de la Ciudad. A diferencia del caso de Lamadrid, los afectados no articulaban con organizaciones externas al barrio y, dado que habían constituido una organización *ad hoc*, tampoco articulaban de forma fluida con la estructura representativa barrial que poseía la Villa 21-24 de Barracas, que había adoptado la forma de Junta Vecinal.

Allí, los delegados del camino de sirga, por lo general, contaban con trayectorias personales vinculadas a la organización vecinal y las demandas al Estado, muchas veces acompañadas de formas de acción colectiva, tales como marchas, concentración en la puerta del rvc, ocupación de este organismo, articulación con legisladores porteños, ONG, etcétera. Por esta razón, las mesas de trabajo con el rvc eran reclamadas porque constituían un ámbito de negociación. No obstante, los conflictos internos entre los delegados eran recurrentes. A partir de la experiencia adquirida en el traslado de los primeros grupos a los conjuntos habitacionales lejanos a su barrio y en condiciones habitacionales deplorables y en un entorno de fuerte conflictividad social, comenzaron a centrar su principal demanda en ser relocalizados cerca de su “centro de vida”, logrando a partir de un extenso trabajo de búsqueda de información y articulación con actores externos, la sanción la Ley N° 5172⁴⁴ en diciembre de 2014.

Esta norma define una serie de terrenos dentro de un perímetro demarcado por los vecinos en los que se construirían las nuevas viviendas para las familias asentadas en el espacio correspondiente al camino de sirga. Los terrenos (la mayoría del Gobierno de la Ciudad, además de uno del Gobierno Nacional y uno de un propietario privado) debían ser rezonificados para uso residencial. Es importante destacar que el relevamiento de los terrenos y la redacción del proyecto de ley fueron realizados por los vecinos, el segundo con el acompaña-

⁴³ Por ejemplo, muchos han participado o conocen la causa por riesgo eléctrico presentada por el barrio, y aquella llevada adelante en 2008 para establecer sistemas electorales para la elección de representantes en las villas de la ciudad.

⁴⁴ Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5172.html>.

miento de sus abogados. Esto generó un cambio en la forma de implementación del fallo de la Corte Suprema, ya que, aun sin voz, los pobladores afectados al traslado pudieron fijar los criterios de localización a favor de su calidad de vida. Implicaba que podrían mantener la distancia habitual a sus empleos, conservar los lugares de atención a la salud y los centros educativos que utilizaban. A su vez, podrían recurrir a todas las instituciones de ayuda social o religiosa que se estaban presentes en la villa. Esto sucedía en relación con el asentamiento informal con mayor cantidad de personas a relocalizar y una situación diametralmente distinta de la primera etapa donde el Gobierno de la Ciudad impuso sus tiempos, ubicación y modo de organización de los barrios donde vivirían los vecinos obligados a mudarse.

En los relatos se traslucen nociones del derecho a la ciudad que son asimilables a lo que Oszlak (1991: 24) definió desde las ciencias sociales como derecho al espacio urbano, que es aquel que:

... conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos. [...] Por lo tanto el derecho al espacio urbano debe entenderse, lato sensu, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad.

Considerando que estas externalidades se encuentran distribuidas en el territorio de manera desigual, las posibilidades de acceso a ellas varían en el mismo sentido. Además, la posibilidad de cambiar y transformar ese acceso a la ciudad constituye una parte central de ese derecho. El “centro de vida” refiere a las relaciones vecinales, familiares, cotidianas, construidas a lo largo de años (muchas veces décadas) por los afectados, que constituyen sus universos de pertenencia y marcan sus identidades y prácticas. El derecho a la vivienda, que se entrelaza fuertemente con el derecho al espacio, se relaciona en los discursos de los delegados que fueron entrevistados no solo con su dimensión material, sino también con cuestiones simbólicas y sociales relacionadas al ya descrito “centro de vida”, “universo de pertenencia”, o “ámbito o núcleo de vida”.

El otro caso que pudo mantener su capital locacional fue la Villa 26. Constituye un caso particular, ya que ya que la relocalización estaba decidida desde el año 2003 y los predios a construir las viviendas de interés social se ubicaban en lugares cercanos. Aunque esta medida había sido decidida años antes, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la causa Mendoza fue la

que le dio impulso a su cumplimiento. En el año 2009 el rvc había incluido esos lotes en una lista de predios propuestos para la subasta pública con el fin de recaudar recursos, pero esto fue impedido por la organización y rechazo de los vecinos. En este caso también se recurrió a la Justicia para resolver el problema. No era un barrio que tuviera antecedentes en el uso de repertorios de acción colectiva en el espacio público. El Fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad, del cual formaban parte en ese momento un grupo de jueces activistas de los derechos sociales de los habitantes de las villas, dio lugar a una acción de amparo por la que se pudo frenar la venta. En cambio, el rvc ofreció en un primer momento créditos y, luego, que la relocalización fuera “provisoriamente” al Complejo Padre Mugica.

Se planificó que el barrio sería relocalizado en tres predios diferentes, de acuerdo a un agrupamiento por antigüedad.⁴⁵ Adoptando el criterio de prioridad a los más antiguos, estos serían trasladados a los lugares cercanos, mientras un tercer grupo irían a un conjunto habitacional lejano (compartido por algunos de los barrios ya mencionados). De todas formas, quedaban a comienzos del 2015 un grupo de vecinos sin localización futura definida. Nuevamente, el proceso implicaba la fractura de las relaciones de vecindad, que en esta villa eran muy relevantes, por la baja densidad, la baja rotación de habitantes y la antigüedad del barrio. Para los trasladados a la Comuna 4, significaba una pérdida de su posición en las jerarquías urbanas y la necesidad de aprender a lidiar con nuevos problemas, en particular habitacionales y de convivencia con otros vecinos. Para los que se encontraban en espera aumentaba el tiempo de incertidumbre y miedo a no recibir vivienda.

Con respecto al diseño y la forma de construcción de las viviendas, existieron instancias organizadas por el rvc de las que se llamó a participar solamente a los que se mudaban en cada etapa, planteando que podrían tomar algunas decisiones sobre detalles que no eran centrales de las nuevas viviendas. Esto fue acompañado de instancias de “capacitación”⁴⁶ a los vecinos acerca de “cómo debían vivir en departamentos”, lo que equivalía a acciones de disciplinamiento social, imponiendo formas consorciales, que implicaban acuerdos entre vecinos

⁴⁵ Este criterio es repetido en numerosos casos de urbanización de villas para fijar prioridades. La antigüedad en el barrio implica acumular sufrimiento y legitimidad que se acrecienta a medida que pasa el tiempo (Cravino y González Carvajal, 2012).

⁴⁶ Resulta paradójico que dicha capacitación se realizara en el Centro Metropolitano de Diseño, ubicado en el barrio de Barracas, siendo una de las intervenciones públicas tendientes a la recualificación de la zona y que corresponde a un mundo cotidiano totalmente diferente al de los habitantes de la Villa 26.

formalizados, los que serían muy distintos a las instancias de negociación barrial informales que se adoptaban en el barrio.

Como ya explicamos, la Villa 26 no contaba con un cuerpo de delegados, por lo cual participaba de las mesas de trabajo la referente, quien solía invitar a grupos de vecinos para que se sumaran a escuchar y participar. Según la referente entrevistada, más allá de que el abogado patrocinador actuaba como un letrado un particular, tanto la Defensoría General de la Ciudad como la Asesoría Tutelar acompañaban el proceso en este barrio.

Conclusiones

Las presentes reflexiones son preliminares, debido a que el proceso analizado en el presente capítulo aún se encuentra en desarrollo. No obstante, los años transcurridos desde el comienzo de las primeras acciones del Gobierno de la Ciudad para dar cumplimiento al fallo Mendoza de la Corte Suprema de Justicia, nos permiten analizar algunos aspectos de la relación entre los pobladores y las distintas agencias del Estado. También indagar sobre las estrategias adoptadas por los vecinos y sus organizaciones de apoyo ante la decisión del traslado de quienes vivían al borde del Riachuelo.

Una de las primeras constataciones es que a pesar de que muchos de los pobladores que habitaban en la ribera del Riachuelo no deseaban dejar el lugar, tampoco se negaron a ser relocalizados. Algunos porque tenían una ley para su traslado a viviendas de interés social desde comienzo de la década del 2000, tal como es el caso de los que vivían en la Villa 26. Otros no creían que tuvieran capacidad de negociar esa medida, como los habitantes de El Pueblito, Magaldi o Luján, más aún cuando familias de uno de esos barrios habían sido desalojadas de forma violenta. Algunos desplegaron pequeñas resistencias como dilatar el tiempo de la mudanza lo más posible y así hacerlo solo cuando fuera indefectible, además de otras prácticas colectivas e individuales. Como mostramos, desde el inicio las habilidades para la negociación con las autoridades encargadas de dar cumplimiento a la sentencia fueron muy distintas según el barrio del que se tratara; asimismo, se modificaron a partir de aprendizajes que se pusieron en juego, ya fueran previos o adquiridos en la práctica misma, así como por la contribución de asesores externos. También las propuestas del Gobierno de la Ciudad fueron diferentes en cada barrio y mutaron a lo largo del proceso del cumplimiento del fallo judicial.

Formas organizativas barriales y defensa de los derechos: atrapados en el expediente

Se pueden esbozar ciertas conclusiones en lo que respecta a las formas que tomaron la acción colectiva y las maneras de organizarse de los afectados, considerando central el hecho de que se hallaban enmarcados en una causa judicial, y por lo tanto, muchas de las decisiones se iban a tomar más allá de que los vecinos se movilizaran o no. Pudimos mostrar cómo las trayectorias organizativas de cada barrio generaron especificidades en cada caso con relación a cómo transcurrió la implementación de la sentencia.

En las primeras etapas de las relocalizaciones no se desarrollaron órganos de participación en los barrios, debido, por una parte, a que se trataba —excepto la Villa 21-24 Barracas— de villas pequeñas, con poca o nula trayectoria organizativa y, por otra, por la celeridad y violencia del accionar estatal, que no dejó lugar alguno para la participación ni para el desarrollo de estas instancias. Empero, en los momentos donde los tiempos de ejecución de la sentencia fueron más laxos, emergieron en algunos barrios (Magaldi, 21-24 Barracas y Lamadrid) cuerpos de delegados, que negociaron con las diferentes entidades estatales intervinientes. En los otros, la interlocución se efectivizó por medio de reuniones con referentes de los asentamientos.

La ejecución de la sentencia de la causa Mendoza trajo aparejada la presencia de múltiples agencias dentro del Poder Judicial en sus distintos niveles —la Corte Suprema de Justicia, el juzgado encargado por esta para la ejecución de la sentencia, los organismos defensores del Gobierno Nacional y de la ciudad de Buenos Aires— y del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y del organismo interjurisdiccional ACUMAR. Todos ellos mostraron posiciones divergentes, lo que sin duda generó desorientación en los habitantes. En particular, la complejidad de instancias llevó a disputas dentro del campo judicial. Estar atrapados en un expediente judicial cambió totalmente la forma de vincularse de los pobladores con el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires y con las otras agencias estatales. Todo se encontraba mediado por la ejecución de la causa.

Esta es la razón por la cual, en este contexto, perdió lugar la acción colectiva en el espacio público y ocuparon mayor lugar las estrategias judiciales y legislativas. Para algunos barrios, los lazos con el cuerpo legislativo se basaban en que este había sido caja de resonancia de reclamos y en algunas ocasiones habían logrado la sanción de normas que implicaban acciones hacia la urbanización de sus barrios y otras villas de la Capital Federal. Aunque en la mayoría de los casos

las leyes sancionadas no tuvieron efectivización. También algunos referentes vecinales habían logrado sentencias judiciales previas, la mayoría acotadas a algún barrio, como la emergencia eléctrica en la Villa 21-24 de Barracas, o conocían fallos como el dictado por el Fuero Contencioso Administrativo porteño en relación con las elecciones en las villas de la ciudad de Buenos Aires. Esto había sido años atrás, ya que el activismo judicial había entrado en una fase de declive. La Corte Suprema de Justicia era un actor lejano, judicial y simbólicamente, y se vinculaba con los vecinos de la cuenca de forma indirecta y los trámites debían realizarse en juzgados ubicados en el Conurbano (en Quilmes primero y luego en Morón) y del Fuero Penal. Entonces, en este caso se trata de juzgados con gran distancia física, pero también en incumbencias, ya que no se está abordando cuestiones penales sino acceso a derechos sociales, urbanos y ambientales. De esta forma, estos juzgados no estaban preparados para ese tipo de demanda. Los dirigentes debieron aprender el lenguaje judicial, su burocracia, sus temporalidades, sus posiciones contradictorias y sus recursos. Eso no fue suficiente, ya que las instancias judiciales les cerraron la puerta y los vecinos decidieron insistir con los mecanismos de este ámbito.

Desalojo, erradicación y relocalización

Quedó registrado en la memoria de los habitantes de la vera del Riachuelo que la ejecución de la sentencia de la causa Mendoza comenzó con la violencia que significa un desalojo compulsivo y sin aviso, tal como sucedió en El Pueblito. Pero esta metodología no podía continuar en el tiempo sin constituirse en un problema público. Los modos del Estado local fueron mutando. Se iniciaron, de hecho, espacios de diálogo fomentados por todos los organismos de la defensa pública, por la demanda de los vecinos que deseaban ser escuchados y por las propias necesidades operativas de la ejecución del traslado de villas completas o sectores de ellas. Los vecinos pusieron en palabras sintetizadoras las etapas, refiriéndose a la primera como “erradicación”, que como expusimos se asocia a la experiencia no tan lejana de lo realizado por la última dictadura cívico-militar y que responde al término utilizado en las órdenes del Juzgado de Quilmes. En algunos casos, son remociones con subsidio y en otros tienen que salir con unas pocas pertenencias, siendo el primero menos visible, ya que genera menor conflictividad. En cambio, al momento en el cual pudieron tener algún tipo de opinión y, luego, incidencia en el proceso lo denominaron “relocalización”, que para la perspectiva nativa tiene mayor neutralidad. De todas formas, este

último término evidencia la mudanza compulsiva a una vivienda, porque los pobladores no tienen capacidad de rechazar esa situación. Distinto es el caso cuando las viviendas son producto de un programa impulsado o avalado por ellos. En esa ocasión la expresión correcta sería “acceso a su casa definitiva”.

El traspaso del sentido violento a otro con cierta posibilidad de opinión fue sutil y no completo, y el lenguaje buscaba reflejar las diferencias. Las experiencias organizativas que surgieron de los barrios fueron, según los entrevistados, lo que generó este cambio en las percepciones y en la manera de pararse frente al proceso. Significó salir de un rol pasivo en los que los colocó el Estado local (cuando solo cabían resistencias mínimas o abandonar/vender la vivienda entregada) a legitimar un rol más activo, logrando disputar la localización de las viviendas luego de varios años. Esto no se refiere a todos los barrios, sino solo a dos casos. Se buscaba integrar los proyectos a la trama urbana. Una de los barrios, Lamadrid, al momento del cierre del trabajo de campo, no logró obtener un proyecto de acceso a la vivienda por producción estatal y su futuro se veía más incierto si se efectivizaba la modalidad de salida individual. De todas formas, el traslado fue aceptado en la mayoría de los casos. Esta situación puede explicarse en parte porque se desplegó hacia ellos un discurso ambiental. Se les decía que la mudanza era para su beneficio, en particular, porque los niños dejarían de estar expuestos a las fuentes de contaminación. Más aún, la exposición de datos estadísticos sobre la presencia de ciertos minerales tóxicos (como plomo) en los más pequeños se constituía en un argumento irrefutable, aun cuando, como encontraron Auyero y Swistun (2006), en la Villa Inflamable –ubicada en la otra ribera del Riachuelo– existían distintas posiciones frente al riesgo y en algunos casos el propio cuerpo era muestra de que la contaminación no era como se aseguraba.

Mientras tanto, quedaba fuera de la agenda la urbanización de la Villa 21-24 de Barracas, pero ingresaban los llamados “suelitos”, a fin de garantizar la liberación de la traza del camino de sirga. Algunos de los barrios relocalizados llevaban 50 años y no habían logrado ser titulares de su suelo. Ahora lo serían de una vivienda en un conjunto multifamiliar.

El tiempo de espera: ¿tiempo perdido o mejoras progresivas?

La cuestión de las problemáticas del “mientras tanto” –el período hasta que la población sea relocalizada– no se encuentra contemplada en el fallo judicial. Además, ha sido muy difícil para los afectados lidiar con los lentos tiempos

judiciales y con la falta de propuestas y soluciones por parte tanto del Poder Judicial como del Poder Ejecutivo local y la ACUMAR. La falta de información sobre los plazos estipulados para cada etapa de las reubicaciones también aporta a esta situación en la que los vecinos no pueden predecir y programar muchas cuestiones centrales en su vida cotidiana.

No existieron intervenciones de remediación a corto plazo o programas de salud específicos para atender a la población ya afectada por la contaminación o dirigidos a la prevención.

Las viviendas se deterioran con el tiempo, la composición de los hogares se transforma y crece. Ante esto, los vecinos debían decidir si invertir en las casas que serían demolidas en plazos que no conocían, o sufrir las problemáticas que estas cuestiones les traían en la vida cotidiana. Con acciones judiciales específicas, los vecinos lograron que el gobierno local brindase materiales y realizara obras puntuales en el barrio, particularmente en el espacio público en relación con los servicios públicos. Pero, al igual que en las demás villas de la ciudad de Buenos Aires, las dependencias del IVC no se abocaban a resolver las urgencias que surgían en ocasión de tormentas o algún corte en la prestación de servicios.

La delimitación de la población afectada por los traslados: los múltiples usos, formas y sentidos de los censos

Los censos y sus usos en programas sociales fueron objeto de análisis en investigaciones sociales en nuestro país. Veremos que adquirieron sentidos diversos y hasta contradictorios de acuerdo con el contexto en el que se desarrollaron.

En primer lugar encontramos los censos realizados por profesionales que trabajaban en barrios populares a fin de elaborar diagnósticos para plantear demandas con mayor precisión. Esta modalidad fue analizada por Manzano y Moreno (2011), poniendo foco en el manejo del lenguaje censal que es dinamizado por personas que forman parte de acciones colectivas. Esto les permitía abrir instancias de negociación con el Estado. Este aprendizaje se aplicaba luego a otras situaciones. Una segunda forma en la que se utilizan los censos en los barrios está vinculada a instancias de urbanización de asentamientos informales. En la implementación de muchos de estos programas, el comprobante del censo acreditaba haber estado habitando allí desde muchos años atrás, condición requerida para ser sujeto de derecho (Manzano y Moreno, 2011; Cravino y González Carvajal, 2012). Estos papeles constituyen ritos de pasaje hacia la regularización dominial que significan tiempo acumulado (Cravino,

2010). Entonces, en el primer caso, se utilizaba fundamentalmente para dar legitimidad a un reclamo utilizando el mismo lenguaje que el Estado. En el segundo, significa poder demostrar permanencia en el lugar, cuando desde las concepciones de justicia/injusticia de los sectores que habitaban estos barrios populares la antigüedad legítima acceder con prioridad a una vivienda. Sin embargo, sobre los censos circulan otros sentidos. No puede dejar de notarse que la utilización de censos en las villas durante la dictadura fue uno de los elementos organizadores del gigantesco operativo de desalojo, en el que incluso las viviendas eran demarcadas con números en el frente para identificar el orden en el que serían demolidas. Por lo tanto, no siempre los censos fueron asociados al acceso a derechos.

Algo similar sucedió en los barrios de la vera del Riachuelo. Recuérdese que los habitantes de estos asentamientos habían recibido en diversas ocasiones cartas enviadas por el Gobierno de la Ciudad que les indicaba que debían dejar el lugar porque iban a ser desalojados y no les correspondía ningún tipo de compensación. De esta forma ser censado podría significar tener un pasaporte al desahucio. Por esta razón, durante la implementación de la sentencia de la causa, muchos vecinos se negaron a ser censados o evitaron estar en ellos. Sin embargo, cuando el lugar donde vivían iba a ser despejado con topadoras, cambiaron su estrategia y reclamaron estar registrados. Esto generó ajustes recurrentes en el número de personas afectadas, porque además los relevamientos no se habían confeccionado con eficiencia ni de manera efectiva. Es decir, muchos no estaban registrados y en algunos casos la Defensoría General de la Ciudad exigió mayor transparencia y que nadie quedara fuera. Algunas situaciones puntuales fueron judicializadas. Nuevamente, encontramos que los vecinos tuvieron que aprender la gramática jurídica, en este caso para ser “sujeto” de derecho, porque en esta situación no estar registrado significa “no existir” para las acciones del Estado en la vera del Riachuelo.

También en otras villas de la ciudad de Buenos Aires se habían realizados censos sin conocer cuál iba a ser el destino de los datos recabados, tal como sucedió en la Villa 31 de Retiro en el año 2009. Adicionalmente, desde mediados de la década del noventa existe un grupo cada vez más numeroso de personas que tienen dificultades para estar registrados en los censos en este tipo de barrios. Estos son los inquilinos, que son ocultados por los locadores por miedo a que si hay un proceso de regularización dominial se conviertan en propietarios de las habitaciones que ocupan. Esta misma dificultad se planteó en los casos de relocalización que se dio en las villas del borde del Riachuelo.

De esta forma, cuando los censos son realizados por profesionales militantes o los propios vecinos, la finalidad es acceder a formas legítimas de plantear diagnósticos que sustentan reclamos al Estado. En cambio, como las políticas de hábitat del Gobierno de la Ciudad comprenden un amplio espectro, que va desde la regularización dominial, la relocalización, hasta el desalojo, los habitantes tienen que decodificar el entorno para saber actuar en función de la defensa de sus derechos. Así, deben ajustar su percepción y resolver la tensión entre el temor al desalojo y la promesa de acceso a una vivienda. Por último, hay que tener presente algunas cuestiones que dejan usualmente afuera los censos en los barrios populares. Por ejemplo, las actividades económicas que desarrollan los pobladores en las viviendas y que no son tenidas en cuenta en la mudanza u otras que parecen insignificantes, pero que tienen mucho impacto en el estado de ánimo de las personas. Nos estamos refiriendo al hecho de no registrar a sus mascotas, ya que se les prohíbe llevarlas a las nuevas viviendas.

Epílogo

El conflicto en relación con la cuenca Matanza-Riachuelo condensa toda una serie de disputas de pequeña escala que son amalgamadas al tratarse por procedimiento judicial. No obstante la complejidad del territorio, los actores y las tensiones dentro del Poder Judicial, entre este y el Poder Ejecutivo local y entre los distintos niveles del Estado vuelve a fragmentar su tratamiento como cuestión socialmente problematizada en sucesivas etapas y con distintos posicionamientos de las agencias estatales. De modo transversal y más oculto, se encuentra la disputa entre la legitimidad ambiental y la social, la que se pone en juego en cada intervención estatal y en cada acción de los vecinos, ONG e iglesias y también en los discursos de cada uno de ellos. Azuela y Musseta nos hacen comprender que:

... el análisis de la actualización local del derecho permite superar la visión de la dogmática jurídica tradicional, que se limita a decirnos si las normas ambientales se cumplen o no se cumplen. Al observar el modo en que los actores mismos movilizan el derecho, podemos registrar el papel que el orden jurídico juega desde la definición misma del conflicto hasta sus diferentes desenlaces. Decir que el derecho importa en la medida en que es un elemento constitutivo del conflicto mismo, no es una simple fórmula teórica para distanciarnos del positivismo jurídico; es una orientación metodológica que nos ayuda a entender el sentido que los actores del

conflicto (tanto quienes los que lo viven en el plano local como quienes desde otras esferas tienen el poder de caracterizarlo), otorgan a lo que está ocurriendo (Azuela y Musseta, 2008: 21).

Esta causa estructural en su implementación dentro de la ciudad de Buenos Aires expresa también las disputas sobre las concepciones de los derechos sociales, urbanos y ambientales y las formas de garantizarlo dentro del campo judicial. El fallo no reconoce como actores a los damnificados de los procesos de contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo que viven en los asentamientos ubicados en ella. Tampoco los habilita como sujetos partícipes de las decisiones sobre su relocalización, mejoramiento barrial o acceso a viviendas adecuadas. La Corte Suprema de Justicia adoptó, entonces, una posición miserabilista (Grignon y Passeron, 1991) sobre los sectores populares. En su sentencia, incluso utiliza el término “erradicación”, ignorando el paradigma de radicación que desde UN- hábitat se fijó desde 1976. Esto llevó a que los habitantes de las villas no pudieran tener voz propia, sino que fue reemplazada por las de las ONG, lo que supone que no tienen capacidad para expresar sus necesidades o reclamar sus derechos por sí mismos. Tampoco se considera que puedan poner en acto sus saberes propios en el proceso de intervención del Estado o en el mejoramiento del hábitat. Como el centro del fallo era el ambiente, muchas de las ONG se especializaban en su defensa y no en los derechos de los ciudadanos. Queda pendiente de responder la siguiente pregunta cuando la ejecución de la sentencia se dé por finalizada: ¿Hubo mejoras en las condiciones de vida de los habitantes en peores localización ambientales? La pregunta cabe tanto para aquellos que se trasladaron de la vera del Riachuelo como para los que se quedaron en sus lugares.

Bibliografía

- Abramo, P. (2003). “A teoría económica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres o mercado imobiliário informal”. En Abramo, P. (org.). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Sette Letras.
- Auyero, J. y Swistun, D. (2007). “Expuestos y confundidos. Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n° 28, FLACSO Quito, pp.138-152. Disponible en <http://www.flacso.org.ec/docs/i28auyero.pdf>
- (2008). *Inflamable (Estudio del sufrimiento ambiental)*. Buenos Aires: Paidós.

- Arenaza, S. y Fava, R. (2013). “Entre lo político y lo jurídico: arreglos institucionales en la justiciabilidad del derecho a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires”. En Abramovich, V.; Arenaza, S.; Cravino, M. C. y Fava, R. *La protección judicial de los derechos sociales en la Provincia de Buenos Aires*, pp.19-48. Lanús: Ediciones de la UNLa.
- Bartolomé, L. (compil.) (1985). *Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas*, Buenos Aires: Ediciones del IDES, 3. Disponible en http://ides.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/3_Bartolome.pdf
- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Brites, W. (2004). “Políticas Urbana Autoritarias. El caso de una población carenciada desplazada por grandes obras”. Disponible en http://www.equiponaya.com.ar/congreso2004/ponencias/walter_brites.htm
- Carman, M. (2015). “Una larga conversación ambiental: las narrativas del padecimiento en una política de relocalización”. *Social em questão*, año 18, n° 33, pp. 123-152. Disponible en http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_4_Carman.pdf
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS: Los Polvorines.
- Cravino, M. C. et al. (2002). “Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes”. En Andrenacci, L. (org.). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. UNGS-Ediciones al margen.
- (2012). “Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana”. En Cravino, M. C. (org.). *Construyendo barrios*. Buenos Aires: UNGS-CICCUS.
- Cravino, M. C. y González Carvajal, L. (2012). “Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidades en la implementación de programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos Aires”. *Quid 16*, n° 2, pp. 155-170. Disponible en <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1120/1008>
- Cravino, M. C. y Palombi, A. (2015). Políticas urbanas en el sur de Buenos Aires durante el gobierno de Mauricio Macri”. *Cuadernos de Vivienda y urbanismo*, vol. 8, n° 15. Bogotá: Universidad Javeriana. Disponible en <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/12431/10392>

- Cravino, M. C.; Ricciardi, M. V. y Sehtman, A. (2013). “De la programación a la administración: avatares de la política de villas del macrismo (2007-2011)”. En Bercovich, L. y Maurino, G. (coords.). *Los derechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba.
- Defensoría Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2014). Revista, n° 6, diciembre. Disponible en <https://mpdefensa.gob.ar/biblioteca/pdf/Revista-Institucional-del-MPD-Nro.10-Derecho-a-la-Ciudad.pdf>
- Delamata, G.; Sethman, A. y Ricciardi, M. V. (2014). “Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la ciudad de Buenos Aires”. En Pautassi, L. (dir.). *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.
- Fairstein, C. y Tedeschi, S. (2009). El saneamiento de la CMR y el respeto del derecho humano a la vivienda adecuada *de sus residentes*. *Novedades-Riachuelo*, n° 6, Disponible en http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/nota_fairstein_tedeschi_riachuelo_nov09.pdf
- Fragas, D. (2014). “El Plan de urbanización de villas y asentamientos precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo: Estudio de caso Villa Inflamable”. *Estado y Políticas Públicas*, año 2, n° 2, pp. 140-163.
- Gazzolli, R. (1997). *Historia de la villa 21-24 Barracas*. Mimeo.
- Herzer, H.; Rodríguez, C.; Redondo, A.; Di Virgilio, M. M. y Ostuni, F. (2008). “Organizaciones sociales en el barrio de La Boca: cambios y permanencia en un contexto de crisis”. En Herzer, H. (org.). *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Lomnitz, L. (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.
- Manzano, V. y Moreno, L. (2011). “Censar, demandar y acordar. Demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires”. *Pilquen*, año XIII, n° 14.
- Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto de Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". *Documento CEDES-G. E.-CLACSO*, vol. 4. Disponible en <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Oszlak%20y%20O%20Donnell%20%20Estado%20y%20Politic%20Estatales.pdf>
- Pautassi, L. (dir.) (2014). *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.
- Pautassi, L. y Gamallo, G. (2012). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Rebón, J. (2004). "Las formas de la conflictividad en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Una aproximación desde un estudio de caso". *Documentos de Jóvenes Investigadores*, n° 6, Instituto Gino Germani, Buenos Aires. Disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iigg/ji6.pdf>
- Scudder, T. y Colson, E. (1982). "From Welfare to Development: A Conceptual Framework for the Analysis of Dislocated People". En Hansen, A. y Oliver-Smith, A. (eds.). *Involuntary Migration and Resettlement: The Problems and Responses of Dislocated People*, pp. 267-287. Boulder: Westview Press.
- Smulovitz, C. (2008). "La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina". *Desarrollo Económico*, vol. 48, n° 190-191, IDES, Buenos Aires.
- Thomasz, A. G. (2013). "Insidiosos proyectos urbanos en un espacio fronterizo: la otra Avenida Pedro de Mendoza". VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación de Antropología Social, Sección de Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires, 27, 28 y 29 de noviembre.
- Thompson, E. P. (1991). *Costumbres en común*. Barcelona: Crítica.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fuentes utilizadas:

Resolución Armella

ACUMAR (2009): “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Diciembre 2009”. Disponible en <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2010febrero/01/01/010210PISA.pdf>

ACUMAR (2011): “Plan de Urbanización de villas y asentamientos precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/va1034.pdf>

FARN (2014): Informe Ambiental Anual, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires.

Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, Resolución del 28 de marzo de 2011. Disponible en <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/ADJ-0.1338090013013417541.pdf>

Ley N°5172: Boletín Oficial del 26/01/2015. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5172.html>

Ministerio de Salud. Presidencia de la Nación (2009): “Informe de la Comisión de Trabajo para la Salud de la población de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Disponible en <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2009julio/03/04/0307093completo.pdf>

Capítulo 3

La política, la Justicia y los derechos sociales. Un análisis sobre la judicialización de las demandas sociales en las villas de la ciudad de Buenos Aires

Pablo Giurleo

Introducción

Si tenemos que ir a elecciones a través de una denuncia judicial es porque los poderes que están de turno se han apoderado de los derechos y los trabajos de las organizaciones que había en las villas. O sea, nosotros para poder tener una red de agua tuvimos que hacer una denuncia, para poder tener electricidad tuvimos que denunciar al Gobierno de la Ciudad...

Estrella,¹ pobladora de la Villa 31 de Retiro

Que los jueces puedan ver el lugar en donde viven los villeros, que es la materia sobre la que van a dictar sentencia, es muy distinto, cambia cuando lo ven... así como nosotros cambiamos la mentalidad, que un juez vaya y vea también es un cambio de mentalidad.

Defensor del Fuero Contencioso
Administrativo de Buenos Aires

¹ Los nombres de las personas entrevistadas para este trabajo han sido modificados, a fin de preservar su identidad.

En el espacio de lo posible con respecto a las funciones que posee el Poder Judicial en un sistema republicano de gobierno, no asoman ni la decisión política ni la posibilidad de idear cursos de acción para el abordaje de problemáticas sociales. Sin embargo, en la última década, el Poder Judicial emergió como un actor central en la disputa por la agenda pública en torno a las villas de Buenos Aires, lo que sin dudas tiene que ver con el tema que abordaremos en este capítulo: la *judicialización de las demandas sociales* en las villas de la ciudad.

En el centro de la afirmación, nos encontramos con un Poder Judicial (en adelante PJ) que intervino en situaciones socialmente conflictivas –“contenciosas”,² desde el lenguaje jurídico– a partir de conflictos de intereses que fueron expuestos ante la mirada de la justicia institucional. De tal manera, el análisis de las demandas sociales que se judicializaron nos remitió a una conflictividad motorizada por un interés (particular o colectivo) que buscó interpelar judicialmente al Estado, cuando fracasaron instancias previas de negociación y/o cuando se intentó sumar un elemento de presión sobre el Poder Ejecutivo local (en adelante PE).

El juego que se observa en el fondo es la relación entre los poderes del Estado, pero mucho más acá advertimos otras cuestiones que nos resultaron interesantes para su abordaje desde las ciencias sociales: judicializar demandas sociales tuvo que ver con visibilizar las problemáticas de ciertas zonas de condición urbana precaria (Cravino, 2014) como con la búsqueda de nuevas formas de organización y acción colectiva por parte de los sectores populares que autoconstruyen sus barrios. También con explorar estrategias en las que se inscriben la democracia y sus promesas –así como sus dilemas– para *todos* los habitantes de Buenos Aires, de acuerdo con el texto constitucional local. Algunos otros elementos fueron novedosos para pensar la gestión pública y las nuevas gramáticas de la política popular: la invocación a los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) como parámetro de adecuación para la política pública, el protagonismo de funcionarios judiciales en la resolución de

² La denominación *contenciosa* refiere a la existencia de intereses contrapuestos que necesitan de un tercero para la resolución del conflicto. Cuando en la disputa interviene la administración pública (organismos del Estado) y los administrados (ciudadanos), el pleito se resuelve en la rama Contencioso Administrativa de la justicia institucional. Sobre la materia contenciosa, el juez de primera instancia del Fuero Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires, Luis Federico Arias (2006: 23) afirmó lo siguiente: “... es necesario comprender definitivamente que el derecho administrativo constituye también un derecho protectorio frente a las prácticas del poder político, de modo que la actividad científica y académica ya no puede centrar exclusivamente su observación en el ordenamiento jurídico positivo y su desarrollo jurisprudencial, en tanto estas funciones suelen estar dominadas por la estructura corporativa del poder político”.

problemáticas sociales, la actuación de organizaciones civiles que demandaron judicialmente al Gobierno de la Ciudad (GCBA) por *abandono, negligencia o inacción* respecto a las villas, la transformación de algunas demandas sociales en demandas judiciales y la organización de los propios vecinos para llevar adelante la estrategia judicial.

¿Nos hablan estos elementos de un camino novedoso para pensar la acción colectiva de las clases populares con relación a su “derecho a habitar la ciudad”? ¿o debemos pensar a la judicialización de las demandas sociales como a un nuevo factor que da cuenta de la “despolitización de las clases populares”?

En este capítulo intentaremos encontrar respuestas a dichos interrogantes a partir del análisis de estas acciones, promovidas por actores *villeros*,³ sus organizaciones sociales y otros aliados, que consistieron en conducir a los estrados judiciales demandas sociales en las que se vieron implicados una variada cantidad de objetivos: el reclamo por la propiedad de las tierras en las que habitan, establecer mecanismos transparentes para la elección de los representantes del barrio y la inclusión en los bienes y servicios urbanos de los que gozan otros habitantes de Buenos Aires. Con ello, buscamos reflexionar en torno a ciertos procesos que el conflicto por el “derecho a la ciudad” instaló en la ciudad capital de Argentina, considerando los aspectos subjetivos e intersubjetivos que intervienen en la problemática del hábitat, las posibilidades de construir acción colectiva y el activismo jurídico que se desplegó en estos procesos. Para ello, comenzaremos reflexionando sobre los diferentes tipos de demandas sociales que se judicializaron, en la última década, en algunas villas de Buenos Aires; luego, avanzaremos en el análisis de las oportunidades políticas y el contexto institucional que posibilitaron el fenómeno de la judicialización en estos barrios, para terminar con las conclusiones que arrojó nuestra investigación.⁴

³ Utilizamos el término *villeros* para recuperar una de las nominaciones históricas que utilizan los pobladores de villas de emergencia para sí mismos; nada tiene que ver con el sentido discriminatorio y denigrante que se imprime a esa palabra en muchos de los discursos actuales referidos a la cuestión.

⁴ Para la recolección de datos realizamos “entrevistas en profundidad” con actores claves de los procesos de judicialización, “observación” de sucesos y eventos relacionados con nuestro objetivo y el “análisis de documentos y expedientes judiciales”. Para seleccionar los casos que utilizamos como unidades de análisis estipulamos una distinción central entre lo que denominamos “villas históricas” y “villas recientes” de Buenos Aires; estas últimas son los barrios no incluidos por el GCBA en la Ley N° 148 (“De atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios”), con muy recientes procesos de lucha por la urbanización de sus barrios.

Las demandas villeras judicializadas

El análisis de la judicialización de problemas sociales en el contexto de las villas nos permitió visualizar procesos de diversa índole vinculados a la construcción de las demandas. Para explicitar nuestra perspectiva citamos a Auyero (1997a), quien nos advierte que la villa no puede ser entendida como el producto de un factor o proyecto político (llámese “peronismo”, “políticas habitacionales”, “procesos de hiperurbanización”, etcétera), sino que los procesos inherentes a estos barrios deben analizarse en función de una perspectiva relacional atenta a los “cambios en la estructura de oportunidades políticas” y a la “interrelación de actores contendientes”, lo que implicaría reparar en los aspectos sociológicos de una particular interacción entre fuerzas estructurales, políticas estatales y el compromiso activo de los *villeros* por construir y mejorar los barrios en los que habitan.

En este contexto, la *judicialización* inauguró un capítulo novedoso en la “lucha por el derecho a la ciudad” en Buenos Aires, en tanto que el PE dejó de ser el único y principal referente para la acción de los sectores populares (Smulovitz, 2001; CELS, 2008; González Bombal, 1999), al tiempo que propició un marco novedoso para la construcción de las demandas sociales, lo que repercutió en ciertos aspectos identitarios y organizacionales de los demandantes.⁵ Además de las condiciones político-institucionales de la ciudad y de la acción experta de organizaciones con intereses en el litigio estratégico, la judicialización de las demandas sociales fue producto de la capacidad creadora de las personas para producir el mundo social en el que viven (Manzano, 2011). Los procesos judiciales, por acotados y rígidos que parezcan, implicaron la acción creativa y significativa de ciertos actores, como así también la búsqueda estratégica de aliados para efectivizar sus intereses.⁶

⁵ En este sentido, Smulovitz (2001: 13) ha referido que “el uso que actores sociales e individuales hacen de la estrategia judicial tiene consecuencias sobre lo que se demanda así como sobre la identidad y organización de los propios actores. Su uso enmarca las demandas de los actores que la utilizan, configura su identidad y modifica la estructura de oportunidad que determina el destino de las demandas reclamadas”.

⁶ Un antecedente valioso de la judicialización de demandas sociales en las villas de Buenos Aires lo constituye la experiencia de la “Comisión de Demandantes de los Barrios de Emergencia de Capital Federal”, organización de vecinos de la Villa 31 de Retiro, en alianza con abogados, que en el año 1979 judicializó su derecho a permanecer en la ciudad. Un fallo judicial favorable a esta organización de vecinos, influyó en las estrategias que posteriormente adoptaron los villeros de Buenos Aires, ya que sentó un precedente muy valioso que pudo ser utilizado para desactivar desalojos futuros programados por las autoridades militares. Dicho caso demostró, en aquel entonces, que la judicialización de un derecho o una demanda social tiene efectos sobre

De tal forma, las demandas villeras que se judicializaron en la ciudad de Buenos Aires en la última década recogieron problemáticas urbanas y ciudadanas orientadas a ampliar las bases de la democracia en relación con cuestiones que deberían mejorarse o modificarse para edificar una vida más digna y plena de derechos, en consonancia con la realidad social que se vive en otros barrios de la ciudad. Estas acciones pudieron interpelar al PE, visibilizaron las problemáticas de estos barrios ante la opinión pública y a menudo lograron articularse con otras acciones colectivas organizadas por los grupos demandantes.

En la última década, las demandas sociales que se judicializaron en las villas de Buenos Aires fueron las siguientes:

Demandas relacionadas al acceso y goce de los servicios públicos

Nos referimos a las demandas por la inclusión en los servicios indispensables para el desarrollo de la vida urbana, como el acceso al agua potable y los servicios sanitarios, al servicio eléctrico, la recolección de residuos, la telefonía básica y el servicio de correo, entre otras cosas. Otros de los problemas contenidos en este reclamo fue la interrupción abrupta de estos servicios en algunas villas que disponían precaria e informalmente de su provisión, lo que se tradujo en cortes inesperados de luz, cortes del suministro de agua, abandono de la recolección de residuos, etcétera.

Históricamente, las carencias y problemáticas contenidas en este tipo de demandas originaron el surgimiento de diversas formas organizacionales en las villas de la ciudad.⁷ Asimismo, el acceso a las redes de servicios públicos conforma un tópico de fundamental significación para los ciudadanos urbanos contemporáneos (asunto a menudo abordado por las ciencias sociales en función de sus significados), ya que en el acceso a estas redes de servicios se juega algo más que el bienestar urbano: se juega la posibilidad de ser visibilizado, considerado y respetado como un habitante *legal* de la ciudad.⁸

la dinámica política en la que se inscribe y sobre los actores que utilizan los canales judiciales como estrategia para efectivizar sus demandas. En efecto, el fallo del 79 sentó jurisprudencia y condicionó a las políticas públicas expulsivas que los jerarcas de la dictadura habían ideado para las villas; también permitió a los villeros esgrimir un arma fundamental en su lucha por no ser desalojados, repercutió en sus formas de acción y organización, y aportó un interesante caudal de recursos, materiales y simbólicos, a partir de las alianzas que establecieron con otros actores de la sociedad civil que se involucraron en la disputa.

⁷ De acuerdo con Cravino (2006: 236): "... la propia idea de espacio barrial en los sujetos que constituyen las villas emergió para atender los problemas que acuciaban la vida cotidiana debido a las condiciones precarias de su hábitat".

⁸ Según Dupuy (1998: 58), quien es *conectado* a las redes entra en relación: "la materialidad del acceso al agua potable —la red— no funciona solo como relación física que une entre sí a todos

La judicialización de este tipo de demandas involucró a casi todas las villas de Buenos Aires, las *recientes*, normalmente excluidas del acceso a los servicios públicos, y las *históricas*, en donde suele existir la provisión de servicios aunque de forma precaria, inestable y discontinua. En la judicialización de estas demandas participaron una multiplicidad de actores: organizaciones como ACIJ,⁹ legisladores que desplegaron un intenso *activismo judicial*,¹⁰ la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y funcionarios de diferentes áreas del Poder Judicial local, como la Fiscalía, Defensoría y Asesoría Tutelar pertenecientes al Fuero Contencioso Administrativo (en adelante, FCA) de la ciudad.

Foto 1. Canillas comunitarias Villa 31



Fuente: María Cristina Cravino.

los conectados, sino también como relación simbólica de pertenencia a una misma comunidad, a un mismo territorio organizado: la ciudad del servicio, ciudad oficial, ciudad legal”.

⁹ Nos referimos a la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), organización civil con un importante trabajo territorial en las villas de la ciudad, a través de un programa propio denominado “Derechos y construcción comunitaria en villas”.

¹⁰ La mención al *activismo judicial* refiere al “uso estratégico de los tribunales de justicia por parte de organizaciones dedicadas al litigio de interés público, como el mayor uso de los tribunales por los ciudadanos y las ciudadanas para canalizar demandas al estado” (Abramovich, 2009: 1).

Una de las causas emblemáticas en este tipo de demandas fue la acción judicial elaborada por los vecinos de la Villa 31 bis y ACIJ, en el año 2006, ante el FCA, por la “provisión de agua potable”. Asimismo, ACIJ patrocinó otras demandas que obtuvieron sentencias favorables para los habitantes de otras villas, entre ellas: “riesgo sanitario” y “provisión de telefonía”, en Villa 20 de Lugano; “riesgo eléctrico”, en forma conjunta con la Defensor General de Buenos Aires, en la Villa 21-24 de Barracas. Por otro lado, organismos públicos como la Asesoría Tutelar y la Defensoría del Pueblo de la ciudad auspiciaron una demanda para la “limpieza de un predio que funcionaba como cementerio de automóviles”, lindero a la Villa 20, y por la “provisión regular de agua potable”, en la Villa 1-11-14 de Bajo Flores.

Los argumentos jurídicos esgrimidos para judicializar este tipo de demandas sociales se basaron en los contenidos normativos comprendidos en los instrumentos legales que dan plena vigencia a la efectivización de los derechos sociales¹¹ en Argentina, y diversos compromisos que el PE local, en diferentes gestiones, asumió con los pobladores. De esta última cuestión dan cuenta los numerosos informes de organismos públicos que describen la situación habitacional de las villas como “precaria”, “pauperizada”, de “extrema pobreza”, etcétera, y que a pesar de haberse elevado oportunamente al PE local no han redundado, hasta el momento, en un mejoramiento sustancial en la situación estructural de estos barrios y la condición de vida de sus pobladores.¹²

La demanda por procesos y mecanismos que garanticen la elección transparente de los representantes políticos del barrio

¹¹ El “derecho a los servicios públicos” es una de las dimensiones del *derecho a la vivienda*, reconocido en el art. 14 bis de la Constitución Nacional; el contenido de ese derecho versa según lo dispuesto por tratados internacionales incorporados a la Constitución Nacional en 1994. En el ámbito local, se invocó el art. 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Otro importante instrumento jurídico fue la denominada Ley de Villas (Ley 148). Por último, la sanción de la Ley N° 1048, en 2004, declaró el estado de “emergencia habitacional” en la ciudad; dicha Ley engloba a ocupantes e inquilinos, habitantes de asentamientos y NHT, habitantes de vivienda en estado deficitario, y establece la creación de un fondo económico para atender la situación habitacional del tipo de población mencionada.

¹² Entre estos informes, podemos nombrar: “El derecho a la vivienda en la Argentina” (COHRE, 2004); los informes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires: actuaciones 3801/04, 5360/03; Resoluciones 1157/06, 0679/06; 5160 / 08) y los informes: “Desalojos en nuevos asentamientos urbanos” (2006) y “El derecho a la vivienda. La vigencia de los Derechos Humanos en la ciudad autónoma de Buenos Aires a la luz del derecho supranacional” (2009). Por último, el informe del exdiputado Facundo di Filippo: “Breve diagnóstico de vivienda de la ciudad de Buenos Aires”, elaborado en su rol de presidente de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados de Buenos Aires (2008).

Estas demandas consistieron en la solicitud de mecanismos institucionales que asegurasen a los vecinos elegir en libertad y sin la influencia coercitiva de terceros, en primer lugar, su forma de representación política (“Presidencia”, “Consejo de Delegados”, “Comisión Parlamentaria”, etcétera) que adoptaría cada *villa* en su condición de “barrios especiales”¹³ y en segundo lugar, a las personas que asumirían dichos cargos para representar al barrio ante el GCBA. Esta demanda recogió los reclamos de los pobladores de diferentes villas de la ciudad para que el PE adoptase los mecanismos necesarios para disminuir o eliminar el poder territorial de los *punteros políticos* y los efectos negativos que el *clientelismo*¹⁴ provoca en el entramado social, bajo la forma de autoritarismos diversos y negocios particulares en desmedro de los intereses generales del barrio. Al ser barrios excepcionales en el territorio de Buenos Aires por la *ilegalidad* que portan ante la mirada estatal y la *invisibilización* de la que son objeto por parte del resto de la ciudadanía,¹⁵ los *villeros* se han visto obligados a construir una forma político-institucional desde la que dialogar y elevar sus demandas ante el Estado, hecho que los diferencia de los otros ciudadanos locales. Esa necesidad de representación propició la aparición de dirigentes y organizaciones políticas reconocidos en el seno de la comunidad, aunque la otra cara de esta excepcionalidad fue la emergencia de un sistema de intercambios políticos y comerciales ligados al poder territorial de personas cuyo mayor capital fue el contacto con funcionarios públicos y la gestión de la violencia en el barrio.

Esta demanda aglutinó a todas las villas de la ciudad de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 148. Su judicialización se realizó por iniciativa de los pobladores, quienes argumentaron que los mandatos de las personas que se atribuían la representación estaban vencidos, y que algunos comicios posteriores, en los que siempre resultaban reelegidos, eran irregulares. Por último, en el reclamo se denunció la connivencia de estos falsos representantes con funcionarios del Instituto de la Vivienda (IVC) local, a los que acusaron de lucrar con los recursos materiales

¹³ La Ley de Villas (Ley 148), establece que las acciones por la radicación y transformación definitiva de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (en adelante NHT) comprende, entre otras cosas, la regularización, urbanización e integración del barrio a la ciudad. Para ello, la ley establece en su art. 4º la creación de una “Comisión Coordinadora Participativa” integrada, entre otros actores, por “un representante de cada villa o NHT que haya sido electo en comicios regulares”.

¹⁴ El clientelismo político es un sistema de intercambios, en el que los funcionarios políticos en persona o a través de los denominados “punteros políticos”, intercambian favores, recursos y prestaciones a cambio de apoyo electoral. Para ampliar la información, ver Auyero (1997b).

¹⁵ La invisibilización de los habitantes de villas se produce respecto a la situación fáctica de los pobladores, mientras que en el imaginario de la ciudadanía circulan todo tipo de relatos que construyen una imagen distorsionada y mítica de los villeros de Buenos Aires.

que ingresaban a cada una de las villas en cuestión. Es el caso de las demandas referidas a Villa 20, en 2004, y más tarde a “Piletones”, Villa 21-24 y Villa 19.

Todas estas presentaciones fueron realizadas por el exlegislador Facundo di Filippo¹⁶ y tramitaron en el Juzgado N° 2 del FCA, a cargo del juez Andrés Gallardo, quien ordenó la *intervención* de los procesos electorarios en esas villas y otras, invistió a un equipo de trabajo especialmente dispuesto para cumplir esa función (el “equipo interventor”) y designó actores externos como veedores de los comicios.¹⁷

Las “intervenciones judiciales” producto de este fallo constituyeron una novedad en la resolución de este tipo de conflictos. Hubo intervenciones judiciales en *villas históricas* como la 31-31 bis de Retiro, la 1-11-14 de Bajo Flores, la 21-24 de Barracas y la Villa 20 de Lugano; también en *villas recientes* como “Playón de Chacarita” y “Rodrigo Bueno” en Costanera Sur, y “Ramón Carrillo”, “Fátima” y “Piletones” en Villa Soldati.

La demanda por la urbanización, regularización e integración de las villas a la ciudad

En torno a las demandas en las que se reclamaron acciones para la urbanización de estos barrios, se organizó gran parte de la acción colectiva de algunas *villas históricas* de Buenos Aires. Aquí aparecieron demandas que se focalizaron en acciones para la “urbanización”, “regularización” e “integración” de las villas a la ciudad. En la trayectoria de esta demanda encontramos una exigencia histórica que responde, en primer lugar, a la lucha contra los desalojos programados en diversos períodos históricos y luego, a la lucha por la transformación de las *villas* en *barrios* de Buenos Aires, integrados a las estructuras locales e incluidos en los servicios públicos de los que gozan el resto de los pobladores porteños.

En muchas de estas demandas, su cumplimiento exigiría la ejecución de obras estructurales complejas y de un alto valor económico, por lo que necesitan de la planificación y coordinación de los organismos públicos, la población demandante y, en muchos casos, las ONG involucradas en estas demandas. Así, encontramos que el camino hacia la efectivización de esta demanda pudo tramarse con la creación de leyes y/o decretos, que se crearon, en gran parte de los casos, luego de que se judicializaran ciertos aspectos de estas demandas.

¹⁶ Ex legislador de la ciudad de Buenos Aires, por la Asociación por una República de Iguales (ARI). Durante su gestión fue presidente de la Comisión de la Vivienda de la Cámara de Diputados de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁷ En calidad de observadores de las elecciones en las villas de la ciudad, han participado asociaciones como el Centro de Estudios legales y Sociales (CELS), ACIJ, Madres de Plaza de Mayo y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), entre otras.

En este grupo nos encontramos con causas en las que se exigió el normal funcionamiento del “sistema de emergencias médicas”, de los “Centros de Salud” y de “Atención Primaria¹⁸ en las villas”, o el “cese del trato discriminatorio” por parte del GCBA en cuanto al mantenimiento de plazas y espacios verdes en estas aéreas de la ciudad. También las causas que se iniciaron para detener desalojos ordenados por el GCBA, como el amparo presentado por la Asesoría Tutelar y la Defensoría del Pueblo en el caso de la Villa “Rodrigo Bueno”, en 2005. Otros instrumentos jurídicos implicados en este tipo de demanda nacieron como programas “a medida” de cada barrio. Es el caso de la Ley 403/0, para desarrollar un “Plan Integral de Urbanización” en la Villa 1-11-14, de Bajo Flores; la Ley 1770/05, referida a la afectación de tierras para la urbanización de la Villa 20; el Decreto 2136/06, para garantizar soluciones habitacionales a las familias de “Rodrigo Bueno”; el decreto 306/07, para la contratación del servicio público de higiene urbana en las Villas 3, 6, 15, 17, 19 y 20, y finalmente la Ley 3343/09, que contempla la urbanización de la Villa 31-31 bis de Retiro. En cada uno de los instrumentos mencionados se estipula la creación de mesas, comisiones y otras instancias participativas.

Foto 2. Edificaciones de la Villa 31



Fuente: María Cristina Cravino.

¹⁸ A raíz del fallecimiento de un vecino de la Villa 31 bis, a comienzos de 2011, luego de que una ambulancia no entrara al barrio alegando cuestiones de seguridad, ACIJ inició una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).

Luego de esta breve caracterización de algunas de las demandas que se judicializaron en las *villas* de Buenos Aires, nos referiremos, en el punto siguiente, a ciertos aspectos de la dinámica política que posibilitaron el surgimiento de este tipo de acción, colectiva e institucional al mismo tiempo, para esclarecer algunas cuestiones en torno al siguiente interrogante: ¿qué factores permiten explicar que la “acción judicializada” haya emergido con una particular intensidad en la ciudad de Buenos Aires, en las últimas décadas?

El contexto de la judicialización y las oportunidades políticas

Autores como Abramovich y Pautassi (2009) han señalado que el fenómeno de la *judicialización de la política social* es incipiente y particularmente concentrado en la ciudad de Buenos Aires. Para develar aspectos referidos al *porqué* de dicha cuestión, recurrimos al concepto de *oportunidades políticas* (Tarrow, 1999; Mac Adam, 1999; Della Porta, 1999), que nos permitió reflexionar sobre los factores que configuraron la dinámica política en la que los demandantes se hallaron inmersos, o sea: aquellos *elementos interrelacionados* que facilitaron o constriñeron las posibilidades para la producción de este tipo de acción, en el contexto institucional de Buenos Aires. Como mencionamos antes, las *villas* y sus circunstancias históricas no deben comprenderse unilinealmente en razón de factores económicos, políticos y/o de agencia o voluntad.

Como nota general, la democratización de las estructuras institucionales y de los espacios públicos como así también el retorno de las libertades políticas para los ciudadanos argentinos, a partir de 1983, constituyeron el marco en el que interactuaron funcionarios públicos con actores villeros y aliados. El ideal de *radicación*, en cuanto horizonte añorado por los pobladores villeros, encontró cierta continuidad a partir de este período y con la “relativa” normalización institucional,¹⁹ muchos villeros pudieron *retornar, resistir y permanecer* en sus barrios, *negociar* con funcionarios públicos, y recorrer ciertos canales institucionales para interponer sus demandas sociales. Así lo recuerda Javier, poblador de una villa histórica de Buenos Aires:

¹⁹ “La conjugación de la acción pública sobre las villas con las prácticas del autoritarismo represivo signaron fuertemente el marco en el que se desarrollaría la política de villas con posterioridad a la refundación democrática. A medida que se sucedieron los gobiernos democráticos, la erradicación forzada se consolidó como uno de los límites exteriores de la política de villas” (Cravino *et al.*, inédito).

Con la democracia empiezan a regresar los vecinos expulsados aunque no estaba desmantelado el aparato de las erradicaciones, porque cuando asume Alfonsín no desmantela la Comisión Municipal de la Vivienda, quedan Lotito, Inzaurraga y todos los de la dictadura que siguieron con ese mismo objetivo. Las otras villas empezaron a llenarse, acá costó, la gente no quería “porque se va a hacer una villa...”; entonces, en el año 85, nos encontramos con un montón de gente bajo la lluvia en el barrio Congreso, que estaban reclamando porque los iban a desalojar de una casa tomada y les propusimos: “el único lugar donde pueden venir es a la Villa 31, hay que entrar de noche; llévense carpas y una vez instalados hablamos con abogados, con la APDH,²⁰ los diarios o la televisión...” estábamos en democracia y ahí ya no podían hacer como los militares (entrevista 12).

Con el marco institucional que comenzó con el retorno de la democracia, en 1983 se sucedieron una serie de importantes acontecimientos que resultaron favorables al desarrollo del litigio estratégico y la judicialización de los Derechos Sociales: la reforma de la Constitución Nacional en 1994, que incorporó a los DESC en su texto; la autonomía de la ciudad de Buenos Aires en 1996, que promulgó su propia reforma constitucional en 1996, y la creación de un Fuero Contencioso Administrativo propio en el año 2000.

Profundizando en lo específico de este contexto, mencionaremos a continuación las oportunidades políticas que permitieron el desarrollo de la acción colectiva judicializada en la ciudad de Buenos Aires.

Las interacciones políticas. La irrupción de nuevos aliados en el sistema político institucional

Quienes tradicionalmente promovían las oportunidades políticas y se constituían como principal referente de la acción villera, eran los funcionarios

²⁰ La APDH refiere a la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, organización nacida en Argentina durante la última dictadura militar. Su página web (www.apdh-argentina.org.ar/institucional), describe a la organización de la siguiente manera: “La Asamblea Permanente por los Derechos Humanos resulta de una autoconvocatoria en 1975 de personas provenientes de los más diversos sectores sociales, políticos, intelectuales, sindicales y religiosos argentinos, en respuesta a la creciente situación de violencia y de quiebra de la vigencia de los más elementales derechos humanos que se escalaba en el país. Con otros organismos de análogo propósito les correspondió la difícil y riesgosa tarea de defender la vida y el derecho durante los trágicos años de la dictadura militar (1976-1983)”.

pertenecientes a organismos del PE local. Como gran novedad del período analizado, observamos que en la judicialización de las demandas villeras participaron funcionarios de los otros poderes del Estado, los que en nombre del cumplimiento de mandatos constitucionales interpellaron al PE, judicializando demandas de contenido social.

La ampliación de estos espacios institucionales para la recepción de demandas populares nos habla de una estructura estatal que pudo mantener ciertas “ventanas abiertas” aun en períodos en los que el PE se empeñó en “cerrar las puertas”. Esto se explica, en parte, por las características de Buenos Aires, ciudad con una institucionalidad propicia para la generación de casos en materia de derechos sociales (López Oliva, 2009), por lo que más allá de la gestión que ocupe el gobierno, su ideología y sus intereses, la reformada Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dispuso las bases para la construcción de un Estado social de derecho, con una institucionalidad potencialmente utilizable por actores que buscan efectivizar sus derechos sociales. En este sentido, fueron decisivas las alianzas que los actores villeros construyeron con legisladores (que practicaron el litigio estratégico y dieron un fuerte impulso a la sanción de leyes relacionadas con el hábitat popular), funcionarios judiciales (que en algunos casos asumieron un rol proactivo en ciertas áreas del Ministerio Público²¹ y en otros esgrimieron fallos judiciales innovadores en materia de derechos sociales), abogados nucleados en ONG (protagonistas del litigio estratégico referido a cuestiones sociales), y profesionales que cumplieron diferentes tipos de roles.

Al respecto, Javier Fernández Castro,²² arquitecto y exinterventor judicial de la Villa 31 de Retiro, definió a la judicialización como una situación de coyuntura que fue aprovechada por los demandantes:

... yo creo que [la judicialización] es una situación de coyuntura que se aprovecha, no una estrategia pensada y surgida del barrio. Apareció de la interacción de actores externos como ACIJ o COHRE²³ con el barrio. Esta cuestión de que hayan aparecido unas ONG con otra visión del derecho, más específica de lo que son los derechos comunes o públicos y que hayan introducido el tema en las villas, y hayan establecido algún nivel de consenso para generar

²¹ López Oliva (2009: 164) ha mencionado que “la presencia del Ministerio Público es estructural en estas experiencias, pues sus propios defensores patrocinan la mayoría de los casos individuales, inician las acciones de amparo y litigan en el marco de la acción de amparo”.

²² Arquitecto, autor del proyecto de urbanización para la Villa 31 que recogió la sancionada Ley 3343.

²³ La referencia a COHRE es a la organización “Center on Housing Rights and Evictions”, cuyo objetivo es prevenir los desalojos de las urbanizaciones populares.

las causas es también un hecho interesante pero absolutamente coyuntural, no surgió como un reclamo de base “exploremos la vía judicial”; por ahí no se tenía conciencia que la vía judicial existía, es más, hasta la aparición de estas ONG en general estos reclamos eran por llegar al Gobierno de la Ciudad o al Gobierno Nacional, o intentar abrir un expediente en el ONABE,²⁴ pero siempre era: “vamos al Ejecutivo, que es el que tiene poder de decisión” (entrevista 9).

Además de la actuación de profesionales, el cambio en las gramáticas políticas volvió a introducir en estos barrios la figura del *traductor jurídico*, que fue el que transformó los contenidos de una demanda social en una reivindicación jurídica peticionada ante el Estado. Su espacio de actuación remite al pasaje por el cual un reclamo social se transforma en una acción judicial, lo que se encuentra mediado por criterios técnico-jurídicos aptos para materializar demandas que provienen de la idea de *justicia social*. Un activista del derecho puede tomar una demanda que clama por la urbanización en términos de “justicia social” y transformarla en un problema de “derechos colectivos” que son omitidos por el Estado. El traductor recepta la demanda, la codifica y la ingresa al Estado, por lo cual la referencia a las obligaciones del Estado que son alumbradas por los conceptos del discurso científico (en este caso, el discurso del derecho moderno) constituyó una de las claves de esta acción política, en la que nominar la demanda constituyó una operación clave para habilitar las posibilidades de cambio estructural. Este pasaje, de “reivindicaciones macropolíticas” a “pedidos juridificados”, colocó al discurso “técnico-científico” por encima del discurso macropolítico cuando se canalizaron las demandas sociales a través de la judicialización.

La judicialización implicó entonces *sistematizar* la demanda, poniendo a significar conceptos de lenguajes científicos (en términos de “urbanismo”, de “derechos”, etcétera) en un marco general de reivindicaciones sociales, y es ese lenguaje el que otorgó un sentido práctico a las demandas sociales judicializadas. En igual sentido, el exdiputado Di Filippo justificó al *litigio estratégico* como actividad orientada hacia la consecución de “resultados concretos”:

... la verdad es que nuestro desafío fue poder hacer la lectura de la demanda y a partir de ahí empezamos a litigar muchísimo. Yo reivindico la capacidad de litigar. Digamos que no solamente hemos litigado sino que hemos acompañado litigios de personas específicas y por suerte ha tenido sus frutos, hemos conseguido

²⁴ La ONABE era el Órgano Nacional de Administración de Bienes, que se ocupaba de la administración de los predios ferroviarios en desuso. Dicho organismo fue disuelto en 2012 y reemplazado por la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

muchos fallos favorables. Es un camino que yo reivindicó porque me parece que está poco explotado. Tiene que ver también con desde dónde está fundado ¿no?, porque uno tiene lo que es la “nueva política pública”, donde generalmente se reproduce lo que es un parámetro asistencialista, las gestiones no dan pie con bola en la política pública, no generan programas innovadores, a nadie le interesa la vivienda... y después la intervención que tiene la política siempre es con alguna visión muy politizada, donde se intenta crear una estructura, donde se intenta tener una tropa propia, por lo que nadie interviene con la buena leche del que se preocupa por el tema, del que toma el problema y dice: “bueno, con los recursos que tenemos a ver como lo solucionamos”, una cuestión básica... la gente muy humilde no tiene dónde litigar, no tiene acceso a un abogado gratuito, no conoce dónde ir, no conoce dónde reclamar, no conoce sus derechos y la verdad que lo que vimos es que la demanda es enorme en materia de poder tener un abogado gratuito a mano (entrevista 7).

Al judicializar los reclamos y demandas de ciertos barrios, el exdiputado pudo unir las necesidades cotidianas con la potencialidad del derecho, en cuanto herramientas con la que fue posible vislumbrar resultados de largo plazo, más allá de la coyuntura política de fondo y de las ganas de “colaborar” o no del gobierno local. Sin embargo, las *alianzas* con técnicos, profesionales y funcionarios públicos pudieron ser explotadas de manera desigual en las diferentes villas de la ciudad de acuerdo con factores como la experiencia histórica de lucha de cada barrio, la densidad de su entramado organizacional y el grado de visibilización pública del barrio en cuestión. En este sentido, las *villas históricas* suelen poseer un nutrido grupo de aliados, poseedores de un alto grado de capital social y cultural, debido a que son un ícono visible en la problemática de la vivienda y el derecho a la ciudad. No ocurre lo mismo con las *villas recientes*, muchísimo más invisibilizadas.²⁵ Estrella, dirigente reconocida²⁶ de una *villa histórica*, refiere lo siguiente:

Pasó lo que pasó porque nos vinieron a avivar con nuestros derechos; está bueno esto de que vengan y nos ayuden en la parte más legal, porque a veces una no entiende. Pasó con Javier [Fernández Castro], que vino de la facultad para ofrecerse a hacer un trabajo de investigación y nosotros lo tomamos como pro-

²⁵ En este sentido, también el CELS (2008) ha señalado que el proceso en el que se inscribe el “litigio estratégico” impacta de manera diferente en la organización del barrio de acuerdo a factores como la historia y la solidez de la organización.

²⁶ La denominación de *dirigentes reconocidos o históricos* que se menciona en este trabajo respecto a ciertos líderes y organizadores barriales, responde a cuestiones relacionadas con su participación en torno a las demandas históricas más que al tiempo de residencia en el barrio.

pio, y lo estuvimos peleando por todos lados. Después se acercó ACIJ, que venía a pelear el tema de los servicios y empezaron a demandar. Entonces, por un lado era ACIJ con el reclamo de todos los servicios que nos estaban poniendo, y COHRE defendiéndonos y ayudándonos a armar todo lo que era la defensa del derecho a la vivienda. Y eso fue lo bueno: que vinieron y nos capacitaron para que entendamos nuestros derechos (entrevista 13).

Con abogados de esas organizaciones, los vecinos comenzaron a activar potenciales demandas judiciales en relación con carencias históricas del barrio. Pedro, otro dirigente histórico, ubicó la actuación de los agentes externos por debajo de lo construido y organizado por los pobladores:

... el juez Gallardo decretó la intervención en el año 2009 y la terminó de llevar a cabo con éxito con las elecciones de 2010, pero a partir de un proceso que se estaba dando en el barrio. Ayuda, ayuda muchísimo, porque el Poder Ejecutivo de la ciudad hubiera querido hacer una elección totalmente fraudulenta y “manijeadá”²⁷ con planes, y gracias a esa intervención se pudo cortar con eso. Fue un reclamo importante, pero lo decisivo es el proceso que se está dando en el barrio (entrevista 8).

Tal como lo plantearon varios entrevistados, la judicialización de demandas sociales en el caso de las *villas históricas* encontró sustento en un proceso histórico de organización política que es previo a la judicialización. En las *villas recientes*, que no cuentan con experiencias significativas de organización colectiva, el proceso de judicialización facilitó la construcción de la demanda, ya que simplificó el problema de la organización de recursos²⁸ a la vez que permitió que se visibilizaran sus problemáticas.

Este entrecruzamiento entre capacidad de organización, experiencia de lucha y judicialización de las demandas sociales, pudo apreciarse en dos cuestiones concretas que analizaremos a continuación: 1.a) la “intervención judicial” de las villas y 1.b) la operación de “invisibilización” de las *villas recientes* por

²⁷ Ese término alude a una acción de control o fuerte influencia sobre el proceso político pero de forma oculta.

²⁸ A manera de ejemplo: un vecino de una villa reciente de Buenos Aires puede demandar al Estado y exigir una respuesta a sus reclamos sin necesidad de afrontar la complejidad que entraña la organización política y la movilización para la efectivización de demandas colectivas. Al respecto, Smulovitz (2008: 303) afirma que: “... el uso de la estrategia legal permitió a los actores superar algunas de las dificultades que habitualmente enfrentan para organizar actores colectivos [...] la propia lógica del procedimiento judicial impidió la desaparición del actor e insuffló vitalidad política a sus demandas”.

parte del GCBA, que redundó en no considerarlas como al resto, o sea, como a barrios susceptibles de ser alcanzados por la asistencia gubernamental dispuesta legalmente para la atención de estos barrios populares.

La autoridad judicial en las villas de Buenos Aires: los equipos interventores

La demanda judicial en la que se reclamó al PE el cumplimiento de la Ley 148, culminó con una sentencia que dispuso la intervención judicial de 19 villas de la ciudad. Ello implicó que en cada una de ellas se conformara un *equipo interventor* para llevar a cabo “la normalización de la representación de los vecinos y vecinas del barrio”.²⁹ La *normalización* pretendida consistió en investir a un equipo de personas para la representación política del barrio ante autoridades gubernamentales y para canalizar los reclamos por problemas estructurales ante los organismos públicos.

La intervención judicial, que funcionó gracias a la plena colaboración de los vecinos, permitió reactualizar la *legalidad*³⁰ de ciertas prácticas al tiempo que restableció las reglas que configuran el juego político del barrio, añadiendo una plataforma que instaló una idea de árbitro y “tercero imparcial”, con capacidades para mediar y exigir al GCBA el cumplimiento de las obligaciones constitucionales respecto a los pobladores en su condición de ciudadanos de Buenos Aires, como ser: la provisión de servicios, la actuación del Estado ante emergencias, el cuidado del espacio público y la regularización de los procesos eleccionarios. La intervención fue vista como un triunfo político por parte de la mayoría de los vecinos activos en el reclamo por la urbanización y no como una injerencia judicial en las formas organizativas internas. Así lo narra Estrella:

... con el interventor pudimos trabajar todo el tema de la información general en las distintas zonas del barrio; veíamos el “vacío” que hacían los vecinos que no querían ir a elecciones y que realmente la gente del Gobierno de la Ciudad no quería que vayamos a elecciones, por eso la gente con la que ellos

²⁹ Extraído del “Boletín Informativo Intervención Villas 31 y 31 bis”, Número 1, mayo de 2010.

³⁰ En Guber y Casabona (1985), se analizan las interacciones de una población villera con la sociedad mayor, desde una perspectiva jurídica. Desde tal óptica, las autoras encuentran que la condición “ilegal” que se atribuye a los habitantes de villas no responde a un rasgo “premoderno” o “marginal” típico de esta población, sino que es parte de las adscripciones que gran parte de la sociedad, y sobre todo las instituciones públicas, designan en relación a la categoría villero. Ello genera un tipo de vínculo particular entre esta población y el Estado u otros sectores sociales.

estaban trabajando no iba a las reuniones; pero logramos que se hiciera igual y se anotaron muchos delegados. Algunos ganaron, otros no (entrevista 13).

A su vez, la intervención dispuesta por el Juez Gallardo permitió recuperar una inquietud del barrio en relación a las políticas ejecutivas, tal como lo expresa el testimonio de Javier:

El macrismo dio más oxígeno a aquellos que estaban con ellos, a los militantes de ellos en la villa. Ellos querían poner un presidente en la villa; nosotros juntamos vecinos y dijimos: “acá tenemos que pedir una intervención, que venga un juez y que intervenga”. Estaba Gallardo, y tratamos de que estuviera él para ordenar el barrio y que los vecinos puedan votar democráticamente (entrevista 12).

De ello se desprende que la intervención judicial posibilitó un escenario relativamente *neutro* para repensar la forma organizacional y decidir de manera democrática la nueva instancia organizativa barrial acorde con el proyecto de urbanización, que además obligó a articular las acciones de las organizaciones barriales. Por otra parte, la interacción con los equipos interventores permitió a los vecinos reactualizar objetivos e intereses que aparecieron en sus reuniones, asambleas y debates. Ello se desplegó en un espacio atravesado por fuertes disputas políticas entre referentes.

La invisibilización y negación de las villas recientes de la ciudad: porque “no es” una villa

La percepción de los pobladores de algunas *villas recientes* de la ciudad fue que las problemáticas *villeras* reciben un trato diferenciado por parte del PE local, el que haría una diferencia entre *villas históricas* y *villas recientes*. Así, cuando el GCBA cambia la forma de nombrar a las villas recientes –de “villa” a “asentamiento”, por ejemplo– suelen quedar invisibilizadas.

“¿Qué condición hay que cumplir para que nos consideren una villa...?”³¹ fue uno de los reclamos más repetidos por una pobladora referente de “El Playón” de Chacarita, en una reunión celebrada en la Legislatura local en 2010, debido a que la cuestión nominal era percibida como un obstáculo para lograr

³¹ En el mismo sentido, Paula S. publicó en “Mundo Villa”, el 24 de junio de 2011 (www.mundovilla.com), el siguiente comentario: “En el Playón de Chacarita, el primer paso –por paradójico que suene– es lograr que las autoridades reconozcan al lugar como una villa miseria. Es que, por el momento, esta concentración urbana es técnicamente considerada asentamiento, una categoría por debajo de las villas que no garantiza siquiera el acceso a los fondos del gobierno”.

la asistencia en estos barrios, invisibilizados, menos poblados y más pequeños que las *villas históricas*. Así lo manifestó Stella, dirigente de una de estas villas recientes de Buenos Aires, dirigiéndose al resto de los presentes:

... la Villa 31, la 1-11-14, la de Lugano, qué se yo... tienen más preferencia del gobierno de la ciudad que las villas pequeñas. Nosotros tendríamos que tener las mismas preferencias que tienen ellos. Mi barrio es un “asentamiento” y realmente no se qué es lo que se puede hacer para que sea denominado “villa” y para que intervenga la UGIS,³² que al menos va al barrio de ustedes, que son villas, pero a Chacarita no quieren ir por más que tengamos una medida cautelar, con Chacarita tienen una venda en los ojos y no quieren ver. ¿Cómo se podría hacer para que sea una villa siendo que tenemos las mismas necesidades que una villa común? (entrevista 14).

La invisibilización nominal de estos barrios populares y recientes de Buenos Aires a partir del ocultamiento de la palabra *villa*, se corresponde con una decisión estratégica de abandono por parte del gobierno local, que intentó ser contrarrestada con alianzas que sus pobladores tejieron con otros actores y funcionarios públicos. En este sentido, las charlas y jornadas de carácter técnico y político referidas a la vivienda, fueron una oportunidad que permitió ampliar los contactos y añadir aprendizajes al acervo de conocimientos adquiridos: “*Hemos aprendido de la experiencia: una va de un lugar a otro lugar y va adquiriendo contactos*” (Stella, entrevista 14, 2010). Sin dudas, los pobladores de las villas recientes de Buenos Aires se encuentran en un proceso de experiencia formativa, que se nutre y enriquece cuando dicho proceso no se encierra en el barrio.

Con relación a las interacciones con funcionarios públicos, Stella vislumbró como clave el momento de encuentro con el exdiputado Di Filippo, quien judicializó la mayor parte de las demandas de ese barrio:

... fuimos a la Legislatura y tuvimos la suerte de que en ese momento estaba Facundo di Filippo, que era el presidente de la Comisión de la Vivienda, y nos dio mucho acceso a tener visibilidad ante los medios y presentar reclamos ante los juzgados. Él hizo las presentaciones, nos acompañó a hacer el tema del agua, de la luz, del desagüe, todas las presentaciones fueron por intermedio del despacho de Facundo (entrevista 14, 2010).

³² La Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) es un organismo de la ciudad de Buenos Aires dispuesto para formular e implementar programas de asistencia comunitaria y atención a la emergencia en villas, núcleos habitacionales transitorios (NHT) y asentamientos.

También fueron importantes los vínculos que establecieron con las Defensorías del FCA, tal como mencionó la misma pobladora:

... cuando llegué al barrio me dije: “yo tengo que ir a la defensoría, porque ellos realizan el trabajo de ir a reclamarle al político”. Fui a la Defensoría y me llamaron; de la Asesoría Tutelar del Menor también me llamaron y así me fueron llamando de distintos lugares. Todas esas presentaciones que hice ayudaron y bueno... eso fue lo que yo aprendí en cuanto a reclamar sobre mis derechos, más allá de que fuera extranjera (entrevista 14).

En el caso de Los Pinos, *villa reciente* de Villa Soldati, Di Filippo volvió a constituirse como un aliado estratégico que emergió con fuerza ante la imposibilidad de establecer vínculos con áreas, direcciones o funcionarios del PE local. La subejecución presupuestaria es otro elemento que refuerza la percepción de *desinterés y abandono* por parte del Estado local hacia los habitantes de estos barrios humildes. En tal contexto, el reclamo administrativo motorizado desde la Comisión de la Vivienda del Poder Legislativo local apareció como una herramienta posible, ante la imposibilidad de establecer vínculos con el PE. Así lo describió Dina, dirigente barrial de Los Pinos:

... con los papeles que nos dio Facundo [Di Filippo] abrimos los ojos, traje a un técnico que nos explicó: “Se hizo esto con los papeles, con lo contratos se hizo esto”... y nos quedamos mudos... ¿y la plata de la instalación de la luz?... habiendo esa plata para poner acá, del gobierno, ¡¡¡que desapareció!!! Entonces Di Filippo dijo: “¿Ustedes que quisieran hacer?”, “no sé, lo que queremos hacer es lo más legal, que se nos escuche, que un juez...”, porque una sabía que había un juez pero no sabíamos por qué, hasta dónde y para qué, ¿viste?... pero ahora ya sabemos, y de ahí salió un recurso de amparo (entrevista 15).

La narración anterior nos permitió identificar dos formas diferentes de entender la intervención de los poderes públicos ante problemáticas sociales; así, se diferencian *derecho* de *discrecionalidad*: mientras que el PE pudo ejecutar obras públicas presentándolas como “regalos” o “actos de generosidad” de sus funcionarios a los pobladores del barrio a cambio de “apoyos” (hecho que, como mencionamos, favorece las dinámicas del clientelismo político), el legislador eliminó la discrecionalidad pública al judicializar el cumplimiento de las obras prometidas y hasta presupuestadas en gestiones anteriores, para traducirlas como un *problema de derechos* de los pobladores del barrio, en su condición de ciudadanos de Buenos Aires. Esta concepción de los programas y las políticas públicas en términos de *derecho*, introdujo a los pobladores populares en los

mecanismos de la institucionalidad, mientras que la “discrecionalidad” de las políticas públicas lograba que los pobladores dependiesen de organismos y funcionarios del PE, y de los recursos que sus aliados (que suelen ser “punteros políticos” del gobierno local) “bajaran” al barrio, situación contra la cual se luchó en casi todas las villas, tal como quedó demostrado en las denuncias que originaron las demandas por mecanismos eleccionarios transparentes.

Los jueces “amigos”

Carlos Mugica, cura de la Villa 31 asesinado por la Alianza Anticomunista Argentina (la tristemente célebre “Triple A”) en mayo de 1974, fue —es— un símbolo de la organización y la lucha popular en las villas de Buenos Aires. Su rostro se encuentra inmortalizado en paredes y pancartas de actores villeros. Su nombre bautizará a “la 31” cuando culmine la urbanización del barrio. 36 años más tarde, en mayo de 2010, el Padre Pepe, reconocido cura villero de Buenos Aires y admirador de la obra de Mugica, improvisó una misa frente al Tribunal Superior de Justicia de Buenos Aires, máximo organismo judicial de la ciudad en el que iban a ser juzgados Elena Liberatori, Roberto Andrés Gallardo y Guillermo Scheibler, jueces del FCA local a los que el Jefe de Gobierno local, Mauricio Macri, inició juicio político. El juicio contó con una inédita movilización de sectores populares, conformados por asociaciones sociales, organizaciones villeras y curas villeros que marcharon y se concentraron en apoyo a los tres magistrados enjuiciados.³³ También mostraron su apoyo legisladores locales y la defensora del Pueblo de la Ciudad. En su exposición ante el máximo tribunal, Gallardo resumió la contienda de esta forma:

... este pleito tiene la función de asustar, pero ya estamos acostumbrados. Si cumplir la Constitución es ser indisciplinados seguiremos siendo indisciplinados [...] el Tribunal Superior de Justicia puede elegir entre una ciudad con Justicia real o un modelo de poder autoritario y estanciero. Lo que no van a poder elegir jamás son las consecuencias históricas de esa decisión (“Un modelo autoritario y estanciero”, *Página/12*, 28 de mayo de 2010).

Casi un año después, en junio de 2011, se produjo una nueva movilización popular que reunió a villeros con otros actores sociales en respaldo a la Secre-

³³ Ver nota de Werner Pertot, “Un modelo autoritario y estanciero”, *Página/12*, 20 de mayo de 2010. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-146509-2010-05-28.html>

taría de Villas, organismo creado por el juez Gallardo³⁴ para concentrar todos los expedientes vinculados a la judicialización de la demanda por la normalización de la representación política en las villas de la ciudad. Los movilizados presentaron un documento titulado: “En defensa del Acceso a la Justicia de los habitantes de las Villas de la ciudad”. Ellos remarcaban, además, la sensibilidad del juez Gallardo para con las barriadas más humildes y que haya caminado los barrios, dialogado con vecinos e instituciones.

Las movilizaciones populares en apoyo a jueces de primera instancia demostraron algunas cuestiones: en primer lugar, que el FCA de la ciudad es un espacio que puede llegar a ser “molesto” para ciertas gestiones políticas, en virtud de señalamientos y obligaciones de los jueces al PE; por otra parte, su materia específica confiere atribuciones a funcionarios judiciales (jueces, defensores y fiscales) que pudieron intimar, demandar y denunciar al PE por “omisiones”, “atropellos” o “negligencia” en relación con problemáticas urbanas y sociales; por último, el “activismo”³⁵ de los funcionarios judiciales fue percibido favorablemente por los sectores populares. Estas cuestiones generaron expectativas en la población villera acerca de la actuación de los jueces (Gerardhi, 2009: 246).³⁶

³⁴ Una crónica de *Mundo Villa* (13 de junio de 2011), periódico que recoge noticias de las villas de la ciudad, relata la acción colectiva: “Poco después del mediodía, en Cerrito 760, frente al TSJ se agruparon desde los curas villeros, con una carta firmada al pie por el cardenal, Jorge Bergoglio, hasta organizaciones políticas con un documento titulado ‘En defensa del acceso a la justicia de los habitantes de las villas’. Quienes estuvieron presentes respaldando el documento fueron los cartoneros del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), Juan Grabois, por el Comedor y agrupación política Los Pibes de La Boca, Ángel ‘Lito’ Borello, Diosnel Pérez por la Villa 20 de Lugano, Mundo Villa, Agrupación peronista Patria Grande y Mirna Florentin del comedor Padre Daniel de la Sierra Villa 21-24 Barracas, entre otros. Además el documento de las organizaciones fue firmado por un amplio arco de diputados capitalinos, entre ellos Rocío Sánchez Andía, Juan Cabandié, Gabriela Alegre, Fabio Basteiro, Rafael Gentili, Francisco ‘Tito’ Nenna, Facundo Di Filippo (mandato cumplido) y la diputada nacional Fernanda Reyes. Entre orador y orador de los referentes por villas se escuchan los cánticos ‘Gallardo/querido/las villas están contigo’ o ‘se siente/se siente/Gallardo está presente’. El documento está disponible en <http://ajus.com.ar/en-defensa-del-acceso-a-la-justicia-de-los-habitantes-de-las-villas-de-la-ciudad/>

³⁵ De acuerdo con Abramovich (2009: 1): “... el concepto de activismo comprende la mayor disposición de los tribunales para involucrarse en estos asuntos, fiscalizar políticas públicas y/o (re)establecer equilibrios en las relaciones contractuales entre particulares”. Según el mismo autor, el campo judicial “no es solo un espacio de resguardo o de preservación de derechos amenazados, sino también como un campo de demandas activas de transformación social”.

³⁶ Gerardhi afirmó que: “... al descreimiento generalizado en la capacidad de los funcionarios de la administración pública para generar cambios positivos en las prácticas habituales de la administración, se sumaron las expectativas favorables producto de la creación de una nueva instancia judicial en la ciudad, con nuevos jueces elegidos por medio de mecanismos novedosos...

Asimismo, las causas que motivaron el juicio político contra los tres jueces del FCA pusieron en escena un conflicto de poderes entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.³⁷ Al respecto, un juez del FCA manifestó lo siguiente:

Una lectura bastante impuesta es que los jueces pertenecemos a lo que se llamaría un grupo “contramayoritario”. Nosotros no seríamos los indicados para decirles a los políticos que ocupan cargos de gobierno lo que deben hacer en términos de políticas públicas. Pero se ha dado un proceso doble que cambia esta perspectiva: por un lado, un avanzado grado de incumplimiento de los mandatos políticos por parte de los ocupantes de los cargos de gobierno, un progresivo quiebre del mandato político; eso hace que la sociedad encuentre en el sector judicial uno de los mecanismos de reclamo: “queremos políticas de vivienda”, “queremos políticas de trabajo”, “queremos política de educación”, cosa que normalmente no debiera ocurrir si los mandatos políticos se respetasen. La segunda cuestión tiene que ver con una transformación del paradigma judicial, en el cual la Corte esta,³⁸ en su nueva composición, tuvo mucho que ver, que es quitarle el halo demonizador a los llamados “jueces activistas” o “jueces proactivos”, digamos: defender un sistema de derechos prescindiendo de “si le gusta o no al [Poder] Ejecutivo”, “si soy contramayoritario o no”... bueno, ese es un tema que lo dejamos para los filósofos, yo estoy acá en un cargo, con una misión, y la cumpla. Este rol, que hace 10 años se denostaba desde la academia judicial, desde la academia jurídica y desde los sectores del poder judicial, hoy empieza a verse como algo que no está mal. Todo esto va cambiando (entrevista 10).

En consonancia con los dichos del juez, señalamos que el FCA local, en materia de derechos sociales, posee una potencialidad importante para crear nuevas perspectivas al interior del campo jurídico y con ello una institucionalidad permeable a las demandas de los sectores mas postergados de la sociedad. En tal caso, la Justicia se convierte en un espacio donde la democracia puede exigirse.

Por otra parte, la movilización popular en apoyo a un juez de primera instancia señaló una nueva perspectiva para la cultura política popular, en

se trata del Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires, cuyos jueces fueron elegidos por medio de los procesos previstos en la Constitución de la Ciudad y el Consejo de la Magistratura local”.

³⁷ Al respecto, López Oliva (2009: 168), afirma: “La recepción positiva de los amparos [...] deviene en la consagración de una nueva interacción entre las agencias del estado. En este sentido, el Poder Judicial instala, como una obligación de la administración, el deber de dar cuenta de lo que se hace en materia de política social, y más específicamente en la gestión de los programas sociales”.

³⁸ Se refiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación Argentina.

cuanto a las motivaciones que los pobladores villeros encontraron para la acción colectiva. Algunas de las claves de esta cuestión podrían buscarse, nuevamente, en las características que deparó el contexto democrático argentino a partir del 83, para lo cual encontramos interesante la reflexión de uno de los abogados que entrevistamos:

No había en la década del 70 experiencias razonables para insistir con cambios en las estructuras institucionales. La tendencia contraria es a partir del 76, con 30.000 desaparecidos, la represión en Argentina y en Chile, para ver que los Derechos Humanos no eran solo un discurso del derecho liberal (que hasta ese momento lo utilizaba Estados Unidos para denunciar a Cuba); también podían ser un elemento de defensa de las víctimas que luchan por esas transformaciones, empieza a cambiar la cabeza. Hasta el 76 vos tenés en toda la historia jurídica de izquierda que el derecho es “un obstáculo al cambio social”, “el aparato de Estado es un aparato de dominación del sistema capitalista”... y ahora empezás a ver que también las herramientas del derecho sirven para defender a las víctimas: “tener una justicia independiente”, “poder acceder a los tribunales”, “poder resguardar el derecho a la vida”, “contar con un juez imparcial”, son valores importantes. Entonces, fue poco a poco que se empezó a ver esa estrategia como algo válido, y cuando vuelve la democracia se empezó a ver que este sistema de derechos podía servir para fortalecer las luchas (entrevista 6).

Este desempeño de los magistrados disparó una serie de imaginarios y representaciones en las poblaciones demandantes que se alimentaron de la idea de situar al derecho y sus agentes (jueces, defensores, abogados y otros funcionarios judiciales) en una vereda diferente a la de los políticos y su discrecionalidad.

Así, la actuación de ciertos magistrados fue decisiva en los contextos analizados. Algunos jueces del FCA –no todos, más bien la minoría– pudieron revitalizar el carácter “reparador” del derecho ante “atropellos” e “inacciones” del PE en relación a los barrios populares. Así lo expresó una de nuestras entrevistadas: “Yo creo que cuando los ministros o los gobiernos no te dan bolilla y golpeás y golpeás y te cansaste de golpear, no hay otra cosa que un juez, no hay otra cosa que ir e intervenir, hacer una denuncia través de un juez” (Estrella, entrevista 13).

Discursividades jurídicas entran en la escena

No son pocos los autores que conciben al *enfoque de derechos* en la política como a una herramienta fundamental en pos de consolidar un pacto social

configurado en torno a valores e intereses progresistas, “presentes en el Derecho de Interés Público” (Gherardi, 2009: 274). De manera tácita, esta discursividad guarda relación con algunas de las formas que hoy día se exploran para la efectivización de las demandas sociales, cuando se articula la acción colectiva con los recursos institucionales que ofrecen Estados que asumen como objetivo el desafío de la inclusión.

De tal manera, estos discursos fueron receptados por organizaciones de la sociedad civil y por funcionarios que buscaron *legitimar* una ideología (social y jurídica) y una forma de entender la interpretación y la práctica del derecho. La difusión de un novedoso discurso social expresado en lenguaje jurídico, que buscó materializar demandas sociales populares y fue utilizado por una confluencia de actores que transformaron las demandas de los sectores más postergados en “hechos a reclamar” ante la justicia, fue una importante oportunidad política para los actores villeros.

Dichos discursos encontraron resonancia en la reformada Constitución del 94, que con la inclusión de pactos internacionales y derechos construyó un innovador marco jurídico y conceptual, que pudo funcionar como contexto de la política pública (Abramovich, 2009), al tiempo que introdujo un lenguaje y una sintaxis particular para la elaboración de demandas. A su vez, estos discursos disputaron la hegemonía del “discurso jurídico tradicional”, generalmente refractario a los derechos colectivos y a la realidad social de los ciudadanos, y contribuyeron a que se ampliase el campo interpretativo en el mundo jurídico, lo que funcionó como piedra basal para la elaboración de nuevas formas de interpretar el derecho constitucional (Abramovich, 2009).

Con la consolidación de la democracia, estos discursos resultaron acordes con la creciente necesidad práctica del derecho en los barrios populares. En el caso de la judicialización de las demandas villeras, el discurso apuntó a reafirmar la validez de los derechos sociales para *todos los ciudadanos de Buenos Aires* más allá de su condición social o económica, y a respaldar la pretensión de exigir dicha materia al PE local. Un activismo jurídico que se propone el cumplimiento incuestionable de la Constitución local³⁹ puede parecer una cuestión redundante y sobreentendida, pero no lo es tanto si ello implica el desarrollo de acciones que se contradicen con los imaginarios y representaciones hegemónicas que estructuran el rol de la mayoría de los abogados y funcionarios judiciales, con

³⁹ Según Abramovich (2009: 10): “El reconocimiento de derechos sociales en la constitución influye decisivamente en la institucionalidad de las políticas públicas, por ejemplo, en el modelo de procedimiento administrativo o en la forma de organizar el acceso, la prestación, la evaluación y control de los programas o servicios”.

relación al alcance que se prevé para el desarrollo de la acción jurídica ante una problemática social y la relación que el Poder Judicial debe mantener con los otros poderes del Estado.

El activismo jurídico en las villas de Buenos Aires

Por último, haremos mención a un trabajo barrial que fue “jurídico” a la vez que “social” y “político”, desplegado por ONG que judicializaron causas relacionadas con derechos sociales y promovieron el litigio estratégico en las villas de la ciudad. Nos referimos a organizaciones que estructuraron un plan de trabajo en torno al derecho, con objetivos propuestos de acuerdo con su perspectiva, ideología y visión respecto de las problemáticas sociales.⁴⁰

La demanda por el “acceso al agua”, en el caso de la Villa 31 bis, fue judicializada por ACIJ. Los abogados de dicha organización, que se encontraban trabajando en el barrio en un proyecto de trabajo comunitario, recogieron la demanda por el acceso al agua potable en ocasión de unas actividades que había organizado bajo la forma de taller; luego judicializaron esta demanda y obtuvieron una sentencia favorable y resultados inmediatos: al otro día de ocurrida la sentencia, el GCBA dispuso la provisión de camiones cisterna en el barrio para normalizar la provisión de agua. Este proceso mostró algunas características de la forma de trabajo de ACIJ,⁴¹ que judicializó demandas asumiendo el rol de actor principal. Algunos de sus integrantes (abogados y profesionales de las ciencias sociales) participaron activamente en diferentes procesos inherentes al barrio⁴²

⁴⁰ De acuerdo con López Oliva (2009: 166): “La justiciabilidad de los DESC es una herramienta ofrecida por los actores profesionales (profesionales del derecho que conforman ONGs y entienden las situaciones desde una perspectiva del derecho) frente al maltrato institucional, la desorientación y la soledad de los afectados, quienes no encuentran en la administración pública una institución participativa y democrática que los escuche y los ampare”.

⁴¹ En la página web de la asociación, se dice: “La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) es una organización apartidaria, sin fines de lucro dedicada a la defensa de los derechos de los grupos más desfavorecidos de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia en Argentina. Fundada en 2002, ACIJ tiene por objetivos defender la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los principios del estado de derecho, promover el cumplimiento de las leyes que protegen a los grupos desaventajados y la erradicación de toda práctica discriminatoria, así como también contribuir al desarrollo de prácticas participativas y deliberativas de la democracia” (ver: www.acij.org.ar).

⁴² A modo de ejemplo, podemos mencionar que uno de los abogados de ACIJ fue integrante del equipo interventor de la Villa 31, que trabajó entre 2009 y 2010 en el barrio.

y elaboraron diversos documentos que recogen observaciones sociales desde la óptica del derecho. Por último, poseen un programa denominado “Derechos y Construcción Comunitaria en Villas”, a disposición de los pobladores villeros para proteger sus derechos vulnerados.

Otro aporte de estas ONG fue el desarrollo de una capacidad de “leer” e “interpretar” demandas territoriales para presentarlas ante el Estado en virtud de su entrenamiento en el activismo judicial. Un ejemplo de ello fue el accionar del CELS, con un importante activismo judicial en materia de Derechos Humanos.⁴³ Para esta organización, los objetivos pasaban por posibilitar transformaciones en el campo jurídico, por lo cual ha explotado el litigio estratégico ante tribunales argentinos e internacionales como herramienta de incidencia en políticas públicas. Con ello, el CELS se aparta de la demanda ocasional de una población específica, y en cambio litiga ante casos en los que estima que se podrían promover cambios en el sistema jurídico y luego en el sistema político argentino. Otra de las organizaciones que participaron activamente de estas estrategias, fueron asociaciones internacionales como COHRE, con un importante trabajo en la defensa de barrios amenazados de desalojo por parte de las autoridades locales.

Más allá de los casos puntuales, es importante señalar que la irrupción de estas ONG y el activismo que desarrollaron sus integrantes pareciesen ser emergentes de un contexto democrático en el que brotó una conciencia de valorización de la ley y los derechos, en sintonía con “una reformulación de demandas sociales que pasaron a expresarse como demandas de justicia” (González Bombal, 1999: 15). La apertura de los otros poderes del Estado para la recepción de las demandas populares parecen evidenciar un modo alternativo de gestionar las problemáticas en la ciudad de Buenos Aires.

Conclusiones

Las demandas sociales—la actuales y las históricas—elaboradas por los pobladores de las villas de Buenos Aires conllevan una historia de esperanzas y postergaciones sobre la que se asientan imaginarios históricos que refieren, entre otras cosas, a la posibilidad de gozar del *derecho a la ciudad*. En relación con la temática

⁴³ En la página web del Centro, se informa: “El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental que trabaja desde 1979 en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en Argentina” (ver: www.cels.org.ar).

que desarrollamos en nuestro capítulo, nos formulamos varios interrogantes. En primer lugar, ¿pudo una demanda judicial satisfacer a una demanda social?

Cuando una *demanda social* se judicializa, el reclamo adopta una forma concreta y definida, lo que permite que se prevean sus resultados posibles. Por ello, la demanda judicial es previsible y calculable. Patrocina por resultados concretos. Señala una situación cuantificable y codificada para solicitar, luego, una actuación ajustada al derecho por parte del PE. La *demanda judicial*, en los casos analizados, implicó una formalización de la *demanda social* que se sustentó en la lógica de una escritura ajustada a pautas formales, lo que implicó un recorte respecto a aquellas posibilidades inciertas, incalculables e imprevisibles del mundo social. Dichas precisiones, explicitadas en las demandas judiciales, lograron satisfacer la “demanda social” en lo que refiere a sus aspectos materiales, lo que en la mayoría de los casos implicó una solución de coyuntura y la focalización del problema. Con esto queremos explicar que al judicializar una problemática social, los pobladores villeros pudieron obtener una respuesta favorable por parte del Estado en relación con ciertas problemáticas, concretas y acotadas. Sin embargo, los fallos judiciales, que implican la respuesta formal del Poder Judicial, en virtud de sus procedimientos, no pudieron pensarse más allá del momento coyuntural, como tampoco proyectar utopías o profundizar en las potencialidades implícitas en toda demanda social.

En segundo lugar, observamos que la judicialización de demandas sociales propició la creación de instancias de reunión y participación de vecinos, centradas en aspectos concretos de las problemáticas demandadas. Ello no implicó discusiones “ideológicas” o que se debatiesen cuestiones políticas, sino que en las reuniones predominaron los debates “técnicos”, referidos por lo general a cuestiones normativas y reglamentarias. En el caso de las reuniones de los vecinos con los equipos interventores para la regularización de la representación política, se reinstaló la idea de participar para “luchar por los derechos”, aunque no como en tiempos anteriores, cuando los derechos se pensaban en términos de sector o clase social, sino desde una idea de *ciudadanos* que reclaman por sus derechos. En las reuniones que se desarrollaron en las *villas históricas* sobresalieron las voces de los dirigentes más antiguos y con mayor experiencia de lucha, quienes se esforzaron por recuperar la experiencia de luchas anteriores.

Además de estas instancias de participación, los procesos de judicialización propiciaron diferentes formas de articulación entre la población villera y los actores externos al barrio. Si bien estas formas relacionales no generaron identificaciones novedosas en los pobladores, observamos que la judicialización de demandas sociales contribuyó a reactualizar algunos rasgos de una identidad

villera histórica, a partir de las sentencias favorables que se tradujeron como respuestas del Estado a favor del derecho a la ciudad de los pobladores humildes de Buenos Aires. Esto significó que sentencias en las que los jueces dieron la razón a los pobladores villeros y obligaron al PE a realizar algún tipo de acción, fueron vistos como *triumfos* en los que los ciudadanos villeros cambian parte de su estatus legal.

Con relación a este último punto, las sentencias judiciales no tuvieron los mismos efectos para todas las villas de la ciudad. Los efectos más significativos fueron para los pobladores de las *villas recientes* de Buenos Aires, para quienes los fallos fueron una forma de comenzar a ser visibilizados por el PE local en cuanto a sus problemáticas. Sin embargo, las diferencias en el entramado organizacional de las diferentes villas analizadas depararon que la mayor capacidad organizativa que poseen las *villas históricas* pudieran potenciar los efectos de los fallos judiciales favorables acerca de sus posibilidades para construir acción colectiva.

En el terreno de los efectos políticos, pudimos observar que demandar al Estado por la vía judicial permitió que el PE dejara de ser el actor preponderante en el vínculo entre el gobierno y los pobladores villeros. El PJ emergió como un actor central en la disputa por la agenda pública en torno a las villas, y las sentencias judiciales pudieron crear caminos alternativos para la resolución de problemáticas sociales, lo cual no implicó una solución definitiva para el problema de fondo: el acceso de los sectores populares a la ciudad.

Una derivación importante de estos procesos consistió en ciertos interrogantes que se abrieron en relación con el alcance de las sentencias favorables. Más allá de ciertos casos puntuales, las respuestas judiciales a las demandas solo pudieron ordenar al PE la *observación de un marco de derechos*. Esta cuestión tiene que ver con que los derechos sociales colectivos solo pueden ser materializados a través de cursos de acción planificados por el PE, o sea a través de la “política pública”, ya que los requerimientos de recursos y planificación que exige la resolución de problemáticas sociales colectivas, pueden ser únicamente incluidos en acciones públicas de este tipo. De tal forma, la ejecución de sentencias referidas a DESC, que implica el cumplimiento del PE respecto a lo ordenado en ellas, problema resaltado por autores como Maurino (2009), Abramovich (2009) y otros, constituye un verdadero desafío en los procesos de judicialización.

Por otro lado, comprobamos que la judicialización de demandas sociales configuró un proceso que fortaleció el rol del Estado en lugar de menoscabarlo, ya que exigió al PE incrementar su acción pública para la gestión y resolución de problemáticas sociales, ya que la ecuación fue: a “más judicialización, más

Estado”. Esta cuestión, ideológica por donde se la mire, es la que pareciese molestar a cierto liberalismo político que critica la judicialización de estas demandas,⁴⁴ no tanto por el gasto público ni por la intromisión del Poder Judicial en asuntos ejecutivos, sino porque se obliga al estado a “intervenir” y “proveer” activamente, lo que tiene que ver con una forma de concebir a la política y su intervención en el mundo social.

Asimismo, el proceso que inauguró la judicialización habilitó la acción de poderes históricamente relegados para la acción e intervención sobre problemáticas de sectores vulnerables en materia social, permitiendo a los vecinos la posibilidad de contar con nuevos aliados públicos y de idear estrategias novedosas en pos de efectivizar sus demandas sociales. Mucho tuvo que ver en esto el nuevo entramado institucional que estructuró al poder en Buenos Aires. Luego de su designación como Ciudad Autónoma, Buenos Aires tuvo su propia Cámara Legislativa, con una Comisión de Vivienda que motorizó estrategias diferentes a las que usualmente ensayaba el Poder Ejecutivo para atender los reclamos populares vinculados con la vivienda y el derecho a la ciudad.

Por último, observamos que el lenguaje del derecho permitió aglutinar voces, muchas veces divididas en el lenguaje y la gramática de la militancia política. Dos partidos políticos que estuviesen a favor de la efectivización de los derechos de los villeros en los 70 u otra época de lucha podían, sin embargo, estar enfrentados por sus posicionamientos ideológicos. El lenguaje y la gramática del derecho pudieron, en los casos analizados, construir un tipo de demanda que *unificó* voces, neutralizando posicionamientos y objetivando demandas. Así, no hubo banderas políticas que predominaran en estos procesos; sí, voluntades que se encolumnaron detrás de “derechos a reclamar” y que generaron acciones “comunes” y “conjuntas” entre diversos sectores y pobladores, en pos de un objetivo común expresado en el infinitivo de la demanda (“votar”, “acceder a los servicios”, “urbanizar el barrio”, etcétera). El aspecto negativo de esta cuestión es que el lenguaje del derecho quitó profundidad a las demandas

⁴⁴ Un ejemplo actual lo constituye el propio jefe del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, quien lidera el espacio de Propuesta Republicana (PRO), partido político de tendencia liberal y conservadora. En año 2011, Macri fustigó al juez Gallardo diciendo que “es un juez muy polémico que junto a un grupito de adherentes está demostrando que hace más política que justicia” (*Página12*, 28 /5/ 2010). En relación con los fallos judiciales con injerencias en villas y asentamientos, mencionó en el diario *La Nación* (8/6/2008): “Insisto: es la sociedad la que debe decidir. Si entregamos cien viviendas, hay otras 300 familias que se instalan en la villa. Y hay jueces que avalan que a esas familias también se les dé casa. Entonces, antes que nada, hay que detener el crecimiento, que no para”.

sociales. Muchas de las afirmaciones de los funcionarios judiciales y abogados entrevistados coincidieron en que los contenidos culturales e ideológicos del campo jurídico son refractarios a la utilización del derecho para la satisfacción de demandas sociales, en virtud de un conservadurismo que perdura y domina en el campo del derecho. El enfrentamiento “contrahegemónico” a dichos contenidos podría ser el próximo paso de una batalla cultural librada al interior de este campo, pero ello es materia de otros estudios.

Bibliografía

- Arias, L. F. (2006). “Un nuevo enfoque al estudio del derecho administrativo”. En *Derecho Administrativo. Publicación cuatrimestral de doctrina y jurisprudencia vinculadas al Derecho Administrativo*, año I, n° 0, diciembre, Asociación Bonaerense de derecho Administrativo (ABDA).
- Abramovich, V. (2009). “El rol de la justicia en la articulación de derechos y políticas sociales”. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (compils.). *La revisión judicial de las políticas sociales: estudio de casos*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Auyero, J. (1997a). “Wacquant en la villa”. *Apuntes de Investigación del Cecyp*, año 1, n° 1, octubre.
- (1997b). *Favores por votos*. Buenos Aires: Losada.
- Casabona, V. y Guber, R. (1985). “Marginalidad e integración: una falsa disyuntiva”. En Bartolomé, L. (ed.). *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas*. Buenos Aires: IDES.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2008). *La lucha por el derecho*. Buenos Aires: Siglo XXI. Disponible en http://www.cels.org.ar/common/documentos/la_lucha.pdf
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.
- (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: UNGS.

- Cravino, M. C.; Ricciardi, M. V. y Sehman, A. (2013). “De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo: avatares de la(s) política(s) de villas del macrismo (2007-2011)”. En Maurino, G. y Bercovich, L. (coords.). *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba.
- Gherardi, N. (2009). “La administración pública y el acceso a la justicia: una oportunidad para la materialización de los derechos sociales”. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (compils.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- González Bombal, I. (1999). “¿Entre el Estado y el mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina”. En Thompson, A. (compil.). *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: Losada y UNICEF. Disponible en: www.fts.uner.edu.ar
- López Oliva, M. (2009). “El litigio individual en derechos sociales. Una aproximación al estado actual en la ciudad autónoma de Buenos Aires”. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (compils.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Maurino, G. (2009). “Los nuevos derechos humanos en la Argentina reciente”. En Arnson, C. et al. *La Nueva Izquierda en América Latina: Derechos Humanos, participación política y sociedad civil*, pp. 66-79. Washington: Latin American Program. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org>
- Manzano, V. (2011). “El hacerse y (des)hacerse del movimiento. Sobre espacios etnográficos y espacios en movimiento en el Gran Buenos Aires”. En Grimberg, M. et al. (eds.). *Antropología de tramas políticas colectivas. Estudios en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Mc Adam, D.; Mc Carthy, J. y Zald, M. (1999). “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”. En Mc. Adam, D. et al. (compils.) *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo.

- Smulovitz, C. (2001). “Judicialización y Accountability Social en Argentina”. XXII International Conference de la Latin American Studies Association, Washington. Disponible en www.lasa.international.pitt.edu
- (2008). “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en Argentina”. En *Desarrollo Económico*, vol. 48, n° 190-191, julio-septiembre/ octubre-diciembre.

Fuentes periodísticas:

- Diario *La Nación* (8/6/2008): “Macri analiza llamar a un plebiscito sobre la urbanización de villas”, Javier Navia.
- Diario *Página/12* (28/5/2010): “Un modelo autoritario y estanciero”, Werner Pertot.

Fuentes documentales:

- “Constitución de la Nación Argentina”; sancionada por la Asamblea Constituyente el 1 de mayo de 1853 y modificada 1994.
- “Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”; sancionada por la Convención Constituyente de la ciudad de Buenos Aires el 1 de octubre de 1996.
- “Estatuto del Barrio 31 / Carlos Mugica”; Equipo de Intervención de la Villa 31 y 31 bis, ciudad de Buenos Aires, agosto de 2010.
- Ley 148 / 98, “De Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 1998.
- Ley 1408 / 04, “Declárese en estado de emergencia habitacional a la ciudad de Buenos Aires”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 2004.
- Ley 3.343 / 09, “Urbanización Villa 31-31 bis”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 2009.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires:
- Actuaciones N° 5360 /03 del año 2003 y N° 3801/04 del año 2004.
- Resoluciones N° 1157/06 y N° 0679/06 del año 2006 y N° 5160 / 08 del año 2008.

Informes “Desalojos en nuevos asentamientos urbanos”, del año 2006 y “El derecho a la vivienda. La vigencia de los Derechos Humanos en la ciudad autónoma de Buenos Aires a la luz del derecho supranacional”, año 2009.

Equipo Interventor de la Villa 31-31 bis: “Boletín Informativo”, publicado en mayo de 2010.

Legislador Di Filippo, Facundo Martín: “Informe de gestión, 1º semestre de 2008; Legislatura ciudad de Buenos Aires”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Capítulo 4

“Peregrinos de la ciudad”. Claves para comprender el proceso de relocalización de los habitantes de Villa El Cartón en la ciudad de Buenos Aires (2005-2014)

Ariel Matías Palombi

Introducción

El 1 de junio del 2006 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley 1987 que daba lugar a la relocalización y construcción de las viviendas definitivas para los habitantes de la Villa El Cartón, mediante la expropiación de un terreno ubicado en el barrio de Villa Soldati. La normativa fundamentaba esta medida en las profundas condiciones de vulnerabilidad en las que vivía esta población, signadas por el hacinamiento, la falta de servicios básicos, la existencia de viviendas construidas con materiales de desecho y su localización debajo de la traza de la Autopista AU7. El precario barrio surgió a principios del siglo XXI y había crecido en población desde su conformación hasta llegar a más de 2.000 habitantes a fines del año 2006.

El 8 de febrero de 2007 se produjo, según los vecinos intencionalmente, un incendio del asentamiento, que nunca fue investigado en profundidad a pesar de su posterior proceso de judicialización. Este acontecimiento destruyó casi la totalidad de las viviendas y marcó el inicio de un conflicto en el que se demandó el efectivo cumplimiento de la Ley 1987/06, al tiempo que agravó aún más las condiciones en las que vivía esta población.

El análisis desarrollado en el presente artículo se basa en la realización de entrevistas a vecinos del barrio incendiado, a legisladores de la ciudad y a fun-

cionarios del Poder Judicial. También hemos entrevistado a personal técnico perteneciente a la Misión Sueños Compartidos de la Fundación Madres de Plaza de Mayo. A la vez, se consultaron fuentes secundarias para reconstruir el desarrollo del conflicto, en particular, tres diarios de tirada nacional, *Clarín*, *La Nación* y *Página/12* y una publicación local, *Noticias Urbanas*.

Partiendo de la experiencia de sus habitantes, en el trabajo se analizará el conflicto de Villa El Cartón desde el momento en que se produce el incendio del asentamiento en febrero de 2007 hasta la entrega de las últimas viviendas definitivas en el año 2014. Se intentará reconstruir la trama de los acontecimientos, el contexto social y territorial en el que se desarrolló el conflicto, sus distintas etapas, y la participación de los distintos poderes del Estado.

En primer lugar, presentaremos un breve análisis de los cambios producidos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en las últimas décadas, focalizando en el contexto político y territorial en el que surgen estos “nuevos asentamientos urbanos” (NAU) y la política del gobierno de la CABA respecto al hábitat informal. Más adelante, se reconstruirá la experiencia de los habitantes de Villa El Cartón, señalándose las distintas etapas por las que transitaron. Luego, se analizará su inserción dentro de la Misión Sueños Compartidos y los efectos de la discontinuidad del proyecto. Por último, se formularán algunas consideraciones finales.

Villa El Cartón, un “nuevo asentamiento urbano”

La Villa El Cartón comenzó a desarrollarse hacia principios de siglo debajo de la Autopista AU7, sobre la calle Lacarra al 3500, desde la Avenida Roca hasta la Avenida Francisco Cruz en el barrio de Villa Soldati, perteneciente a la Comuna 8 de la CABA.¹ Este asentamiento formó parte de los denominados NAU, concepto que acuñó la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires al realizar un informe al respecto en el año 2006. En dicho trabajo (Defensoría del Pueblo, 2006), se afirmaba que eran 24 los asentamientos existentes, con un total de alrededor de 10.000 personas (2.641 familias) viviendo en estas condiciones. Los NAU surgieron a fines de la década del 90 y se diferenciaban de las villas preexistentes por estar asentados generalmente en intersticios urbanos,

¹ Vale aclarar que en las décadas anteriores hubo en estas tierras un asentamiento que se denominaba de la misma manera.

tales como bajo autopistas, márgenes de las vías ferroviarias, antiguas fábricas abandonadas, terrenos vacantes, plazas y otros espacios similares.

El informe de la Defensoría del Pueblo (2006) explicaba que los pobladores de estos asentamientos tenían alto nivel de exposición a riesgos que afectaban su salud y/o su integridad física, como el peligro de derrumbes y/o desmoronamientos, incendios por el deficitario tendido eléctrico, emanaciones tóxicas de residuos químicos o inflamables, riesgo sanitario por la deficiente provisión de agua potable, la inexistencia de una adecuada disposición de excretas, la falta de control de plagas y roedores, y la contaminación del suelo. De esta manera, en general, las parcelas que ocuparon estas nuevas villas tenían altos niveles de contaminación por tratarse de intersticios que fueron pensados para otros usos. Merlinsky (2003) explica cómo en la Región Metropolitana de Buenos Aires el medio ambiente no es solo un problema de contaminación ambiental, sino que también se encuentra relacionado con la distribución de los recursos, la forma en que se toman las decisiones y quiénes las toman.

En general, los habitantes de los NAU fueron trabajadores excluidos del mercado de trabajo, como los recuperadores urbanos, a los que la cercanía al centro de la ciudad les proporcionaba condiciones propicias para desarrollar sus actividades de subsistencia diarias. Algunos de estos asentamientos fueron la Villa Gay, Rodrigo Bueno en sus orígenes, Villa El Cartón (AU7), Villa Hollywood, Asentamiento Morixe, existiendo también algunos asentamientos en la zona de Chacarita, como La Carbonilla, y a la vera del Riachuelo, entre otros.

La suerte que corrieron estos distintos NAU a lo largo del tiempo fue dispar. Mientras muchos fueron erradicados (Morixe, Aldea Gay, Villa El Cartón), otros lograron consolidarse luego de arduas luchas (Rodrigo Bueno, La Carbonilla, Los Pinos, etcétera). A la vez, los que se encontraban emplazados sobre el camino de sirga de la Cuenca Matanza-Riachuelo fueron relocalizados, en el marco de la causa Mendoza, como Magaldi y El Pueblito. Recientemente, emergen una serie de asentamientos de similares características; a algunos les ha costado consolidarse, como La Veredita, al tiempo que otros continúan creciendo, como el asentamiento Portela.

Una de las cuestiones centrales que se evidencia en el estudio de los NAU es que eran modalidades de hábitat popular no reconocidos de manera formal por el Estado para la implementación de políticas de urbanización (Rodríguez, 2010); es decir, habían sido invisibilizados e incorporados en la agenda estatal para impulsar medidas tendientes a su expulsión o, simplemente, por políticas de omisión (Lekerman, 2014).

Este fenómeno de ocupaciones en lugares irregulares es un proceso que debemos leer en clave latinoamericana o global. Como bien afirma Fernández (2008), en la región han existido toda una serie de procesos informales de producción de ciudad que son menos conocidos que las típicas caracterizaciones sobre villas, favelas, barriadas etcétera y, por ende, menos discutidos. El autor señala la importancia creciente que ha cobrado este tipo de procesos informales en Latinoamérica.

Las circunstancias para el surgimiento y consolidación de estos nuevos asentamientos urbanos en la CABA han sido distintas a lo largo del tiempo. Si bien su nacimiento se encuentra más relacionado con la crisis económica y social que se extendió desde fines de los años 90 hasta el año 2003 (Rodríguez, 2010), su desarrollo posterior se explica por otros procesos en curso. En este sentido, tanto el agotamiento del ciclo de crecimiento de las villas de la ciudad, como el estado general del mercado del suelo y las transformaciones operadas en la política pública local fueron fundamentales como condiciones de posibilidad para el surgimiento de los NAU.

Según el Censo Nacional, entre 1991 y 2001 la población de villas en la ciudad de Buenos Aires se duplicó y entre 2001 y 2010 creció 52%.² Como bien explica Cravino (2011), las causas del aumento de la población en estos barrios fueron la escasez de suelo urbano accesible, como resultado de profundas transformaciones en la Región Metropolitana, la vigencia de las redes migratorias, las nuevas generaciones nacidas allí y los desalojos en otras villas, “hoteles pensión” o viviendas ocupadas. Toda esta población generó una presión sobre los espacios construidos en estos barrios, donde ya casi no existía suelo urbano por ocupar. Por esta razón, comenzó a cobrar fuerza la construcción en altura,

² La evolución de la situación habitacional en la CABA en el período intercensal (2001-2010) muestra un empeoramiento de las condiciones de vida, en términos generales, pero concentrados en la zona sur. Aumentó el número de personas que viven en las villas, también el de los que alquilan piezas en inquilinatos, pensiones u hoteles, a la vez que se ha registrado un aumento de los hogares que residen en viviendas que no son deficitarias pero que tienen importantes niveles de hacinamiento. De esta forma, según el Censo 2010, casi un 6% (163.587 personas) de la población de la ciudad vive en villas, “núcleos habitacionales transitorios” o “asentamientos”, lo que implica un aumento del 52% respecto al año 2011.

Por otra parte, 103.963 personas (45.906 hogares) residen en piezas de inquilinatos, hoteles o pensiones, que se localizan en mayor medida en las comunas 1, 3, 4 y 7. Esto indica un aumento significativo respecto del 2001, que registró la presencia de 39.434 hogares que vivían bajo esa modalidad. También, vale destacar que la falta de oportunidades para la compra de inmuebles, por el aumento del precio del suelo por sobre el promedio de la inflación y los salarios, se refleja en los datos del último censo. Se ha producido un incremento de los hogares inquilinos del 51% respecto al año 2001.

vinculada claramente a la oferta de cuartos en alquiler. A la vez, este agotamiento del ciclo de crecimiento de las villas de la ciudad (Cravino, 2007) generó una complejización de las relaciones barriales, un mayor acceso a recursos estatales de programas asistenciales y una dinámica política barrial más competitiva.

Tal como afirman Fernandes y Varley (2004: 31), “no existe propiamente una ciudad informal que se produzca totalmente fuera del contexto de la legalidad, sino debates, contextos, diálogos contradictorios, dialécticos e íntimos entre el orden formal y el orden informal, entre legalidad y la ilegalidad”. En este sentido, este proceso de agotamiento del crecimiento de las villas de la ciudad se encuentra fuertemente relacionado con la progresiva dificultad de los sectores populares de acceder al mercado de suelo formal a partir de 1977, por la sanción de la Ley 8912 en la provincia de Buenos Aires (Pérez, 2009). A la vez, este fenómeno se vio agravado en los últimos años por la utilización de suelo periférico para urbanizaciones cerradas destinadas a sectores de ingresos altos y medios altos (Fernández Wagner, 2009), al tiempo que el crecimiento económico a tasas elevadas registrado en el país a partir del año 2003 ha generado una significativa inversión en viviendas como reserva de valor, provocando un aumento significativo de los precios del suelo urbano.

Por otra parte, si bien el incendio de Villa Cartón se produjo durante el gobierno de Jorge Telerman, en febrero de 2006, fue durante la gestión Macri (2007-2015) que se desarrolló la mayor parte del proceso de búsqueda de una solución habitacional. En términos generales, el gobierno del PRO en la ciudad de Buenos Aires se ha caracterizado por un progresivo desfinanciamiento de la política de vivienda y reurbanización de villas (Cravino *et al.*, 2011) y una preocupante subejecución presupuestaria en el área, lo que ha determinado un alto nivel de judicialización. Al mismo tiempo, se evidencia una fuerte rearticulación del entramado institucional y una tendencia a la atención de emergencias y la aplicación de “maquillaje urbano” por sobre la construcción de soluciones habitacionales definitivas.

Según material de elaboración propia, confeccionado sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el presupuesto general del área disminuyó de 3,67 % del total en el año 2008 a 2,63% para el ejercicio 2015 y los niveles ejecución han llegado a niveles cercanos al 60% promedio. Esta misma tendencia se expresa particularmente hacia dentro del Instituto de la Vivienda (IVC), que ha pasado de una participación de 2,73% en el gasto total de la ciudad en el año 2011 a 1,34% para el año 2015. También existió un proceso de desfinanciamiento por programa, como se evidencia en el vaciamiento del Programa de Radicación, Integración

y Transformación de Villas, Asentamientos y NHT (PRITV) perteneciente al IVC desde fines de la década de 1990.³

La desarticulación y rearticulación institucional⁴ producida en el área de hábitat y vivienda da cuenta, en primer lugar, de una división y/o superposición de funciones entre seis organismos distintos: Dirección General Inmediata, Corporación Sur, Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) y Unidad Ejecutora ex Au3, que redundan en una profundización de la focalización de la política y en falta de iniciativas integrales, lo que dificulta el seguimiento de la ejecución de cada uno de los programas. La creación de la SECHI hacia finales del año 2011 tuvo poco efecto en el agrupamiento de funciones, aunque formalmente debería ser una instancia articuladora para la intervención en villas y asentamientos.

El pragmatismo y la primacía puesta en desarrollar políticas de emergencias y de maquillaje urbano en desmedro de soluciones habitacionales definitivas es otro de los rasgos más salientes de la gestión Macri de hábitat y vivienda. Claro está que priorizar lo “visible” es una política más general, en términos urbanos, del oficialismo de la ciudad, pero se manifiesta con especial intensidad en el área. Partiendo de la iniciativa desarrollada por la SECHI mediante los denominados “Portales Inclusivos”, pasando por el accionar de la UGIS en la atención de emergencias en villas y la realizada en los conjuntos urbanos por el IVC, podemos observar cómo se despliega esta línea. A la vez, el altísimo grado de ejecución de los subsidios a situaciones de emergencia habitacionales brindados por la Dirección de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social y las intervenciones realizadas por el Programa Prosur Hábitat mediante microurbanizaciones en

³ Lo dicho precedentemente no invalida plantear que la gestión posee una apuesta política en el otorgamiento de créditos, junto al Banco Ciudad, como subsidios a la demanda habitacional. Si bien estos programas, Primera Casa BA y Mi Casa BA no han tenido en los últimos ejercicios una escala considerable –de hecho, el último no ha contado siquiera con asignación presupuestaria–, existe un importante aumento de partidas en el presupuesto 2015 para financiar estas iniciativas. Creemos que a futuro la *performance* de estas políticas tenderá a mejorar, pero no será del todo satisfactoria, aunque cumplirán un rol importante en el *marketing* de la gestión en el marco de un año electoral. También se debe tener en cuenta que estos instrumentos, por sí mismos, son incapaces de solucionar el déficit cuantitativo de vivienda, al no plantear algún tipo de regulación del Estado en torno a políticas de suelo y a la calidad urbana de las viviendas a adquirir por los postulantes.

⁴ Por rearticulación institucional nos referimos a que se han creado nuevas dependencias y programas que significan la consolidación de un andamiaje institucional funcional al desarrollo de iniciativas parciales, más enfocadas en garantizar niveles de gobernabilidad y atender emergencias que en desarrollar política pública.

villas, complementan el cuadro de situación que le brinda sustento a nuestros argumentos. Esto implica una presencia cotidiana de gran cantidad de agentes estatales, lo que muestra que la política de la gestión no significa una retirada del Estado, sino una presencia territorial de diferente tipo. En particular merece destacarse que este despliegue de agentes se hace sin tener interlocución con los referentes villeros elegidos por los propios vecinos de estos barrios. Con lo cual, también podemos afirmar que es un estilo de construcción política con un discurso que se asienta en la afirmación de la “no-política”.⁵

Vale remarcar asimismo que el Programa Prosur Hábitat, perteneciente a la Corporación Buenos Aires Sur, parece ser la tendencia hacia la que se dirige la política de la gestión en villas y asentamientos a futuro. Estas políticas buscan la concreción de una forma de reurbanización de los barrios que consiste en la apertura de algunas calles, la construcción de unas pocas viviendas y la regularización dominial del suelo.⁶ Es decir, una integración urbana no sustantiva, basada en sumar al catastro estas zonas para que los vecinos paguen sus impuestos y servicios, sin que importen las condiciones urbanas y habitacionales de estos barrios.⁷

⁵ Nótese que este tipo de intervenciones, en general realizadas en nombre de la no-política, generan redes territoriales extendidas sobre las cuales construye la gestión su sustento político. Creemos que este elemento fue instalándose con fuerza a lo largo de su desarrollo, como una manera de lograr niveles de gobernabilidad aceptables y evitar un incremento de la conflictividad urbana que pudiera desgastar al gobierno de Mauricio Macri.

⁶ Tal como planteamos en un trabajo anterior (Palombi y Cravino, 2014): “Cuando se plantea el término ‘regularización dominial’, éste puede entenderse de distintas formas. En un extremo se ubica la regularización dominial del suelo urbano ocupado, tal como se realizó en Perú a partir de las ideas planteadas por el economista Hernando de Soto (1986). Esto significa legalizar lo existente sin tener en cuenta las condiciones urbanas en las que está implantado el barrio o la vivienda ni las características edilicias del inmueble y el cumplimiento de la normativa urbana”. En el otro extremo, es la etapa final de un proceso de microintervenciones en los asentamientos populares que se concentran en la integración de la trama urbana al resto de la ciudad (por lo general, por medio de apertura de calles), su equiparación en términos de provisión de infraestructura urbana (conexiones y medidores individuales), mejoramiento de las viviendas, así como también la puesta en valor o creación de espacio público y la instalación de otros equipamientos necesarios (escuelas, centros de salud y otros equipamientos barriales). En un caso es el inicio y fin de un proceso, que se cierra en la posesión de la escritura del inmueble existente, y en el otro es la culminación de un proceso de mejoramiento barrial y habitacional.

Retomando el debate latinoamericano, existe una amplia literatura que indica que la mera legalización de los asentamientos no resuelve el problema. Como afirma Edesio Fernandes (2008), estas políticas no se basan en la comprensión de la dinámica de la informalidad urbana, es decir, existen múltiples procesos a los cuales no lograr dar respuesta y, en el peor de los casos, se contraponen.

⁷ Para un desarrollo pormenorizado de la cuestión puede consultarse Palombi y Cravino (2014).

En este sentido, en el año 2012 se sancionó la Ley 4232/12 que planteó las bases para la “urbanización” de la Villa 19-INTA, intervención que es mostrada como el paradigma de la política de la gestión PRO en villas.⁸

Recientemente, se sancionaron leyes de similares características para las villas de las comunas 8 y 9 (con excepción de la Villa 20, que posee su propia ley de urbanización -1770/06), que intentan, en mayor medida que en el caso anterior, legalizar lo construido.⁹

Creemos que los intentos de regularización dominial en las comunas 8 y 9 persiguen un objetivo de político basado únicamente en garantizar gobernabilidad en estos territorios, con un verdadero criterio empresarial que tiene en cuenta la relación entre costo, eficiencia y resolución de problemas. En lugar de llevarse adelante una política pública que signifique un Estado más presente en la resolución de los problemas habitacionales de los sectores populares viviendo en villas, encontramos una legalización de la irregularidad como mecanismo de integración “formal” no sustantiva (Palombi *et al.* 2014), que deja de lado la integración urbana y la democratización de las condiciones urbanas de la ciudad.

Villa El Cartón: de la Ley 1987/06 al campo de evacuados

Como otros asentamientos que surgieron en el mismo período, la Villa El Cartón se caracterizaba por condiciones de habitabilidad altamente deficitarias. La resolución N° 2210/07 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires describía cómo las familias residían en un contexto de extrema precariedad:

... se constató que las casillas donde se alojaban estaban construidas con cartones, plásticos, maderas y otros materiales inflamables y que muchas viviendas tenían como techo la propia autopista. El asentamiento carecía de agua segura para el consumo contando apenas con redes de provisión

⁸ Esta ley (si bien intentaba respetar algunos criterios que habían sido enunciados en la ordenanza 44873/91, como el lote mínimo de 72 m² estipulado en ella y un ancho de sendas de 4 m y de las calles de 10,5 m) presenta una flexibilización importante del código de planeamiento urbano en caso de regularización de lo existente. En este sentido, se suprimen los patios auxiliares, así como también las divisiones mínimas internas de los lotes y su registro catastral. A la vez, se autoriza a la Dirección General de Interpretación Urbanística a dictaminar sobre aspectos no previstos de la ley.

⁹ Estas leyes permiten la aplicación de excepciones para las medidas del lote mínimo, construir toda la superficie del lote, sin tener en cuenta los patios auxiliares a futuro y se reducen las calles a 8 m y 2 m en el caso de las sendas (con una tolerancia de +- 10%). A la vez, se autoriza a la Dirección General de Interpretación Urbanística a dictaminar sobre aspectos no previstos.

precarias, deficientemente conectadas entre sí. La red cloacal era inexistente por lo que las aguas servidas eran dispuestas en pozos absorbentes construidos en el interior de las casillas que se tapaban con tablonces o permanecían directamente abiertos. La mayoría de los pozos habían perdido por completo su capacidad de absorción y presentaban fisuras que producían filtración y el derramamiento de líquidos cloacales que se acumulaban en los pasillos y viviendas del asentamiento. El tendido eléctrico era también extremadamente precario y se encontraba colapsado, circunstancia que provocaba caídas reiteradas de tensión, cortes de luz, cortocircuitos, incendios y otros siniestros que ponían en riesgo la vida de la población asentada. Por último, la gestión de residuos que realizaba el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires era deficiente e inadecuada, circunstancia que generaba efectos nocivos para las familias y su entorno.¹⁰

La situación en la que habitaban los pobladores de la Villa El Cartón-AU7 fue socialmente problematizada,¹¹ en primer lugar, por las denuncias realizadas por la Defensoría de Pueblo y, luego, por distintos legisladores de la Ciudad mediante la propuesta de relocalización del asentamiento. De esta manera, a partir del año 2005 la villa adquirió visibilización pública, lo que fortaleció la lucha de los vecinos para lograr la sanción de la Ley 1987/06 de relocalización total del asentamiento.¹² En octubre de 2006, el rvc aprobó la compra directa

¹⁰ Como podemos observar, los habitantes de la villa se encontraban expuestos a distintos factores de riesgo ambiental. (Merlinsky, 2003) define el riesgo ambiental como “el campo de probabilidades en el que una población, o segmento de la misma, pueda ocurrirle algo nocivo o dañino”. Tomando la clasificación que realiza esta autora podríamos afirmar que existían amenazas naturales, dado que el asentamiento se encontraba sobre terrenos inundables próximos a desembocadura del arroyo Cildañez (antiguamente denominado bañado del Bajo Flores) y amenazas antrópico-contaminantes: inexistencia de red cloacal, pozos de baja capacidad de absorción y acumulación de basura en distintos sectores del asentamiento.

¹¹ Tomamos esta definición de Ozslak y Gantman (2007: 79): “La agenda estatal suele reflejar las cuestiones socialmente problematizadas que consiguen suscitar la atención de las instituciones que conforman al Estado en sus distintos niveles (nacional o subnacionales) y poderes (ejecutivo, legislativo o judicial). [...] de esta manera el estado existe en tanto y en la medida en que tenga cuestiones por resolver, las que por lo general no pueden ser solucionadas por ningún otro actor individual o colectivo. 2. Por lo tanto, su fisonomía, organización y recursos reflejan la naturaleza de esas cuestiones y las modalidades que emplea para intentar resolverlas. En el límite, si el estado careciera de cuestiones pendientes y, por lo tanto, de agenda, dejaría de existir y ello supondría que la sociedad halló otros medios para autogestionarse y reproducir su existencia”.

¹² Vale aclarar que el Poder Legislativo ha cumplido una función solo de visibilizar el problema en casi todas las leyes que se encuentran vigentes en materia de hábitat informal, ya que solo una pequeña proporción ha tenido cumplimiento efectivo. Algunas de las leyes en materia de hábitat

de un terreno en el barrio de Villa Soldati con el fin de iniciar la primera etapa de relocalización de las familias de la ex AU-7. Sin embargo, esta acción no llegó a concretarse, dado que los vecinos próximos a ese terreno se opusieron y el Poder Ejecutivo de la ciudad cedió ante el reclamo.

En el marco en el cual los vecinos se encontraban en proceso de negociación con el rvc respecto al lugar en el cual se podría relocalizar el barrio, el día 8 de febrero de 2007 se produjo un incendio en el asentamiento que destruyó el 98% del total de las viviendas. Alrededor de 528 familias se quedaron sin techo y la mayoría perdieron todas sus pertenencias.¹³ En palabras de una vecina:

—¿Cómo fue... del incendio, como se desarrolló?

—*Yo vivía en la manzana 4 en la segunda tira ósea en la... de la villa. Yo me levanté a las 6:30 porque entraba a trabajar 7:30. No tenía como acá el baño adentro, tenía baño afuera con pileta y todo salí para lavarme los dientes y hacía mucho calor... me acuerdo... y me estaba mojando la cabeza así bajo la cañilla, cuando empecé a escuchar que decían "incendio, incendio, incendio". Entonces viste, salí así con la cabeza mojada, salí corriendo porque vivía al fondo del pasillo, salí corriendo a la calle... llegar al puente así arriba viste. Y bueno, empecé de despertar todos los vecinos de mi tira (Gladys, 2007).*

Aproximadamente la mitad de los habitantes que habían sufrido el incendio aceptaron cobrar un subsidio, perdiendo las esperanzas de una respuesta habitacional definitiva. Respecto al resto de las familias, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desplegó un operativo de emergencia en el lugar para atenderlas. Es aquí donde se produce un inesperado cambio en la relación de fuerzas y el problema se transformó en un conflicto.

El incendio del asentamiento significó para los habitantes de Villa El Cartón el comienzo de un largo de camino, que estaría signado por una fuerte incertidumbre y un notable incremento de la estigmatización sobre esta población. Si bien ya mientras existía el asentamiento los habitantes del conjunto habitacional Soldati, ubicado en las proximidades, habían realizado distintas denuncias en torno a la cantidad de residuos que se juntaban en la inmediaciones y la inseguridad

que no se han cumplido o solo lo han hecho parcialmente son la Ley 148/1998 de urbanización de villas y núcleos habitacionales transitorios, la Ley 324/1998 de reurbanización de la traza de la AU3, la Ley 403/2003 de reurbanización de la villa 1-11-14, la Ley 1770/2005 de urbanización de la Villa 20, entre otras. Además, se encuentra pendiente hace más de 3 años en la Legislatura porteña el dictamen final de reurbanización de la Villa 31.

¹³ Los habitantes de la villa ya habían sufrido dos incendios de menor escala durante el año 2006 (Schaerer, 2006).

ridad que supuestamente este asentamiento traía aparejada, luego de producirse el incendio y la instalación de carpas provisionarias en el lugar, el grado de violencia de los habitantes de este barrio vecino se incrementó. Los entrevistados señalan cómo los pobladores de estos conjuntos habitacionales los instigaban. Como afirmamos anteriormente, durante los últimos años el empeoramiento de las condiciones urbanas y del acceso a la vivienda en la región significó un aumento de la conflictividad urbana, a la vez que cobró mayor importancia en la escena pública por medio de distintos repertorios de acción colectiva. Creemos que el caso de Villa Cartón inaugura un ciclo de conflictividad en la zona que se desencadena en su mayor intensidad con la toma del Parque Indoamericano y los conflictos adyacentes –“La Veredita”, “Club Albariño”, las viviendas sociales tomadas de la calle Castañares y Lafuente (también en el Bajo Flores)– pero que además contó con otros de menor intensidad, como el incendio del asentamiento Lacarra (Deportivo Español) en el año 2008.

Mapa 1. Comuna 8. Ubicación de la Villa ex AU7 – Villa El Cartón y del Conjunto Padre Carlos Mugica



Fuente: Juan Pablo del Río sobre la base de Google Maps.

Más adelante, los habitantes de Villa Cartón, luego de deambular por distintos organismos pertenecientes al gobierno de la ciudad, fueron trasladados a carpas en el Parque Roca por “72 horas”, plazo durante el cual se construirían las viviendas transitorias. El tiempo estipulado se alargó a cuatro meses, hasta que en la madrugada del día 27 de febrero de 2007 ocho carpas instaladas en el Parque Julio A. Roca se derrumbaron a causa de un temporal. Como consecuencia, una joven de 26 años de edad falleció y otros veinte vecinos resultaron heridos (Novillo, 2006).

Dada la trascendencia pública de los hechos, el gobierno local debió construir rápidamente las viviendas transitorias de madera dentro del Parque Roca. Sin embargo, al poco tiempo, diversos organismos y asociaciones –Defensoría del Pueblo y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, entre otros– denunciaron que este hábitat transitorio no cumplía con las condiciones mínimas de habitabilidad y acceso a la movilidad. Dado que se encontraba totalmente aislado y no contaba con ningún tipo de asistencia médica, el 14 de agosto de 2008 se produjo la muerte de un pequeño de seis meses por asfixia, al no poder ser atendido en un centro asistencial.

Esta situación se vio agravada porque el gobierno de la CABA trasladó a nuevos habitantes de otros asentamientos al lugar, al tiempo que algunas familias ingresaron al centro de evacuados y construyeron pequeños ranchos junto a las viviendas transitorias. De esta forma, este alojamiento comenzó a transformarse en definitivo, es decir, en un nuevo asentamiento, sin contar con las condiciones de habitabilidad mínimas. En este contexto, los habitantes de El Cartón, en julio de 2007, efectuaron un recurso de amparo contra el Poder Ejecutivo de la ciudad.¹⁴ Nótese que la intervención judicial en el conflicto se produce de manera tardía a su desarrollo, ya que sus habitantes confiaban en la aplicación de la ley de relocalización del asentamiento.

Finalmente, luego de tratar de mejorar las condiciones en las cuales residía esta población incorporando veedores, el Poder Judicial ordenó el cierre del centro de evacuados por su condición precaria, indicándole al Poder Ejecutivo que debía abonar subsidios habitacionales a la totalidad de familias hasta que se finalizaran las viviendas definitivas. En el período siguiente, los habitantes de la ex Villa El Cartón se trasladaron a la casa de familiares, a cuartos de alquiler en otras villas cercanas o al conurbano bonaerense.¹⁵

¹⁴ Los habitantes de la villa ya habían sufrido dos incendios de menor escala durante el año 2006 (Schaerer, 2006).

¹⁵ Resulta interesante visualizar la manera en la cual se “actualiza localmente” el derecho (Azuela Mussetta, 2008) y, por lo tanto, cómo las normas jurídicas fueron tensionadas por la situación

La labor del Poder Judicial, en particular hasta el momento de cierre de las viviendas transitorias del Centro de Evacuados de Parque Roca, es valorada por los entrevistados como positiva, es decir, la intervención del juzgado del doctor Gallardo es visualizada como reparadora. Luego, a medida que los tiempos de entrega de las viviendas se fueron extendiendo, existe cierto nivel de descontento con la Justicia.

Claramente, el Poder Judicial de la ciudad jugó un rol muy importante para lograr satisfacer las demandas de los habitantes de Villa El Cartón. A diferencia de las demás causas judiciales producidas antes en la CABA, referidas sobre todo a la normalización de las representaciones electorales en villas, este conflicto no contaba con un proceso organizativo importante. De esta forma, su judicialización significó más un intento de paliar una situación de vulneración extrema de derechos, que una estrategia consensuada de cumplimiento de la normativa vigente.

Del centro de evacuados al Barrio Carlos Mugica

Luego del fallido intento de relocalización de los habitantes de Villa El Cartón en los terrenos de Villa Soldati, la Fundación Madres de Plaza de Mayo, en el marco del conflicto por el incendio del asentamiento, le propuso al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires incorporarlos al proyecto que se desarrollaría en otra zona de la Comuna 8. El propio apoderado de la fundación, Sergio Schoklender, se presentó en el campo de evacuados de Parque Roca, donde se alojaban los habitantes de la Villa El Cartón, para proponerles sumarse al “Conjunto Castañares”, como se afirma en el siguiente testimonio de una de las delegadas del asentamiento:

Cuando se nos incendió ellos fueron a vernos a nosotros, las madres lo mandaron a hablar conmigo... porque yo era la retobada, entonces viene Schoklender al Parque y nos dice que ellos van a construir las viviendas y que a la vez nos iban a dar trabajo. Después vinimos a reclamar y pelear por los puestos de trabajo y nos dan 120 puestos en tandas de a cinco a medida que iba avanzando la obra (Rosa, 2012).

concreta. El accionar del Poder Judicial, si bien se basa en el no cumplimiento de derechos elementales previstos en la Constitución de la CABA, fue tensionado por las demandas diarias que le formulaban los habitantes del asentamiento a los veedores designados para tal función. En las entrevistas realizadas al personal judicial se resalta lo difícil que era llevar adelante ese trabajo por las múltiples demandas que surgían cotidianamente en el lugar.

El Proyecto Castañares, hoy Barrio Padre Mugica,¹⁶ representó un caso de relocalización de distintas villas y asentamientos.¹⁷ Resulta sustancial aclarar que no fue finalizado por la Fundación, ya que solo un 20% de los departamentos habían sido terminados y habitados al momento que estallaron las denuncias públicas y judiciales por hechos de corrupción, en los que estarían involucrados el apoderado y otros directivos de la Fundación.¹⁸

La construcción de este conjunto habitacional fue financiada por la Subsecretaría de Vivienda del Ministerio de Planificación Federal. La Fundación Madres de Plaza de Mayo había comenzado a desarrollar la Misión Sueños Compartidos a partir del año 2006, implementando una experiencia piloto en la Villa 15, donde a raíz del incendio de la manzana 28 de ese asentamiento se construyeron 36 viviendas bajo una modalidad tecnológica novedosa para la Argentina. Luego, se fueron planteando más de 20 proyectos en todo el país en las provincias de Chaco, Misiones, Mendoza, Santa Fe, Río Negro, Neuquén, Santiago del Estero, Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El proyecto habitacional de la Misión Sueños Compartidos en el Barrio Carlos Mugica tenía algunas diferencias con el desarrollado antes en la Villa 15-Mataderos, ya que se trataba de un programa de relocalización de barrios y tenía una escala mucho mayor. Esta última cuestión lo asemejaba más, en su tipología, a un conjunto habitacional “llave en mano” construido por el Estado. Además, la escala que tenía cada uno de los edificios –60 departamentos– era significativamente mayor a las primeras experiencias de 15 viviendas desarrolladas en el asentamiento de Mataderos. Respecto al diseño arquitectónico, estaba pensado como un proyecto autocentrado, agrupando a los 13 edificios de 60 departamentos en bloques de 20 unidades funcionales, que se comunicarían mediante un jardín con juegos infantiles y estacionamiento.

¹⁶ Este conjunto habitacional fue emplazado en la Comuna 8 (barrio de Villa Lugano) sobre los polígonos existentes entre las calles Castañares y las vías del Ferrocarril Belgrano Sur, lindando al norte con el Barrio Piedrabuena, al sur con la Villa 19-INTA, al este con el asentamiento Barrio Obrero y al oeste con la colectoras de la Avenida General Paz.

¹⁷ Definimos a las villas y asentamientos como “fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad” (Cravino, 2008: 125). En este sentido, consideramos que son parte de la ciudad, por lo que las intervenciones en estos constituyen políticas de reurbanización que brindan criterios de planificación al espacio construido.

¹⁸ Resulta interesante señalar que en la memoria de los entrevistados se observa una diferenciación valorativa entre la organización Madres de Plaza de Mayo y los directivos de la Fundación. En este sentido, se evidencia un respeto a la trayectoria de lucha social y política de “las Madres”.

Foto 1. Barrio Carlos Mugica



Fuente: Nicolás Lovarvo (2014).

También se preveía construir equipamientos comunes a todas las viviendas, como un polideportivo, un área comercial, una subdelegación comunal, un centro de salud, una escuela y distintos espacios verdes. Los edificios estaban proyectados como tiras lineales, emplazándose nueve de ellas perpendiculares a la Avenida Castañares y cuatro internas. La Fundación Madres de Plaza de Mayo había planificado conformar los consorcios con el apoyo de su equipo social al momento de entrega de las viviendas.¹⁹

Aunque el proyecto significaba una gestión asociada entre el Estado y una organización de la sociedad civil, el nivel de participación de los usuarios en las decisiones que tomaban los directivos de la Fundación Madres de Plaza de Mayo fue casi nulo. Es decir, no se trataba de un proyecto autogestivo, ni tampoco de autoconstrucción por ayuda mutua; de hecho, tanto la tipología habitacional y el diseño urbano como la distribución de los espacios públicos del barrio ya habían sido definidas por el equipo técnico al iniciarse las obras.

En la obra del Barrio Carlos Mugica participaron en calidad de trabajadores alrededor de 800 habitantes de distintos barrios –Villa El Cartón, Barrio Obrero,

¹⁹ Vale remarcar también que los departamentos se entregarían amueblados.

Villa 19 y Villa 15 principalmente—. Si bien casi la totalidad de la población que había vivido en la Villa El Cartón tenía una inserción muy marginal en el mercado de trabajo, en los demás barrios había una porción de participantes que en el algún momento habían tenido experiencia en el mercado laboral formal.

Desde el grupo de conducción de la Fundación Madres de Plaza de Mayo la participación de los vecinos como trabajadores fue pensada como una política de inclusión social. De esta manera, todos los trabajadores estaban afiliados a la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), por lo que contaban con obra social y los beneficios que brindaba el sindicato. También existía un equipo social, compuesto por sociólogos y trabajadores sociales, que se encargaba de garantizar que los trabajadores realizaran los controles médicos correspondientes, gestionándoles una autorización para ausentarse de la obra sin perder el presentismo. Además, el equipo educativo promovía que los participantes finalizaran sus estudios secundarios y primarios mediante la articulación con programas del Estado Nacional y el acompañamiento de profesionales del área.

Según los entrevistados, la organización del trabajo se basaba en algunos principios solidarios, que se aplicaban con cierta flexibilidad. Desde la fundación se buscaba que los obreros que habitaban en los distintos barrios se pudieran integrar a los equipos de obra, tratando de que se construyeran colectivos laborales comunes. Un miembro del equipo social nos relataba que cuando comenzó la obra los trabajadores se juntaban en grupos de acuerdo con su procedencia barrial. Luego, y a fin de evitar esta situación, se buscó la rotación entre los distintos sectores, lo que generó un mayor conocimiento mutuo.²⁰

Por otra parte, desde el equipo social de la fundación se desarrollaban talleres de capacitación con las mujeres, en los que se conversaba acerca de situaciones de violencia de género y otras cuestiones vinculadas a su rol dentro de sus familias. Esta iniciativa, al darse en el marco de un proyecto en el cual las mujeres podían acceder a cierta independencia económica, generó que, en algunos casos, pudieran alejarse de estas situaciones familiares complejas.

Uno de los miembros del equipo social de la fundación consideraba que la inclusión laboral redundaba en importantes cambios en la subjetividad, como se expresa en el siguiente testimonio:

²⁰ A la vez, se propiciaba que todas las personas contratadas pudieran adquirir una rutina en sus tareas, por lo que si bien existían sanciones disciplinarias por inasistencia u otras situaciones, se intentaba que nadie fuese despedido de la obra. Incluso, se aspiraba a incorporar a la población más marginal, dándole un lugar en la seguridad de la obra, que implicaba cuidar las herramientas del obrador o evitar que se produjeran ocupaciones en los edificios que se iban terminando.

Como que se fueron generando cambios en la subjetividad muy importantes, desde el hecho de tener un trabajo en blanco, ampliar tu familia, hasta irte de vacaciones, visitar tu familia en Bolivia o Paraguay. No tener que salir a robar más (Celina, 11/2012).

Otro de los principios que aparece en las entrevistas con los habitantes es que percibían un intento desde la Fundación de brindarles reconocimiento y valorar el aprendizaje adquirido, que excedía la capacitación estrictamente laboral. Incluso, varios entrevistados afirman que se premiaba a quienes ponían más interés en aprender. El principio del aprendizaje estaba ya presente en el sistema de construcción en sí mismo. Este era un sistema italiano ideado por el arquitecto Julio Segura que se había utilizado en experiencias similares en África, ya que era más rápido, y tenía la virtud que los que participaban en el proyecto no debían tener conocimientos previos.

Resulta relevante afirmar que la experiencia es ponderada por los habitantes de la ex Villa El Cartón como el acceso a una modalidad de empleo formal, valorada como positiva, mientras que se desdibuja en la percepción el carácter autogestivo de otras prácticas de construcción de vivienda. Es decir, se prefiere esta forma de trabajo en relación de dependencia por sobre la forma cooperativa, que adoptan algunos movimientos sociales urbanos, considerada una modalidad devaluada o precaria de empleo.

A la vez, en las entrevistas realizadas encontramos una fuerte valoración de los participantes respecto a su acceso al consumo. Se relataba cómo el poder consumir cosas muy básicas (zapatillas, lavarropas, televisores, etcétera), pero de alta representación social, significó un cambio importante en la calidad de vida de los trabajadores de la Misión Sueños Compartidos.²¹ La valorización en el acceso al consumo es más importante en los habitantes de Villa El Cartón que en los participantes de otros barrios. Esto lo podemos entender en el marco de salida de una situación traumática, como se evidencia en el relato de una entrevistada:

... las madres nos dieron mucho... en ese momento fuimos muy felices porque tuvimos la dignidad necesaria para salir [de la situación después del incen-

²¹ También, se evidencia cómo el desarrollo de la obra del Barrio Carlos Mugica repercutió en la reactivación económica de los comercios informales que funcionaban dentro de los barrios, generándose emprendimientos gastronómicos y la instalación de otro tipo de rubros. Incluso, en las entrevistas realizadas a los participantes se relata que habían decrecido los niveles de violencia gracias a que los que tenían adicciones y trabajaban en la obra no debían robar para conseguir dinero.

dio de la villa] *me compré el lavarropas, las zapatillas para mi hijo* (Mirta, 10/2012).

Durante el desarrollo del proyecto existían serios problemas respecto al pago de los sueldos, dado que como los fondos los aportaba el Gobierno Nacional y lo debía abonar el Gobierno de la Ciudad a la fundación, se registraban atrasos en los mecanismos financieros, ya que los trámites burocráticos eran complejos.²² A la vez, se evidencian serias fallas en la seguridad de la obra, lo que generaba que se robaran materiales y herramientas en el horario de la noche, entorpeciendo aún más el trabajo. Esto podría evidenciar que algunos habitantes no lo veían como un proyecto propio sino que, por el contrario, tomaban distancia o disociaban el empleo del acceso a la vivienda.

La entrada en crisis de la Misión Sueños Compartidos a partir de mediados del año 2011 –y la posterior continuidad de la obra bajo una modalidad de empresa privada– ha traído una serie de consecuencias que significaron problemáticas cotidianas muy concretas. Si bien una porción de trabajadores fueron reabsorbidos por la nueva empresa para continuar trabajando, muchos de ellos no pudieron permanecer en sus puestos, teniendo que volver a ganarse la vida a partir de pequeño trabajos eventuales (“changas”), reciclado de residuos sólidos domiciliarios (“cartoneo”) u otro tipo de actividades. Por lo tanto, esta experiencia, aunque es valorizada por su carácter inclusivo, significó otro fracaso más en la resolución del problema habitacional de los vecinos de Villa El Cartón, que continuó presente.

Distintos momentos, la misma incertidumbre

Entendemos que el conflicto de la Villa El Cartón expresó un movimiento reivindicativo (Melucci, 1999). Siguiendo a este autor, creemos que para comprender las distintas etapas por las que transitaron los habitantes de este barrio deberíamos tratar de analizar la manera en la cual se mixturaron los elementos estructurales, de acción y motivación que nos permiten comprender este fenómeno colectivo. Si bien en todo momento el potencial de movilización respecto a la lucha por el derecho a la vivienda se encontraba presente, las redes de reclutamiento van cambiando a medida que avanza el conflicto, así como también, la motivación para la participación. De esta manera, con anterioridad

²² Obviamente, que podemos suponer que en esta cuestión también influyó el supuesto manejo deshonesto de los fondos del apoderado, Sergio Schoklender, y otros directivos de la Fundación.

al conflicto existió una primera etapa que se extendió desde los orígenes de la villa hasta el año 2003, siendo la organización interna casi nula, y sin contar prácticamente con ningún servicio urbano, dado que la presencia del Estado en el asentamiento era casi inexistente:

—Me gustaría que me nombres qué dependencia del Estado estaba presente en la villa, ¿El IVC, el BAP... veías que estaban?, ¿y qué otros organismos había?

—*No, gente del Estado no, venía mucha gente del IVC nada más.*

—¿Qué hacía el IVC?

—*El censo solamente* (Clarisa, 2007).

Luego, podemos encontrar un segundo período, desde el año 2003 hasta el 2007, que se caracterizó por el crecimiento del asentamiento, la elección de cinco delegadas, la instalación de agua corriente y electricidad y la recolección de residuos sólidos urbanos de manera precaria. También en este momento surgieron dos comedores, los vecinos comenzaron a establecer vinculaciones con organizaciones políticas y eclesiásticas y se logró la sanción de la Ley 1987/06 por parte de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que significaba la relocalización del asentamiento en viviendas de interés social de carácter definitivo.

La posterior etapa se extendió desde que se produjo el incendio en febrero de 2007 hasta que se entregaron las primeras viviendas definitivas, aunque no en el lugar originalmente establecido. Este período se caracterizó por la institucionalización del conflicto mediante su judicialización. A la vez, es el momento en el cual muchos de los habitantes de la Villa El Cartón participan en la denominada Misión Sueños Compartidos, desarrollada por la Fundación Madres de Plaza de Mayo.

Si bien ya el 18 de marzo de 2006 se había generado un incendio en la villa, donde se destruyeron siete casillas, el de febrero de 2007 generó una visibilización masiva del caso. Este incidente generó que el Estado tuviese que resolver la situación de más de 500 familias que se encontraban en la calle. Resulta interesante pensar cómo este proceso fue parte de cierta construcción de sujetos merecedores de las políticas públicas (Biagio *et al.*, 2010), es decir, cómo el Estado (el Poder Ejecutivo en particular) encaró la conversión del espacio social en espacio físico apropiado (Wacquant, 2007) de manera diferencial.

En nuestro caso de estudio, operan dos lógicas simultáneas y complementarias de abordaje de la cuestión por parte del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires. Por un lado, se intenta fragmentar a los habitantes en torno a

distintas opciones de políticas, es decir, se les otorgó subsidios habitacionales de manera aproximada a 200 familias inmediatamente después de producido el incendio, mientras que al resto se les irán entregando sus viviendas definitivas a lo largo de tres años, intentando fragmentar la organización vecinal mediante cierta competencia entre sus habitantes para acceder a sus nuevos hogares. Por otro lado, los habitantes de la Villa El Cartón solo son merecedores de la política en la medida que demuestren su sufrimiento y “sepan esperar” como acceder a sus viviendas definitivas. El “saber esperar” viene acompañado de un “saber sufrir”.

Como afirma Bourdieu (2008) la espera es una de las formas privilegiadas de experimentar los efectos de poder, un claro mecanismo de dominación. Auyero (2013), en su caso de estudio que aborda las formas en las cuales los beneficiarios de planes sociales “esperan” en el Ministerio de Desarrollo Social de la CABA, toma del primer autor el término “paciente” para explicar el tipo de relación que se va construyendo entre los pobres urbanos y el Estado, teniendo en cuenta que ser un beneficiario, o poder serlo, es encontrarse a la voluntad de otros.²³ Más allá de las diferencias que anidan entre esperar en una oficina el desarrollo de un trámite y esperar la entrega de una vivienda, nos parece útil pensar que el tiempo trascurrido desde que se produjo el incendio de la Villa El Cartón hasta la entrega de las últimas viviendas definitivas a finales del año 2014 formó parte de un mecanismo de poder tendiente a desalentar, fragmentar y, en todo caso, “premiar” a quienes lograron trascurrir ese tiempo de espera y sufrimiento.

Durante este tiempo de espera, en el cual también los habitantes de Villa El Cartón lograron incidir y conseguir múltiples reivindicaciones, el Poder Ejecutivo alternó posiciones en apariencia contradictorias, como efectuar políticas de asistencia, de disciplinamiento o, simplemente, de inacción.²⁴ De esta manera, creemos que el accionar del Poder Ejecutivo de la ciudad brinda respuestas para perpetuar la condición de exclusión (es decir, asiste fragmentando la organización de la villa)²⁵ y lleva adelante acciones reparatorias en la medida que el Poder Judicial de la Ciudad, puntualmente un juzgado de características progresistas, se las encomienda.

²³ También Auyero (2008) en otra obra estudia la relación entre el sufrimiento, la falta de poder y la producción social de la incertidumbre.

²⁴ En este sentido, existen algunas coincidencias de este caso con la relocalización de la Aldea Gay y una parte de la Villa Rodrigo Bueno (Carman, 2011).

²⁵ Wacquant (2007) sostiene que la nueva marginalidad avanzada se caracteriza no tanto por políticas de abandono sino más bien políticas de mantener situaciones. En este sentido, es fundamental el rol importantísimo que tiene el Estado.

Por otra parte, resulta paradójico que la intervención del Poder Judicial redundara en un debilitamiento de la acción colectiva a partir de ordenar el cierre del centro de evacuados de Parque Roca. Es decir, desde el momento en que los habitantes cobraron un subsidio, hasta que se construyeran las viviendas definitivas. A pesar de que se realizaron reuniones mensuales y muchos de ellos participaron en la Misión Sueños Compartidos, es innegable que el distanciamiento físico debilita la organización colectiva, o sea, la posibilidad de una solución común.

Finalmente, existe una última fase, que comienza cuando se mudan las primeras familias al barrio Carlos Mugica a mediados del 2011, en el marco de la desarticulación del Proyecto Sueños Compartidos. Resulta relevante observar que para los vecinos entrevistados este fue el peor momento en términos de organización colectiva. Aún así, los residentes del nuevo barrio han realizado algunas acciones colectivas en los últimos años para solicitar micros escolares para los niños, cobrar los salarios adeudados de la obra fallida y demandar el cobro de subsidios para aquellos que todavía no habían podido acceder a su vivienda. Todos estos reclamos se realizaron bajo el mismo repertorio de acción que habían utilizado históricamente: el corte de calles o vías de tren o premetro.

¿Derecho a la vivienda y a la ciudad?

A partir de finales del año 2014 ya se han mudado al barrio Padre Carlos Mujica la totalidad de las familias de la ex Villa El Cartón que optaron por recibir sus viviendas definitivas (alrededor de 300 familias). El resto de las unidades finalizadas de este conjunto habitacional, 170 aproximadamente, fueron adjudicadas de urgencia a familias que residían sobre el camino de sirga de la Cuenca Matanza-Riachuelo, en el marco de la denominada causa “Mendoza”.²⁶ Las viviendas que todavía faltan entregar serían destinadas, tal como lo preveía el convenio firmado entre la Fundación Madres de Plaza de Mayo y el Gobierno de la Ciudad, a los habitantes de los asentamientos Barrio Obrero, Bermejo y la Villa 19-INTA.

Respecto a los habitantes que ya han accedido a sus departamentos, podemos evidenciar una valoración en la mejora de su situación habitacional, aunque

²⁶ La causa Mendoza o Matanza-Riachuelo se basa en la sentencia de la Corte Suprema de la Nación que ordena garantizar condiciones de hábitat adecuadas a las familias que estaban asentadas sobre el camino de sirga del río. De esta manera, progresivamente se fue produciendo vía judicial su relocalización.

se manifiesta cierto pesar por el debilitamiento de la organización vecinal y la violencia social que existe en el barrio. Dada la repentina desarticulación de la Misión Sueños Compartidos –y el manifiesto aprovechamiento político que hizo el Ejecutivo de la ciudad de este hecho–, los consorcios se han conformado de acuerdo con la voluntad de algunos vecinos, lo que significa que el mantenimiento y la limpieza presentan serias dificultades para ser llevadas adelante.

A la vez, los finales de obra son deficientes, o en algunos casos inexistentes, por lo que el estado general de los edificios a dos años y medio de haber sido inaugurados es regular; existen problemas de filtraciones, rajaduras y en el circuito eléctrico. También encontramos en la voz de los entrevistados reclamos respecto al estacionamiento de “carros de cartoneo” y caballos²⁷ y la falta de lugares propicios para desarrollar comercios.

La discontinuidad de la Misión Sueños Compartidos también afectó la capacidad de hacer frente a los costos fijos que demanda vivir en una vivienda de estas características. De hecho, aunque los departamentos fueron entregados en comodato, algunas familias de la ex Villa El Cartón, en un contexto de desarticulación de sus principales fuentes laborales y la necesidad de afrontar los servicios de la unidad, han vendido informalmente y se trasladaron a un asentamiento cercano. Eso demuestra que para estos habitantes no eran espacios habitacionales valorados o apropiados para vivir.

Por otra parte, los equipamientos (escuela, centro de salud, polideportivo, comercios) que se debían construir en las inmediaciones de los edificios nunca fueron realizados, por lo que el acceso de los habitantes de la ex Villa El Cartón a sus viviendas definitivas no implicó una mejora de las externalidades urbanas o una transformación del estigma que significa vivir en una villa o un conjunto habitacional de sectores populares. En este sentido, se observa cierto sentimiento de relegación, dado que no han mejorado sus condiciones de movilidad, cercanía a centros educativos, trabajo y representaciones de sus jerarquías urbanas. Es decir, existe una sensación de fuerte relegación respecto a su pertenencia a la ciudad.

Si bien el proceso de relocalización de población influye sobre los actores condicionándolos, también los sitúa en situaciones de adversidad que pueden generar el desarrollo de prácticas constituyentes para la transformación del hábitat (Brites, 2011). De esta manera, la reapertura del antiguo comedor del barrio hacia finales del año 2011, donde se realizan actividades culturales y

²⁷ Como afirmamos anteriormente, muchos de los vecinos del barrio Carlos Mugica realizan tareas de recuperados urbanos con carros a tracción a sangre.

deportivas, y los intentos que los vecinos han realizado de mejorar el espacio público mediante jornadas de trabajo y limpieza, entre otras iniciativas, dan cuenta del potencial que poseen estas prácticas.

Foto 2. Festival musical en Barrio Carlos Mugica



Fuente: Nicolás Lovarvo, archivo personal.

Tenemos la impresión de que por tratarse de un asentamiento de características precarias, de difícil radicación definitiva en el lugar, que surgió hacia principios del siglo XXI y carga con un importante grado de estigmatización, no posee la legitimidad suficiente para tener derecho a la ciudad. De hecho, de todos estos NAU surgidos en este período, este es el único que ha logrado, vía judicial, su relocalización en viviendas definitivas.²⁸ A la vez, resulta sintomático que los

²⁸ Al respecto puede consultarse la obra de María Carman (2011) donde se describe el desalojo “consensuado” de la Aldea Gay y de un parte de la Villa Rodrigo Bueno. Este último asentamiento sigue resistiendo hasta el día de hoy su erradicación por el interés de parte del Gobierno de la Ciudad y la Empresa IRSA de construir el barrio denominado Santa María del Buen Ayre.

terrenos donde estas finalmente se construyeron se encuentren sobre el límite de la CABA (la Avenida General Paz) con el conurbano bonaerense.

Se debería revisar si el derecho a una vivienda adecuada, tal como figura en la Ley 1987/2006, puede constituirse como noción legitimante (Thomson, 1979) para esta población de la CABA. La dificultad en poder acceder a las viviendas definitivas por parte de los habitantes de la Villa El Cartón está íntimamente relacionada con una clara estrategia del Poder Ejecutivo de la ciudad frente a la problemática villera. En el marco de un fuerte desfinanciamiento de la política, se intenta intervenir en las villas consolidadas en el corto plazo para lograr, a mediano plazo, una solución final de mercado. Lo que se intenta remarcar es que, en contexto de un crecimiento acelerado de los mercados informales, la política del gobierno de Mauricio Macri frente al conflicto de la Villa El Cartón forma parte de una estrategia de reducción de expectativas de los habitantes de las villas y asentamientos.

Consideraciones finales

A lo largo de este artículo hemos dado cuenta del conflicto de la ex Villa El Cartón, analizando la experiencia de sus habitantes durante su desarrollo, su contexto urbano y político, la participación en la Misión Sueños Compartidos, el tipo de intervención que desarrollaron los diversos poderes del Estado y su constante redefinición a partir de la acción de los pobladores del asentamiento.

Pareciera que por formar parte de una serie de nuevos asentamientos, de distintas características a los existentes anteriormente, posee menor legitimidad para pelear por su derecho a permanecer en la ciudad. De esta manera, ha sufrido un fuerte proceso de estigmatización por parte de otros sectores de la sociedad, en general de gran proximidad geográfica, y también por parte del Estado.

Si bien el proceso de relocalización del asentamiento había comenzado con anterioridad, en el contexto de la sanción de la Ley 1987/2006, es a partir del incendio de febrero de 2007 cuando se transformó en un conflicto y adquirió una visibilidad mayor. Resulta importante recordar que el Poder Legislativo y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires cumplieron un rol fundamental al problematizar la cuestión antes de que se transformara en un conflicto urbano. La acción colectiva de sus habitantes ocupó un lugar importante durante esta etapa, pero en la medida que el Poder Judicial se hizo cargo de la situación, esta se debilitó, encauzándose el conflicto por vías institucionales.

Este proceso de creciente judicialización de los conflictos urbanos se produjo en el marco de una gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que se caracterizó por un fuerte desfinanciamiento en la intervención en villas y asentamientos, priorizándose cuestiones vinculadas a emergencias y al espacio público en desmedro de la reurbanización. En el marco de un proceso de desaliento de las expectativas de los habitantes en villas, se buscó generar gobernabilidad en los asentamientos más importantes, a la vez que se bloqueó y obstaculizó la formación de NAU dentro de un evidente crecimiento de los mercados informales de vivienda. En este sentido, la Villa El Cartón constituye el único NAU que logró parcialmente su relocalización definitiva, es decir, un mal ejemplo para posibles soluciones de mercado.

“Saber esperar” y ofrecer distintas soluciones a diferentes habitantes han sido claros mecanismos de poder que ha utilizado el Poder Ejecutivo para desarticular y fragmentar la lucha de los habitantes de la ex Villa El Cartón. La representación del Estado, en cuanto Poder Ejecutivo, que aparece en las entrevistas realizadas a vecinos del asentamiento es de inacción hasta el momento en que se produce el incendio en febrero de 2007, mientras que a partir de allí se evidencia una sensación de hostilidad. Claramente, las políticas que llevó adelante el Ejecutivo de la ciudad en el conflicto, en cuanto presencia asistencial, inacción o disciplinamiento, han contribuido a perpetuar la condición de exclusión de sus habitantes.

Por otra parte, en la memoria de los entrevistados la participación en la Misión Sueños Compartidos de la Fundación Madres de Plaza de Mayo es recordada como positiva, en cuanto les permitió acceder a una fuente laboral formal en un momento de extrema vulnerabilidad. En este sentido, los aspectos negativos de la experiencia, como la falta de herramientas de trabajo, elementos de seguridad y retrasos en los pagos, son recordados como cuestiones menores en el marco de la desarticulación de la Misión.

La discontinuidad de la labor desarrollada por la Fundación ha significado que el acceso a una vivienda adecuada (tal como lo ordenaba la Ley 1987/06) se ha producido en un contexto de desarticulación de muchas de sus fuentes laborales, al tiempo que la falta de acompañamiento para el armado de los consorcios ha redundado en invasión de los espacios comunes, falta de limpieza y deterioro de las plazoletas internas. Por otro lado, existen problemas derivados de fallas en la construcción de las unidades, como filtraciones y rajaduras, entre otros. Ahora bien, los vecinos entrevistados señalan que la problemática más grave que poseen está relacionada con la creciente violencia social que se ha ido desarrollando en el barrio.

Más allá de que creemos que la desarticulación de la Misión Sueños Compartidos resulta fundamental para comprender estos fenómenos, existen otras cuestiones a tener en cuenta. El mismo diseño arquitectónico del conjunto habitacional, que promueve una lógica de enclave, así como también el hecho de encontrarse emplazado en una zona de fuerte segregación social y urbana y poseer vecinos con distintas trayectorias habitacionales (Villa El Cartón, 21-24, Magaldi), son variables importantes para evaluar las causas de las problemáticas descriptas.

La situación de adversidad en la que se encuentran inmersos los habitantes en el nuevo barrio también ha implicado cierta facilitación para el desarrollo de prácticas para la transformación del hábitat. En este sentido, la puesta en funcionamiento de un comedor, donde se realizan actividades culturales y deportivas, y los intentos de mejorar el barrio que los vecinos han realizado mediante jornadas de trabajo y limpieza, dan cuenta de un proceso de reorganización vecinal que se encuentra en curso.

Creemos que el acceso de los habitantes de la ex Villa El Cartón a una vivienda no ha significado una forma distinta de acceder a la ciudad, ni un cambio en sus jerarquías urbanas. El emplazamiento del Barrio Carlos Mugica sobre el borde de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha determinado que los habitantes de la ex Villa El Cartón tengan menor acceso al transporte que el que tenían desde el lugar donde estaba emplazado el asentamiento, así como también que no consigan vacantes escolares en los establecimientos cercanos. El polideportivo, la escuela, el centro de salud y demás externalidades urbanas planificados en los inicios de la obra nunca fueron construidos.

Finalmente, creemos que el estudio de casos como el de Villa Cartón resulta fundamental para lograr dar cuenta de las nuevas complejidades que adquiere el hábitat informal en este tiempo, a la vez que ayuda a desentrañar la manera en la que el neoliberalismo urbano se configura en estos territorios de la ciudad de Buenos Aires. Si comprendemos la forma en la cual estos verdaderos “peregrinos de la ciudad” atravesaron más de nueve años de lucha para poder acceder a sus viviendas podemos sentar algunas ideas para entender la irrupción de conflictos de mayor escala, como el del Parque Indoamericano en el año 2010.

Bibliografía

Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.

- Auyero, J. y Swistun, D. (2008). *Inflamable (Estudio del sufrimiento ambiental)*. Paidós: Buenos Aires.
- Azuela, A. y Mussetta, P. (2009). “Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”. *Revista de Ciencias Sociales*, año 1, n° 16, UNQ.
- Biaggio, M. y Verón, N. (2010). “Entre la penalización y la asistencia: la construcción de sujetos merecedores de políticas públicas destinados a la atención de la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires”. *Margen*, n° 57, marzo.
- Bourdieu, P. (2008). *Meditaciones pascalianas*. Barcelona: Anagrama.
- Brites, W. (2011). “Relocalizados, afectados y construcción de la demanda reivindicativa. La experiencia organizativa de una población desplazada”, *Astrolabio*, n° 7.
- Carman, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cravino, M. C. (2007). Transformaciones estructurales de las villas de emergencia Despejando mitos sobre los asentamientos informales de Buenos Aires. *Café de las Ciudades*, año 6, n° 56. Disponible en http://www.cafedelasciudades.com.ar/tendencias_56_1.htm
- (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: UNGS.
- (2011). “La rebelión de los inquilinos. Procesos migratorios y ciudad informal”. En Caggiano, S. et al. (2012). *Racismo, violencia y política. Pensar el indoamericano, dos años después*. Los Polvorines: UNGS.
- Cravino M. C. y González Caravajal, M. L. (2012). “Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidades en la implementación de programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos Aires”. *Quid 16*, n° 2. Disponible en www.revistasiigg.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/29
- Cravino, M. C., Ricciardi, M. V. y Sehtman, A. (2013). “De la programación a la administración: avatares de la política de villas del macrismo (2007-2011)”. En Bercovich, L. y Maurino, G. (coords.) *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.

- De Soto, H. (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Fernandes E. (2008). “Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina”. *Eure*, vol. xxxiv, n° 102.
- Fernandes, E. y Varley, A. (orgs.) (2004). *Ciudades ilegales. La ley y el urbanismo en países en desarrollo*. Cochabamba: Promesha HA.
- Fernández Wagner, R. (2009). “La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano”. X Seminario Red Muni “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”, Universidad Nacional de la Matanza, 13 y 14 de agosto.
- Halbwachs, M. (2011). *La memoria colectiva*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Lekerman, V. (2014). “Prácticas y costumbres de los grupos de poder encargados de diseñar e implementar políticas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires”. Tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Melucci, A. (1999). “Acción colectiva, vida cotidiana y democracia”. *Colegio de sociólogos de México, s/d*.
- Merlinsky, G. (2003). “Vulnerabilidad social y riesgo ambiental: desafíos para la articulación interinstitucional”. VI Congreso Nacional de Ciencia Política, “La Política en un Mundo Incierto: Representación, Gobernabilidad Democrática e Inclusión Social”, Rosario, 5 al 8 de noviembre.
- Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). “La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad”. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. xxxvii.
- Palombi, A. y Cravino, M. C. (2014). “De la urbanización a la solución de mercado. Políticas públicas y nuevos desafíos en las villas de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires”. Congreso UPE, La Plata, 16 al 19 de septiembre.
- Pérez, P. (2009). “La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires”. En Pérez, P. (ed.), *Buenos Aires, la formación del presente*, Quito: OLACHI.

- Rodríguez, M. F. (2010). “Los desalojos en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) de la Ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno”. Colección Tesis de investigadores e investigadoras del CCC. Tesis para optar al título de Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO.
- Thompson, E. (1979). “Economía moral de la multitud”. En *Tradición, revuelta y conciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Barcelona: Crítica.
- Vommaro, G. (2013). “El estudio del reclutamiento de los dirigentes de una organización política a través de sus generaciones políticas: el caso del PRO en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Congreso LASA, Washington, 29 de mayo-2 de junio.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fuentes documentales y periodísticos

- Censo Nacional 2010. Disponible en www.indec.gov.ar
- Defensoría del Pueblo (s.f.)
2006. Informe de situación, desalojos de nuevos asentamientos urbanos. Disponible en www.defensoria.org.ar/.../doc/asentamientos.doc
- Defensoría del Pueblo (s.f.)
2007. Resolución n° 2210. Disponible en www.defensoria.org.ar/
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Censo Nacional 2010*. Buenos Aires: INDEC. Disponible en www.indec.gov.ar
- Novillo, Pablo (2006). “Una mujer evacuada de la villa El Cartón murió en la tormenta”. Disponible en <http://old.clarin.com/diario/2007/02/27/laciudad/h-03615.htm>
- Página web Ministerio de Hacienda. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda>
- Schaerer, Lucas. (2006). “Inferno bajo la autopista”. *Noticias urbanas*. Disponible en http://www.noticiasurbanas.com.ar/info_item.shtml?sh_itm=7a944fbc7ee45aabefbcde29ea0ae973.

Capítulo 5

Colony Park. Una mirada más allá del conflicto ambiental

María Ignacia Graham y Fernanda Levenzon

La modernización ecológica rechaza regulaciones políticas: se propone dar precio a lo que no tiene precio; opone la lógica de los intereses a la lógica de los derechos; tiende a reducir el medio ambiente a la lógica de la propiedad privada.

Achselrad, 2010: 109, traducción propia

Introducción

El desarrollo reciente de diversos emprendimientos inmobiliarios en el Bajo Delta del Paraná, en la Primera Sección de Islas, que corresponden al Partido de Tigre, provocó un impacto sustancial en el ecosistema de la región y modificó las formas de vivir y producir de los habitantes tradicionales. La creciente renovación de la geografía de la zona genera la expulsión de los isleños que originalmente habitaban el lugar y el riesgo de pérdida de la identidad cultural de la isla, que es remplazada por una “cultura urbana globalizada”, con efectos trascendentes en la configuración del territorio. Ese proceso de expulsión y control social puede ser entendido dentro de un contexto más amplio de políticas urbanas marcadamente segregadoras que se vienen implementando en el partido.

El conflicto urbano-ambiental objeto de este estudio se instaló a partir de la puesta en marcha del emprendimiento inmobiliario denominado “Colony Park, Isla Privada”, una urbanización cerrada de grandes dimensiones, cuyo lema decía: “Desurbanizá tu vida en 5 minutos”. Ubicado en las islas del Delta

de Tigre, el desarrollo pondría en disponibilidad 900 lotes urbanizados con servicios y sería construido en un área de 300 hectáreas solamente en la primera etapa, ocupando una extensión de casi tres kilómetros de la costa sobre el Canal de Vinculación. Aunque la resistencia popular haya logrado impedir la continuidad del emprendimiento, su dimensión y las modificaciones del entorno natural efectuadas, en contraste con la fragilidad del ecosistema de las islas, provocó impactos ambientales y sociales irreversibles.

Las obras iniciadas por el emprendimiento Colony Park sin los permisos necesarios generaron transformaciones en el hábitat de los pobladores de la zona y destruyeron sus medios de subsistencia: la ampliación y dragado del Arroyo Anguilas y la elevación de la cota de los terrenos circundantes alteraron drásticamente el espacio e hicieron imposibles las tareas de recolección y caza que los pobladores efectuaban. A partir de la presión inmobiliaria y de las intervenciones en el entorno, los pobladores tradicionales de las islas han sufrido desde cambios en sus modos tradicionales de vida y trabajo hasta formas de violencia y la expulsión por agentes privados. De esa manera, las alteraciones provocadas en el ecosistema de las islas del Delta del Tigre por el desarrollo inmobiliario han intensificado y precipitado un conflicto socioambiental latente.

Se parte de la comprensión de que los conflictos no son algo que debe ser necesariamente resuelto o mediado. En cambio, son momentos decisivos inherentes a cualquier sociedad, ante los cuales nos interesa conocer más su productividad social, es decir, sus efectos sociales, que sus formas de resolución. Permite comprender su incidencia en la transformación del orden social (Azuela y Musseta, 2009). Para analizar el conflicto tomamos como referencia la metodología desarrollada por el grupo de investigación *Confurb*, vinculado a la Universidad de Tours, para el análisis de los denominados “conflictos de proximidad”, en los cuales participan un grupo de personas afectadas por modificaciones en el entorno en donde habitan (citado por Azuela y Musseta, 2009).

Exploraremos el caso desde la perspectiva que analiza los conflictos como momentos determinantes en el proceso de formación y transformación del orden social, buscando entender su complejidad más allá de la problemática ambiental. En ese orden de ideas, nuestro análisis tiene foco en la disputa por el territorio y la cuestión económica que, asociadas a la cuestión ambiental, resultaron en la expulsión de la población local y en la profundización de la desigualdad socioespacial.

Siguiendo esa misma línea de investigación, en este trabajo examinaremos los efectos sociales del conflicto en tres procesos específicos. El primero se centra

en a la territorialización, el conjunto de representaciones que construyen la relación de la comunidad local con el territorio, tanto en lo simbólico como en las formas concretas de control espacial. En segundo lugar, la formación de espacios públicos de discusión, es decir, las formas de deliberación de la sociedad en que los conflictos son procesados y las diferentes escalas de estos espacios. Finalmente, la actualización local del derecho, que implica analizar la respuesta legal como la forma en que las normas jurídicas son aplicadas, interpretadas y adaptadas en la realidad local a partir del conflicto (Azuela y Musseta, 2009).

En síntesis, el conflicto entrecruza diversas problemáticas, tales como la imposición de un modelo de urbanización dictado por el mercado, el incumplimiento habitual de normas por los desarrolladores inmobiliarios, la defensa de las funciones ambientales del frágil ecosistema del humedal, la lucha por la identidad local y el modo de vida isleño, y las (im)posibilidades que ofrece la justicia para defender las formas tradicionales de ocupación y los derechos ambientales difusos.

Ascensión y derrumbe del proyecto: un límite al avance de los barrios cerrados sobre las islas del Delta

El proceso de valorización urbana de áreas inundables de la Cuenca del Río Luján tiene sus orígenes en diversas modificaciones que cambiaron el paisaje de la región y promovieron la ocupación de áreas con baja densidad demográfica. Algunos hitos en ese proceso han sido la construcción de la Autopista Panamericana (actual Acceso Norte) en 1965 y la realización del canal aliviador del Río Reconquista en 1971, que permitió que zonas internas del bañado fueran accesibles al Río Luján y al Delta (Pintos y Narodowski, 2012). A partir de la década de 1970, un número reducido de empresas compró predios en áreas inundables para convertirlas en suelo urbanizado, mediante barrios cerrados del tipo clubes de campo, entrando en una disputa con los sectores populares que históricamente habitaban esos espacios. Más adelante, esas urbanizaciones toman la forma de barrios náuticos o urbanizaciones cerradas polderizadas.¹

¹ Según Pintos y Narodowski, las urbanizaciones acuáticas cerradas o polderizadas se caracterizan por una “transformación drástica del terreno natural a través de terraplanamientos, rellenos, excavaciones y refulados en zonas que en principio están constituida por bajos y humedales” (2012: 32-33). En ese proceso, se producen lagunas artificiales, de donde se retira el material

La expansión del negocio de las urbanizaciones cerradas en el Municipio de Tigre fue particularmente intensa y más recientemente ha llegado al sector de las islas del Delta, en donde los desarrolladores encontraron un nuevo nicho para comercializar emprendimientos con una promesa de vida en “armonía con la naturaleza”. En 1996, un nuevo Código de Zonificación del Partido de Tigre (Ordenanza N° 1894/96) pasó a permitir inversiones inmobiliarias en las áreas del delta. En paralelo a ello, ocurrieron diversos intentos de conectar las islas con el continente –como por ejemplo el proyecto del “Camino Isleño” de 1996– que fueron frenadas por el activismo de la población local (Ronis, 2013).

Más específicamente, los sucesos del caso se vinculan con el surgimiento de una creciente oferta de nuevas modalidades de urbanizaciones cerradas, en el contexto de la entrada del mercado inmobiliario en la dinámica de innovación y diferenciación de productos como estrategia empresarial para la optimización de las ventas (Pintos y Narodowski, 2012). Diversos emprendimientos empiezan a prometer sustentabilidad ambiental a partir de la recuperación de supuestas áreas degradadas, ocultando un proceso sistemático de destrucción de ambientes y recursos naturales (Pintos y Narodowski, 2012). En el caso, la estrategia se vinculó con la venta de un barrio en relación armónica con la naturaleza, pero que en realidad replicaba el modelo de la totalidad de las urbanizaciones cerradas con sus diseños y formas estandarizados. Esa forma de dar publicidad al producto no solo oculta los daños provocados por el emprendimiento, sino que también posiciona a los compradores y a la propia empresa como supuestos “amigos del ambiente”.

Es en ese contexto que en el año 2008 se comenzaron a realizar los movimientos de suelo necesarios para la construcción del emprendimiento Colony Park. Esta obra empieza a ser denunciada por los isleños que vieron trabajar a las maquinarias que destruían la zona de bosque del arroyo Anguilas.

utilizado para la consolidación de los *polders* o terraplenes, y alrededor de las cuales se ubican los lotes urbanizados.

Foto 1. Vista área del emprendimiento Colony Park en los inicios de las obras



Fuente: María Ignacia Graham.

La novela *Sudeste* de Haroldo Conti comienza con una descripción de este arroyo; en ella señala que es angosto y meandroso, las dificultades para su navegación y cómo hace una curva en la que parece perderse para abrirse finalmente al Río de la Plata. Se trata de la zona más frágil del Delta, la que sigue avanzando sobre este río con multitud de islas en formación (aluvionales). Hoy este arroyo ha desaparecido en casi toda su extensión dando lugar a una “laguna”. Sus orillas y su lecho se destruyeron para obtener el material necesario para la elevación de la cota del terreno circundante por encima de las mareas, impidiendo el normal acceso del agua a la zona interior de las islas para su retención y purificación. Estos enormes terraplenes originaron la intensificación de la marejada perjudicando a las orillas vecinas (en lugar de penetrar el juncal, las olas provocadas por las embarcaciones rebotan en el *tablestacado*, tabique vertical que se construye para la contención de los mencionados rellenos).

Las denuncias de los vecinos isleños fueron desoídas por el municipio, hasta que por los reiterados reclamos, este último determinó por un acto adminis-

trativo la clausura de las obras y la imposición de una multa. Sin embargo, las obras continuaron, los vecinos volvieron a protestar y el municipio a negar que se hubieran reanudado las obras o bien a alegar carencia de medios para inspeccionar.

Aparentemente, la empresa que desarrollaba el emprendimiento había comprado las tierras a un particular. En la zona, no es habitual la posesión de títulos “perfectos”: muchos pobladores se asentaron en ese territorio cuando nadie vivía allí y son sus descendientes los que viven hoy. Los títulos de propiedad de terrenos isleños no eran tenidos en cuenta como garantía por tratarse de zonas inundables. El Delta es un territorio en constante transformación, y sobre todo lo es la zona frente al Río de la Plata. Así por ejemplo, va “creciendo”, de manera que los títulos que pudieran existir, no dan cuenta de la posesión de las zonas nuevas, aluvionales. Algunos decretos definen a estas tierras como fiscales. Y aún se discute a cuál de los municipios ribereños pertenecen.

Si bien excede el alcance de este trabajo una investigación exhaustiva acerca de la titulación del territorio en cuestión, sí podemos afirmar que los inversores compraron a precios muy bajos algunos de los terrenos y que ejercieron diferentes tipos de presión con aquellos que no quisieron vender. Se produjeron incendios y las topadoras arrasaron con algunas de las viviendas de los pobladores. Las familias afectadas no son tantas porque las características de la zona incluyen una muy baja densidad de ocupación, pero eso no disminuye lo aberrante del comportamiento de esos supuestos “desarrolladores”.

La Primera Sección de Islas es el extremo “final” del ecosistema deltaico, precisamente su frente de avance. Se trata de un área con una ocupación actual muy baja, con alrededor de tres mil personas. Quienes viven allí en general se adaptan al régimen hídrico caracterizado por “mareas”: dos pleamares y dos bajamares diarias. Las modificaciones antrópicas son de pequeña escala y muchas antiguas explotaciones frutícolas hoy se encuentran reabsorbidas por la vegetación silvestre. En este sentido, el emprendimiento “Colony Park” representó una amenaza a todas sus funciones y características, amenaza que sigue latente bajo otras formas de ocupación de las islas.

Foto 2. Endicamientos iniciados por el emprendimiento Colony Park



Fuente: María Ignacia Graham.

La modificación del medio natural implicó la destrucción del espacio habitable y de los medios de vida de esta población: *“donde estaba mi casa ahora hay agua”* (palabras de los isleños durante la audiencia pública), los juncales fueron reemplazados por tablestacados y los árboles, la selva marginal y el pajonal quedaron sepultados bajo varios metros de tierra (3, 4 o 5), con lo cual desapareció la posibilidad de atrapar carpinchos u otros animales de la zona, así como la de pescar. También se destruyeron las condiciones del hábitat: *“como ahora no hay árboles, el viento me está tumbando el rancho”* (palabras de los isleños durante la audiencia pública). La tradición isleña enseña a construir las viviendas por encima del agua (palafíticas) y por debajo del viento (sin superar las copas de los árboles). El conjunto de las condiciones de este hábitat es el que daba forma al modo de vida de estas familias: su “trabajo” los podría definir como “junqueros” pero además la caza y la pesca completaban sus medios de subsistencia y los árboles los defendían de los fuertes vientos provenientes del Río de la Plata. La deuda contraída por estos destructores inmobiliarios con estas familias en particular

y con la región en general es difícil de cuantificar, pero no se debería dejar de contemplar este conjunto de interacciones ecosistémicas que han sido destruidas.

Un abogado asumió el patrocinio de los intereses de algunas de estas familias y llevó la causa a la administración de justicia, a lo que se sumaron otras demandas judiciales presentadas por otros actores relacionados con organizaciones sociales vinculadas a la problemática ambiental. No obstante, como ya se explicó, las obras continuaban, desoyendo la clausura municipal y el propio municipio tuvo una actitud sumamente ambigua al respecto, negando estos hechos o bien insistiendo en su incapacidad de inspeccionar.

Periódicamente, algunos de los funcionarios municipales consultados aducía la existencia de un permiso de prefectibilidad de uso de la tierra otorgado por la administración anterior (en el año 2009, la conducción del municipio de Tigre pasó de manos del partido vecinalista Acción Comunal a las del Frente Renovador, conducido entonces por Sergio Massa, que fue elegido intendente). Sin embargo, el certificado de prefectibilidad, utilizado por la empresa para fundamentar su acción, no implica autorización legal para ningún tipo de obra (los movimientos de suelo lo son y en este caso son los que provocan el mayor daño). Para comenzar las obras sería necesario contar con el certificado de factibilidad y este solo puede ser otorgado mediante un procedimiento de evaluación de impacto ambiental que incluye una audiencia pública, que no había sido ni convocada ni realizada. La jueza actuante en una de las causas judiciales ordenó la paralización de las obras e instruyó al organismo pertinente para que llevara a cabo la convocatoria a una audiencia. En este caso, es el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) el que tiene incumbencia. La audiencia fue convocada para febrero de 2011. Se pospuso y finalmente se celebró el 1º de julio de ese mismo año.

Los motivos por los cuales se pospuso la audiencia inicialmente prevista para febrero de 2011, y que contó con más de 80 inscriptos, admiten lecturas diversas. Una de las posibilidades es que la cantidad de personas dispuestas a participar excediera las previsiones de las partes involucradas y supusieran que dejando pasar el tiempo la movilización decaería. Pero, en cambio, la nueva convocatoria contó con casi 200 inscriptos. La presión social incluso consiguió que se ampliaran las posibilidades de inscripción, que en principio implicaban el traslado a la ciudad de La Plata (sede del gobierno provincial) y hacerlo personalmente en dependencias del OPDS. Se permitió que algunos anotaran a otros interesados.²

² Se pudo realizar a título individual, pero a través de la gestión de una persona que llevara una nota solicitando la participación y fotocopia de DNI de los interesados.

Para el caso Colony Park, la audiencia fue convocada por la provincia a través del OPDS, lo que permitió una dinámica distinta de lo reglamentado en el partido de Tigre.³ Esta convocatoria generó debate y movilización en amplios sectores de la sociedad. Desde el punto de vista formal, la audiencia era extemporánea, ya que se convocaba ex post del comienzo de las obras. Algunos propusieron adoptar la estrategia de no participación, por considerar la audiencia una mera maniobra legitimadora del hecho consumado. Otros opinaron que si no participaban los que se oponían a las obras, esto implicaba que quedaba abierta la puerta para la aprobación. La cuestión se volvió “emblemática”, ya que si bien este no fue el primer barrio cerrado en territorio del Delta, su envergadura, localización y hasta su nombre, constituían una concretización de la amenaza del urbanismo depredador sobre las islas. Entre algunas organizaciones y ciudadanos que intervendrían en la audiencia se acordó finalmente promover la participación, como oradores o bien como público (aspecto no impedido en este caso) y que se comenzara cada exposición declarando que se consideraba la audiencia ilegítima por ser convocada con las obras iniciadas, pero que se decidía concurrir a ella a fin de expresar las críticas y explicar los perjuicios ya provocados por la empresa, solicitando que la Justicia obligara a la reparación del daño infligido a la región y a sus habitantes.

La unanimidad de las críticas al emprendimiento y la profusa documentación aportada por muchos de los expositores –entre los que se contaron varios funcionarios del Municipio de Tigre–, declarándose “en contra” de las obras, inclinaron la balanza hacia la denegación de la declaración de impacto ambiental por parte del OPDS. Una de las hipótesis que explica el cambio de posicionamiento de la gestión municipal se relaciona con la notoriedad tomada por el caso, lo que implicó la necesidad de modificar su discurso: de oferente del Delta como “la niña bonita”⁴ –sic– de los inversionistas inmobiliarios, a sus más acérrimos defensores. El Poder Judicial ordenó la paralización de las obras en más de una oportunidad, pero no ha analizado (a comienzos del 2015) la cuestión de la remediación de los daños ambientales. La naturaleza comenzó a repoblar la zona con vegetación y algunos tablestacados se fueron

³ En este partido, las audiencias públicas se encuentran reglamentadas, pero la posibilidad de participar se restringe únicamente a habitantes del partido que no tengan dudas deudas de ningún tipo con las arcas municipales. Además, no se permite ingresar al recinto de realización de la audiencia a ninguna persona que no esté inscripta como orador. Es decir, una serie de medidas que restringen la participación amplia en el proceso consultivo.

⁴ Diario *Clarín zonal*, 3 de septiembre de 2009, “Buscan atraer inversores para desarrollos inmobiliarios en Tigre”, subnota: “En diciembre, Master Plan”.

desmoronando (en parte gracias a su mala calidad). También pesaba sobre los directivos de la empresa un procesamiento y embargo de bienes.

Ambiente y territorio: dimensiones de la disputa

Siguiendo a Azuela y Musseta, entendemos que el tipo de conflicto social a que nos enfrentamos se caracteriza como un *conflicto ambiental* por considerar que al menos una de las partes hace referencia a un argumento de índole ambiental (Azuela y Musseta, 2009). En el caso analizado, sobre todo los isleños y las organizaciones ambientalistas, pero también algunos funcionarios públicos y el Poder Judicial, han recurrido a la problemática ambiental como argumento. Pero el foco en la dimensión ambiental no implica necesariamente descuidar la concurrencia de otros aspectos relevantes en la disputa. Es decir, difícilmente se pueda encontrar conflictos ambientales “en estado puro”; de este modo, para mejor interpretarlos es necesario también considerar con seriedad a los actores y las motivaciones que no se refieren a la dimensión ambiental (Azuela y Musseta, 2009).

En ese sentido, lo que está en juego es “algo más” que un problema ambiental y en eso radica su complejidad. En primer lugar, es un conflicto urbano porque en su origen podemos encontrar la presión de la urbanización metropolitana sobre sus bordes. Asimismo, trae aparejado la disputa fundamental por el acceso al suelo y al territorio, al mismo tiempo que involucra las representaciones del espacio, el modelo de desarrollo territorial, la imposición de la formalidad legal sobre los usos y costumbres, entre otros. También es un indicador de las capacidades de los diferentes niveles estatales de incidir sobre estas cuestiones, ante la fuerte presión desde el sector del desarrollo inmobiliario.

Los conflictos ambientales tienen un papel central en la selección social del riesgo y en la problematización de la cuestión social, insertándose en un contexto histórico y dentro de la dinámica de cada región y asumiendo diferentes formas de inscripción territorial. Por lo tanto, este tipo de disputas pueden, a su vez, ser percibidos como “conflictos territoriales distributivos y políticos que generan tensiones en las líneas de desarrollo histórico de cada comunidad o región y ponen en cuestión los mecanismos de expropiación y apropiación de los recursos naturales” (Merlinsky, 2009: 4).

Con cierta frecuencia, las intervenciones que pretenden resolver los conflictos ambientales tienden a dejar de lado algunos de sus elementos constitutivos, como manera de poder lograr una resolución que retome la supuesta armonía inicial descompuesta por el conflicto (Acselrad y Bezerra, 2010). La

comprensión de los procesos derivados del intento de construcción del barrio cerrado “Colony Park” demanda traer al ruedo de la discusión las motivaciones económicas de los desarrolladores, las pretensiones políticas de los funcionarios, así como la defensa de un territorio no solo por sus características ambientales, sino también por ser para los pobladores el lugar donde se habita y se trabaja.

El movimiento ambiental metropolitano (territorialmente vinculado a la Región Metropolitana de Buenos Aires –RMBA–) se compone de actores y formas organizativas muy diversos: movimientos, asambleas ciudadanas, grupos de vecinos, etcétera. Estos reivindican la defensa de ciertos territorios, el acceso público a las costas o el manejo integral de los residuos urbanos. Han recorrido un camino que incluye múltiples acciones, desde movilizaciones y acciones en el espacio público o peticiones formales a las instancias administrativas hasta encuentros para la reflexión y el debate. Muchos de estos actores, mediante su participación en estas instancias, han podido comprender que los conflictos ambientales son siempre la expresión de un conflicto más amplio relacionado con el modelo de desarrollo.

Por otro lado, una mirada histórica a la cuestión ambiental permite observar un proceso de “ambientalización” de los discursos de los actores sociales, en el cual nuevos fenómenos son construidos y expuestos a la esfera pública, a la vez que fenómenos más antiguos son renombrados como ambientales. Dentro de esa tendencia, para el movimiento ambientalista más tradicional, que prevalece en el “espacio social dedicado a la circulación de discursos y prácticas asociados a la ‘protección ambiental’ (Acserlrad 2010b: 103, traducción propia), la cuestión de la pobreza y la desigualdad social permanece oculta o simplemente aparece asociada a un tema de generación de empleo o renta en una economía de capitales.

No obstante, en el presente conflicto, se pudo observar que contrariamente al mencionado proceso de ambientalización de los discursos, los actores involucrados no denunciaban un avance de una “fuerza maligna” que se propone destruir el ambiente, sino que apuntaban a frenar la instalación de la lógica del mercado y de la especulación financiera, por medio de la maximización de la tasa de ganancia de los desarrolladores que encuentran la oportunidad de realizar un negocio en las tierras del Delta a partir de su bajo costo en el mercado. En ese sentido, entendemos que el reclamo de los isleños era también un reclamo de justicia ambiental, noción que ressignifica la cuestión ambiental, por vincular el ambiente con la justicia social y denunciar la distribución desigual de los beneficios y daños ambientales.

Pensar el reclamo de los isleños en términos de desigualdad ambiental permite ir más allá de la comprensión del conflicto ambiental como un recla-

mo intergeneracional —el derecho metafórico⁵ de las generaciones futuras— a un conflicto ambiental realmente existente, protagonizado por actores que comparten el escenario del campo ambiental en el tiempo presente, es decir, entre sujetos copresentes. La desigualdad ambiental nos remite a “la exposición desproporcional de los socialmente más desprovistos a los riesgos de las redes técnico-productivas de la riqueza o su desposesión ambiental por la concentración de los beneficios del desarrollo en algunas pocas manos” (Acsehrad, 2010: 109, traducción propia).

Luego, existe una desigual exposición al riesgo ambiental, que se deriva de la imposición de un doble estándar sobre las regulaciones ambientales, dado que el capital transfiere recursos a los espacios menos regulados y organizados, imponiendo procesos y acciones que son rechazados en otros países y sectores sociales (Acsehrad, 2010). En ese sentido, la idea de justicia ambiental se ancla en el funcionamiento del mercado de tierras, y denuncia la penuria ambiental de los más pobres a partir de una desigual exposición al riesgo.

Por más que el conflicto sea eminentemente local, se inserta en un contexto de luchas y resistencias mundiales ante el avance global de una economía especulativo-financiera. Ese ecologismo popular o movimiento por la justicia ambiental define sus objetivos de manera pragmática en razón de las necesidades ecológicas para la vida, como agua, energía o espacio (Martínez Alier, 2008). Luego, la idea de justicia ambiental se distancia del ecologismo socialmente descomprometido, más abocado a la defensa de la naturaleza en abstracto y en beneficio de las generaciones futuras, para focalizarse en las demandas de los grupos sociales más vulnerables, relacionadas con la satisfacción de las necesidades más básicas de supervivencia y con los derechos fundamentales.

En esa misma línea de razonamiento, se podría decir que el caso analizado se inserta en el contexto de un “urbanismo flexible”, que admite un amplio margen de negociación entre las autoridades en el territorio y los agentes del desarrollo urbano. Es decir, la crisis o la debilidad en la gestión urbana impactan en la emergencia y multiplicación de los conflictos ambientales, representada en la movilización de grupos y actores que no admiten la exportación de las externalidades negativas de los procesos de urbanización hacia los lugares donde desarrollan sus vidas (Merlinsky, 2009). No solo se produce la “exportación de externalidades”, sino también la imposición de un modo de vida sobre otro.

⁵ Aclaramos que por medio de la expresión “derecho metafórico” aludimos al sentido figurado que explica la categoría de derecho difuso de las generaciones futuras, que no puede ser atribuido a titulares realmente existentes. Tal vez hubiera una expresión más adecuada, como derecho ilusorio, utópico, deseado.

Por otro lado, desplazar el ambiente del centro del análisis lleva a la conclusión de que el principal bien en cuestión es, en realidad, el territorio, tanto el real como el imaginario. Así, la disputa pone en juego la legitimidad del régimen tradicional de tenencia de la tierra ante la legalidad formal de los títulos de propiedad. En el Delta, por años, se prescindió de titulación para las tierras, las que por ser inundables carecían de valor de cambio. Otras porciones del territorio son producto de la acumulación aluvional propia de este y todos los deltas. En esta condición se encuentra lo que se denomina “frente de avance del Delta”, que es la porción que se va adentrando en el Río de la Plata. El territorio en cuestión pertenece a esta condición. Estos terrenos han merecido diversas disputas acerca de su pertenencia entre los municipios ribereños. Las familias expulsadas de forma violenta por la empresa se localizaron en estos terrenos por varias generaciones, asentando allí sus viviendas y desarrollando la actividad de recolección de juncos como principal forma de vida. En algunos casos, los inversores ofrecieron compensaciones irrisorias, especulando con la necesidad de los vecinos, y en otros, ante la negativa de dejar las tierras, las viviendas fueron demolidas en ausencia de sus habitantes. La destrucción del entorno es una forma más de presión expulsiva. Estos desplazamientos se realizaron amparados en supuestos títulos adquiridos por los desarrolladores a terceros, sin mediar ningún tipo de acción judicial o negociadora.

El concepto de “territorialización” se refiere al conjunto de arreglos sociales que el conflicto pone en juego en torno al territorio en cuestión (Melé, 2006, citado por Azuela y Musseta, 2009), y abarca tanto las formas de apropiación simbólica del territorio por parte de las comunidades locales como las formas concretas de control territorial. Es decir, la lectura territorial de un conflicto combina las relaciones sociales, los efectivos títulos jurídicos de propiedad de actores sociales, y los poderes y capacidades de los entes estatales para incidir sobre el territorio.

En ese sentido, el territorio es una cuestión latente en los conflictos ambientales. Y también la cuestión ambiental puede funcionar como un catalizador de una disputa que tiene por objeto otros elementos importantes como la discusión sobre las formas de propiedad de la tierra y los usos del suelo. El caso puede ser interpretado dentro de lo que (Merlinsky) denomina “conflicto de implantación”, que es:

... un conflicto entre las múltiples territorialidades donde se confrontan las “representaciones dominantes del espacio” (como territorio a controlar y subordinar a la lógica mercantil) y los “espacios de representación” que son

espacios dinámicos, delineados por formas de conocimiento local informal, que están saturados con significados, y han sido construidos y modificados en el transcurso del tiempo por los actores sociales (Merlinsky, 2008: 14).

Para algunos de los actores involucrados en la disputa con Colony Park, su ámbito cotidiano de vida es el medio natural que les proporciona refugio y sustento. De su conservación depende su reproducción. Los árboles protegen de los vientos la tierra donde se asientan las viviendas. El agua funciona como vía de comunicación, es el ecosistema de una de sus fuentes de recursos: el junco. También es el hábitat de los peces y pequeños mamíferos que complementan la dieta (carpinchos y nutrias, que no viven en el agua pero se desarrollan en un ambiente de humedal). La conservación de la fauna depende de la flora de la zona. Muchos de los recursos necesarios para la subsistencia no se intercambian en el mercado sino que se obtienen del territorio. Para otros habitantes del Delta y de las zonas cercanas (partidos ribereños) las condiciones de vida no son tan duras y se insertan en el mercado laboral, pero defienden las condiciones de ese hábitat porque constituyen elementos de su identidad o lugar de pertenencia. Los barrios cerrados contradicen esos usos y costumbres, por ejemplo, al impedir la libre circulación por las riberas y por los ríos y arroyos. Además, el endicamiento de grandes porciones del territorio modifica el régimen de inundabilidad del resto. En el otro extremo, para los desarrolladores y los funcionarios, el Delta es un bien de cambio, un territorio de lucro económico, político, o ambos.

El riesgo representado por el emprendimiento Colony Park movilizó la reflexión de los isleños acerca de su modo de vida y, sin que exista una definición unívoca sobre lo que esto significa, la defensa del “modo de vida isleño” se convirtió en una bandera de las movilizaciones en Tigre, en contra de este y otros emprendimientos inmobiliarios. Este “modo de vida” estaba y está fuertemente entrelazado a las condiciones del habitar en el Delta y es producto de la relación con el lugar. El emprendimiento, el modelo “barrio cerrado” con sus pretensiones de modificar el territorio, se oponía abiertamente al “modo de vida isleño” e hizo palpable la noción de que algo intangible pero valioso estaba en riesgo.

La ilegalidad del emprendimiento se plantea como una estrategia para su paralización y denegación de permiso; se apoya en las fallas y omisiones del proceso administrativo más que en la ilegitimidad de la apropiación privada de un territorio para destruirlo, la obtención de ganancias extraordinarias y la impunidad de la expulsión de los pobladores originarios. Los argumentos presentados en la audiencia pusieron el acento mayoritariamente en la pérdida de las funciones ambientales del ecosistema.

El Delta de Tigre en estado deliberativo

A partir de finales de los años setenta, los isleños se han agrupado en diversas ocasiones para la defensa de sus intereses y necesidades. Históricamente, las principales demandas han cambiado. Así encontramos desde la búsqueda de la repoblación y desarrollo propio de la región por medio de actividades económicas, hasta la resistencia más reciente ante el avance del sector inmobiliario (Ronis, 2013). Ese proceso ha contribuido sobremanera a la formación de una fuerte identidad isleña.

El conflicto relacionado con el emprendimiento Colony Park llegó a su punto culminante cuando la jueza que intervino en la causa obligó a los organismos administrativos a la realización de la audiencia pública. Como ya se explicó, paradójicamente, la demora amplificó la convocatoria y movilización social en un proceso inédito, que excedió lo que suele ser mera participación administrada.

A esta audiencia se arribó luego de un período de intensa movilización e intercambio entre organizaciones sociales, pobladores y profesionales, tanto del derecho como de las ciencias naturales. Varias organizaciones y vecinos se reunieron en reiteradas oportunidades a discutir la mejor estrategia a desarrollar en la audiencia. De este modo, la discusión más relevante no se dio en el marco de la audiencia, pero sí movilizó la organización, con la intención de canalizar el malestar generado por el emprendimiento.

También fue excepcional el número de oradores, que fueron casi 80. El público presente superó las 200 personas, con asistencia de diversos medios de comunicación. Por su parte, el peso de la unanimidad de las opiniones contrarias al emprendimiento privó a las autoridades, en este marco de exposición, de la posibilidad de permitir la continuidad de las obras, a pesar de que las audiencias no son vinculantes. De esta manera, el mecanismo administrativo se vio superado por el movimiento social. Por su parte, la exposición de la empresa en la audiencia dio a entender, por su falta de precisión técnica, una postura que minimizó la importancia de ese espacio político. En este contexto, los representantes del municipio se expresaron en contra del emprendimiento y el ords denegó la declaración de impacto ambiental. Estas decisiones de los dos niveles del Estado solo pueden ser explicadas por las demandas de los vecinos expresadas en la audiencia, pero en un ámbito de deliberación pública que ya había alcanzado e incluso trascendido al territorio municipal.

Como abordaremos en el próximo apartado, el conflicto “Colony Park” obligó de manera indirecta al municipio a sancionar un plan de manejo, que

recupera la mayor parte de las propuestas del proyecto de Régimen de Protección Socioambiental para el Delta de Tigre, presentado por la Asamblea Delta y Río de la Plata a través del entonces concejal Luis Cancelo. Refleja la nueva postura de la administración hacia el Delta, que asume su defensa como bandera. Sin embargo, al mismo tiempo que este Plan de Manejo, se sancionó una normativa que pretende regular la construcción en el Delta, desconociendo los usos y costumbres de la zona. Esta normativa fue interpretada por los isleños como recaudatoria y expulsiva, al plantear condiciones constructivas y requerimientos de documentación fuera del alcance de la mayoría de los pobladores de la zona.

Debido a la oposición generada, la vigencia de la ordenanza se ha pospuesto en forma reiterada. Finalmente, en julio del año 2014 el municipio convocó a un proceso de revisión definido como “participativo”. Los vecinos estuvieron reuniéndose para presentar sus propuestas de modificación en un esfuerzo por incorporar la realidad isleña a la normativa. Las presentaciones, realizadas a finales de ese año, a junio 2015 no habían sido respondidas por el municipio.

Históricamente hubo varios acontecimientos que provocaron movilizaciones masivas por parte de los isleños, por ejemplo las protestas frente al proyecto del camino isleño y frente a la contaminación del agua que llega al Delta. Un episodio grave de mortandad de peces en 2006 dio origen a la Asamblea Delta y Río de la Plata, ya mencionada. Desde la sanción de la normativa, los isleños han considerado la necesidad de agruparse ante lo que consideran el avasallamiento de sus derechos. Se crearon varias asambleas de vecinos, algunas en torno a los arroyos, como la “del Caraguatá” y otras en torno a la problemática laboral, como la “1º de Mayo”. Esta movilización se viene desarrollando con variadas dificultades.

Aporta a la conflictividad el manejo discrecional por parte del municipio de permisos para ocupar tierras, mientras ejerce presión sobre algunos vecinos a través de clausuras o multas. Los resultados de la continuidad de estas prácticas no se pueden, hasta el momento, establecer con claridad.

Azuela y Musseta se refieren a las transformaciones en las formas de deliberación pública en las que los conflictos son socialmente procesados.

Sobre esta cuestión, utilizaremos en forma complementaria la idea de campo ambiental, para referirnos al espacio social en el que los actores que discuten la cuestión ambiental re-significan los conflictos en un debate que, en principio, tiene una repercusión a ese nivel. En particular, nos interesa contrastar el modo en que el conflicto adquiere resonancia (o no) más allá de la esfera local y el carácter ejemplar que adquiere ese conflicto

entre quienes dominan el debate ambiental en el plano nacional (Azuela y Musseta, 2009: 5).

El debate en torno al Colony Park trascendió la jurisdicción municipal. Por las características naturales del territorio implicado, el tratamiento de la evaluación de impacto ambiental había pasado al ámbito provincial por resolución del OPDS (Resolución 29/09).⁶ La RMBA tiene características particulares, ya que el conurbano bonaerense depende jurisdiccionalmente del gobierno provincial y la Ciudad de Buenos Aires es autónoma, pero al mismo tiempo sede del gobierno nacional.⁷ La convocatoria y la dirección de la audiencia pública estuvieron a cargo del nivel provincial. El conflicto convocó la participación de funcionarios tanto de San Fernando como de San Isidro, municipios vecinos a Tigre, y también ribereños que creyeron afectados sus territorios. El emprendimiento se localiza frente a las costas de San Fernando (del otro lado del río Luján) y las obras perjudicaron al Club San Fernando,⁸ institución privada pero de larga tradición en ese partido. El partido de San Isidro tiene pretensiones sobre las tierras aluvionales del Delta y además, al menos discursivamente, una vocación de defensa de lo ambiental. Todos estos actores concurren a la audiencia del año 2011. A esa fecha ya se estaban realizando los estudios que darían origen al Plan de Manejo del Delta y los profesionales intervinientes en él también se pronunciaron en contra del emprendimiento en cuestión. De esta manera, se amplió por medio del debate el área inicial del conflicto, que traspasó los límites del partido de Tigre.

Desde el punto de vista del movimiento ambientalista, el debate previo a la audiencia pública y la posterior resolución por la negativa de la declaración de impacto ambiental fueron un triunfo significativo para su lucha. Si bien ellos se mantienen posteriormente a ese evento en estado de alerta respecto del manejo del Delta y las acciones de desarrollo inmobiliario, consideran a los resultados del proceso como antecedente valioso.

⁶ La Resolución N° 29/09 de OPDS dispone en su artículo 3°: “Establecer que todo proyecto que conlleve una o más tareas u obras de tipo de endicamiento, embalses y/o pólderes, dragado, refulados, excavaciones, creaciones de lagunas, derivaciones de cursos de agua, modificaciones de costas, desagües naturales, cotas en superficies asociadas a valles de inundación y cursos de agua o ambientes isleños, serán sometidas a Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental por la Autoridad Ambiental Provincial, en el marco del Anexo II. Ítem I de la Ley N° 11723”.

⁷ Se trata de la región donde habita casi un tercio de los argentinos y su peso en el PBI ronda el 40%. La región presiona demográfica y económicamente sobre sus márgenes.

⁸ El movimiento de suelos y la construcción de tablestacados aumentaron la erosión y provocaron el derrumbe de las costas de la isla perteneciente a este club.

Aspectos de la judicialización del conflicto

Durante sus diversas etapas, el conflicto ha sido acompañado por un entramado de causas judiciales impulsadas por una diversidad de actores. Estas medidas buscaban el pronunciamiento de los tribunales sobre cuestiones de derecho administrativo y criminal en un primer nivel, pero también trataban tangencialmente sobre las garantías del derecho a la vivienda, a la ciudad y al ambiente sano y equilibrado. Específicamente en relación con el desarrollo de las obras de urbanización, la intervención del Poder Judicial ha sido un factor decisivo para la suspensión ante la falta de actuación e inoperancia de las instancias administrativas correspondientes.

Algunos magistrados concedieron órdenes judiciales que coincidían sobre la necesidad de suspensión del emprendimiento; pero no todas las medidas produjeron resultados eficaces. La primera medida cautelar, dictaminada en agosto de 2009 en el Juzgado Civil y Comercial N° 11 de San Isidro, fue levantada con posterioridad ante un acuerdo firmado entre las partes en marzo de 2010, en el que se avaló la continuidad de los movimientos de suelo por ser considerados simples tareas “de mantenimiento”. El 30 de noviembre de 2010, el Juzgado Federal de San Isidro dictaminó una orden de clausura preventiva de las instalaciones que paralizó las obras, y en noviembre de 2012 el mismo juzgado procesó criminalmente y embargó los bienes a empresarios responsables por el emprendimiento.

La lucha de los isleños fue acompañada por una fuerte estrategia de activismo judicial, que ha redundando en la suspensión por esta vía del emprendimiento y ha colaborado para evidenciar la imposibilidad de aprobación de la declaratoria de impacto ambiental, así como ha suscitado una potencial punición ejemplar de los empresarios responsables por el daño ambiental. La intervención de los tribunales ha sido decisiva en el conflicto, pero no se ha dado una respuesta administrativa o judicial a la demanda relativa a la recomposición de los daños socioambientales generados, cuestión que sigue pendiente de resolución.

En ese sentido, analizaremos la respuesta judicial dada al conflicto a partir del prisma de la actualización local del derecho, es decir, cómo las disputas son resignificadas al entrar en el campo del derecho, y cómo las respuestas judiciales han contribuido a la reconfiguración de las posiciones de los actores en nuevos términos (Azuela y Musseta, 2009). El campo jurídico es una esfera más en la que se desarrolla el conflicto, e interesa observar cómo intervienen los diferentes actores sociales relacionados a ese campo.

La política de las materializaciones consumadas: entre una práctica instituida y una actividad delictiva

La falta de atención a los requisitos y procedimientos legales necesarios para la puesta en marcha de un emprendimiento inmobiliario en las islas del Delta motivó la presentación de una denuncia por parte de un abogado vinculado a las organizaciones isleñas. A raíz de esa denuncia, algunos directivos de la empresa Colony Park fueron procesados criminalmente.⁹ A seis integrantes de la empresa desarrolladora se les imputó haber dañado bienes de uso público (ríos, cauces y demás aguas que corren por cauces naturales) en la realización de trabajos de dragado y relleno en el Canal Vinculación y en el Río San Antonio en mayor profundidad que lo autorizado. Además, la denuncia se relacionaba con la destrucción de los refugios y viviendas de los pobladores originarios de las islas para llevar adelante las obras de infraestructura. Luego se iniciaron procesos similares a funcionarios públicos que se desempeñaban en el OPDS, la Municipalidad de Tigre y la Dirección Nacional de Vías Navegables.¹⁰

Por medio de la causa criminal se ha podido evidenciar que la empresa Colony Park S. A. no había obtenido los permisos necesarios ni la declaratoria de impacto ambiental antes de empezar la ejecución de las obras, lo que fue muy importante para fundamentar los reclamos de los isleños. Quedó demostrado que la empresa únicamente disponía de un certificado de prefactibilidad de uso del suelo, pero no culminó el trámite para obtener la factibilidad en sentido estricto, de tal manera que no estaría autorizada a ejecutar obras de ningún tipo –tampoco movimientos de suelos–, y menos aún obras de infraestructura. Asimismo, la empresa siguió operando tras haber recibido intimaciones que advertían las irregularidades por parte del OPDS, la Municipalidad de Tigre y la Dirección Nacional de Vías Navegables.

No está de más recordar que cualquier obra que sea susceptible de causar daños al ambiente o afectar significativamente la calidad de vida de la población debe ser sometida a un procedimiento administrativo de evaluación del impacto

⁹ FERRECCIO ALTUBE, Enrique Carlos s/ su denuncia, Expte. 8951/11, Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 1 de San Isidro.

¹⁰ En síntesis, la denuncia “atribuye a los directivos de las firmas vinculadas con los emprendimientos en ciernes haber dañado bienes de uso público, particularmente, los ríos linderos y aquéllos que atravesaban aquellas parcelas [...], en ocasión de haber llevado adelante obras de infraestructura en trasgresión a la legislación vigente en materia ambiental que, de acuerdo a los informes elaborados por la autoridad ambiental –OPDS–, habrían alterado el ecosistema de la primera sección de islas del Delta del Paraná” (Decisión del 15 de noviembre del 2012, p. 3006).

ambiental. Este procedimiento contiene tres etapas: (1) la aprobación de la localización o prefactibilidad de uso, (2) la convalidación técnica preliminar o prefactibilidad y (3) la convalidación técnica final o factibilidad, considerándose que esta última requiere la declaratoria de impacto. La aprobación de un emprendimiento de tipo urbanización cerrada requiere el cumplimiento de requisitos y condicionamientos en un complejo procedimiento en el que intervienen como mínimo seis organismos públicos,¹¹ y que ocurre bajo un complicado sistema de tramitación que puede resultar “opaco y escaso de reglas sólidas” (Pugliese y Sgroi, 2012: 140).

En el procedimiento judicial se pudo profundizar en el núcleo del problema relativo a los permisos de obras, verificándose que la empresa solo contaba con una declaratoria expedida por la Dirección Nacional de Vías Navegables para realizar trabajos de dragado y relleno en el Canal de Vinculación y Río San Antonio, dispuesta en el año 2000, además de haber presentado una solicitud a la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas para llevar adelante obras hidráulicas y dragar el Arroyo Anguilas en 2009. Pero la declaratoria expedida por la Dirección Nacional de Vías Navegables era limitada, puesto que lo único que atestaba era que las obras no afectarían la libre navegabilidad o el régimen hidráulico de los cursos de agua de jurisdicción nacional, pero mencionaba expresamente la necesidad de obtención de la declaratoria de impacto ambiental. A pesar de la clara advertencia, la empresa actuó como si

¹¹ En primer lugar se tramita una aprobación de localización municipal, que considera si el uso está admitido en la normativa urbana, la factibilidad de los organismos provinciales en cada tema específico: aptitud hidráulica ante la Autoridad del Agua, la Declaración de Impacto Ambiental en la OPDS y la factibilidad de la provisión de servicios ante los entes prestatarios. La convalidación técnica preliminar y la convalidación técnica final son obtenidas ante la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial o la Subsecretaría de Asuntos Municipales, considerándose que la primera no implica autorización para realizar ningún tipo de obra según el Decreto 9404/86. Finalmente, las urbanizaciones deben ser inscriptas en el Registro Único Urbanístico dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Municipales (Pugliese y Sgroi, 2012). Algunos de los instrumentos normativos que inciden sobre el procedimiento son la Ley Nacional 25675 (Ley General de Ambiente); la Ley Provincial 11723 (Ley de Medio Ambiente de la Provincia de Buenos Aires), los Decretos Provinciales 27/98, 824/02, 9404/86, 8912/77 y la ordenanza de la Municipalidad de Tigre N° 2454/02. Aunque la atribución para conceder la declaratoria de impacto ambiental es una competencia eminentemente municipal, la resolución 29/09 de la OPDS, en su art. 3, transfiere el proceso de evaluación de impacto ambiental a la autoridad ambiental provincial para los proyectos que conlleven tareas u obras de tipo endicamiento, embalses y/o polders, dragados, refulados, excavaciones, creación de lagunas, derivación de cursos de agua, modificación de costas, desagües naturales, cotas en superficies asociadas a valles de inundación y cursos de agua o ambientes isleños.

esa declaratoria, sumada al permiso precario expedido por la Municipalidad, habilitara el comienzo de las obras.¹²

La compañía, por un lado, estaba realizando una obra de gran envergadura con permisos en extremo precarios e insuficientes, y por otro, incumplió gravemente las determinaciones de los órganos que los expedieron. La jueza de primera instancia verificó que los trabajos de dragado practicados por la firma habían superado el permiso otorgado por la Dirección Nacional de Vías Navegables, alcanzando la profundidad de 12 metros en el Canal Vinculación, mientras la declaratoria permitía el dragado hasta 5,50 metros. La Dirección Nacional de Vías Navegables había constatado la irregularidad e intimado a la empresa en marzo de 2011 a regularizar el tema a la brevedad.

El proceder de los empresarios sería respaldado por una especie de “práctica” en el sector del desarrollo inmobiliario, aceptada en forma tácita por los órganos responsables de fiscalización, consistente en empezar las obras obviando los requisitos legales relativos a los permisos de construcción, de suerte de generar un hecho consumado y forzar su aprobación. Sorprendentemente, uno de los responsables por el emprendimiento declaró en la causa judicial, buscando justificarse, que “era propio de los ‘usos y costumbres’ iniciar las obras al tiempo de ir recabando los permisos respectivos”. La expectativa de que el argumento de la costumbre reiterada, o la “política de materializaciones consumadas” (Pintos y Narodowski, 2012), pudiera valer como una defensa ante los hechos ocurridos demuestra el nivel de aceptación de esa práctica en el sector del desarrollo inmobiliario y la fuerte expectativa de impunidad alrededor de la práctica.

Esa causa judicial también permitió definir con mayor precisión el período en que comenzaron las obras y la fecha en que fueron paralizadas definitivamente. Se determinó que los responsables por el emprendimiento dieron inicio a las obras de infraestructura –cuanto menos– a partir del 16 de marzo de 2007, y la suspendieron el 30 de noviembre de 2010, dando cumplimiento

¹² En la segunda instancia, se ha reconocido de forma clara que “si bien contaba con la declaratoria de dragado por parte de la Dirección Nacional de Vías Navegables [la empresa Colony Park S. A], ello no la habilitaba, de por sí, a la iniciación de la obra, sino que, además, se requería de un aviso previo y de las autorizaciones de las autoridades locales, circunstancias que no se verificaron en el *sub examen*. En esa irregular condición, los nocentes llevaron adelante el emprendimiento inmobiliario [...], con la incertidumbre si el proyecto sería, en definitiva, autorizado o no por las dependencias competentes” (Recurso de apelación, CFSM, Sala I, Sec. Penal N° 1, Causa N° 439/2013CA1 (10553) (“FERRECCIO ALTUBE, Enrique Carlos s/denuncia”, p. 2).

a la orden de clausura preventiva de las instalaciones emitida por el Juzgado Federal de San Isidro.¹³

En relación con los daños ambientales generados, con base en una serie de informes técnicos, la jueza de primera instancia tuvo por acreditado que las obras de infraestructura afectaron y dañaron el ecosistema de la primera sección de las Islas del Delta, por haber afectado los ríos y cursos de agua.¹⁴ Por otro lado, respecto a los casos de desalojos relatados por los isleños, consideró demostrada la destrucción de los refugios y pertenencias de un grupo de pobladores ubicados en el terreno de titularidad de la empresa durante el desarrollo de las obras por empleados de la firma, sin que fuese posible atribuir este hecho a ningún imputado en la causa.

Como resultado de esa causa judicial parcial, se decretó el procesamiento sin prisión preventiva de los integrantes de la empresa Colony Park S. A, acusados por el delito de daño agravado en perjuicio de bienes de uso público, determinándose el embargo de sus bienes personales. Pero la hipótesis delictiva vinculada con la destrucción de los refugios de los pobladores originarios fue desestimada por la falta de mérito por no resultar evidenciada la responsabilidad penal de los directivos imputados en estos actos. Finalmente, con relación a la responsabilidad de los funcionarios públicos, se consideró la falta de mérito de la acusación, ante la inexistencia de elementos de prueba sobre las funciones y responsabilidades relacionadas con los daños. No obstante, la jueza dispuso una serie de medidas para profundizar la investigación en ese último punto.¹⁵

¹³ La jueza de primera instancia ponderó que los elementos de prueba reflejaban que “las obras comenzaran antes o concomitantemente con el inicio de los tramites de habilitación [...], como así también que continuaron a pesar de las intimaciones impartidas por las autoridades locales y provinciales y, en definitiva, que recién cesaron cuando tomó cartas en el asunto esta sede judicial y después de la clausura preventiva de las obras” (p. 3010 verso).

¹⁴ Por ejemplo, un experto del INTI ha informado en la causa que “pudo constatar en forma personal el taponamiento del arroyo La Paloma y la desaparición del arroyo Anguilas, que fue reemplazado por un nuevo canal, como así también la elevación de la cota, el arrasamiento de la arboleda, las plantaciones de las costas y elevación mediante refulado de las islas a más de cuatro metros de su altura original, agregando que ello tendría un profundo efecto en la morfología y dinámica del Delta, en la biodiversidad y en su calidad de área inundable propia de un humedal”.

¹⁵ Posteriormente, el fallo fue confirmado en segunda instancia, cambiándose únicamente el monto fijado para el embargo de los bienes, considerado excesivo. La Sala 1 de la Cámara Federal de San Martín consideró que: “... en efecto, como consecuencia de las tareas de dragado, relleno y terraplenado, perfilado de costa por tablestacado, excavación de laguna interior, cierre de desagües naturales y apertura de nuevos cursos de agua y desmonte de vegetación, las obras produjeron [...] cambios de gran magnitud ambiental en la geomorfología, topografía e hidrología de la isla, comprometiendo la integridad estructural y funcional del ecosistema de tipo humedal” (Recurso

Aun en relación con la responsabilidad penal de los funcionarios públicos involucrados, si bien no ha resultado comprobada en la causa, se reconoció que “existe una fuerte presunción de que aquellas omisiones [de los funcionarios públicos] habrían obedecido a una práctica generalizada de realizar acciones con apariencia de legalidad aunque, claro está, con el propósito de consentir el avance de este tipo de obras en infracción a las leyes vigentes” (f. 3020 verso), considerando que estos funcionarios podrían haber evitado la gravedad del daño si hubieren actuado de acuerdo con sus obligaciones legales.

En un importante hecho de activismo judicial, y reconociendo la debilidad del sistema penal para dar una respuesta efectiva a la situación por la falta de una figura penal que sancione en forma integral los daños graves al medio ambiente, la jueza decidió informar a organismos legislativos sobre la necesidad de reformas legales para proteger el bien jurídico “medio ambiente”. Entendió que “en la República Argentina prácticamente no encuentran adecuación típica los hechos que atenten o lesionen el equilibrio del ecosistema, la sustentabilidad de los recursos naturales, o desde esta perspectiva, la calidad de vida de la población” (f. 3019 verso). De esa forma, ordenó librar oficios a las Comisiones de “Ambiente y Desarrollo Sustentable” y de “Justicia y Asuntos Penales” de la Cámara de Senadores de la Nación, de “Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano” y de “Legislación Penal” de la Cámara de Diputados de la Nación, bien como a la Comisión de expertos encargada de presentar un proyecto de nuevo Código Penal Argentino, sugiriendo la adopción de reformas legislativas que contemplen la naturaleza como un sujeto de derechos en consonancia con reformas legales de otros países de la región, como Bolivia y Ecuador.¹⁶ Más allá de ello, decidió darle intervención a la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, como autoridad nacional ambiental, para que adopte las diligencias que considere pertinentes, considerando especialmente la posibilidad de configuración de una eventual responsabilidad internacional del Estado.

El hecho de que la respuesta al conflicto haya tomado la vía del fuero criminal indica la gravedad de la actuación de los dirigentes de la empresa, que

de apelación, CFSM, Sala 1, Sec. Penal N° 1, Causa N° 439/2013CA1 (10553), FERRECCIO ALTUBE, Enrique Carlos s/denuncia, p. 3.

¹⁶ En línea con lo propuesto por la jueza, el Título XI del Anteproyecto de Código Penal de la Nación (2014) comprende los delitos contra el ambiente, la fauna y la flora, otorgando relevancia a estas infracciones con diversas innovaciones compatibles con la tendencia legislativa comparada. Entre ellos se nombra la contaminación, delitos contra la fauna silvestre, acuática y otros animales, el maltrato de animales, delitos contra la fauna y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

se apoyaban en la práctica instalada de anticipación de la obra a los permisos, con frecuencia presente en el sector del desarrollo inmobiliario y tácitamente aceptada por los órganos estatales de control.¹⁷ Sin embargo, las limitaciones de la vía judicial penal para actuar sobre la cuestión ambiental son remarcadas por la misma jueza de la primera instancia, al mencionar por ejemplo la falta de previsión de tipos penales específicos y la falta de regulación de la responsabilidad penal empresarial. Por otro lado, la decisión judicial de comunicar a los órganos legislativos la brecha del marco legal con relación a la causa, bien como comunicar la situación a la autoridad nacional ambiental, sitúa a la jueza como parte legítima y autorizada en el conflicto (Smulovitz, 2008), en la promoción de la actualización local del derecho con vistas a la mejor protección del ambiente como bien jurídico relevante.

Es interesante también notar en el caso la relevancia cobrada por la demanda judicial penal ante la inexistencia de una respuesta administrativa o judicial en el ámbito civil. Como bien demuestra la jueza del caso, la responsabilidad criminal ambiental es una esfera del Derecho en desarrollo, que no puede cohibir eficazmente la totalidad de las prácticas dañosas al ambiente. Por otro lado, la centralidad ocupada por la causa en cuestión contrasta con el carácter subsidiario que se espera del campo del derecho penal, que debe ser el último recurso en intervenir cuando fallan otros medios para hacer posible la convivencia en sociedad. Esa subsidiariedad se traduce en el carácter accesorio del derecho penal ambiental respecto del derecho administrativo, principio que orienta la disciplina del derecho penal ambiental, imponiendo que este actúe en *ultima ratio* ante la ineficacia de las normas administrativas que tienen un carácter más preventivo que sancionador (Muñoz Conde *et al.*, 2013). En el caso, el espacio vacío dejado por los otros campos del derecho es ocupado por la esfera criminal, que dio una respuesta parcial al conflicto.

Luego, la causa termina por ocupar un espacio vacío dejado por la falta de presentación o ineficacia de las demandas civiles y administrativas en la determinación de los hechos y responsabilidades. Ello no sería necesariamente la estrategia más beneficiosa a los afectados, considerándose las limitaciones del Derecho criminal, que se ocupa en forma prioritaria de punir y disuadir el delito, pero no puede dictaminar medidas para garantizar el reasentamiento de los que fueron expulsados o buscar la recomposición del daño ambiental.

¹⁷ La práctica establecida en el sector del desarrollo inmobiliario acepta que las declaraciones de impacto ambiental se emiten con frecuencia cuando las obras ya están concluidas o muy avanzadas (Pugliese y Sgroi, 2012).

Como último punto a destacar, la práctica de prescindencia de los permisos y certificados se vincula con la complejidad y “naturaleza laberíntica” del procedimiento para la tramitación. En el sistema confluyen no solo una serie de normas escritas, sino también un proceder informal de permanente negociación entre las autoridades estatales y los desarrolladores, con una amplia porosidad o flexibilidad en la interpretación del marco legal en el ámbito administrativo. Ese sistema construido informalmente tiene un carácter impredecible, pero es percibido como un mero obstáculo a ser superado y no como un factor decisivo a tener en cuenta en el desarrollo del proyecto, que pueda generar la necesidad de ajustes y revisiones (Pugliese y Sgroi, 2012). En ese contexto, recobra importancia el rol de las instituciones de gestión urbanística y ambiental en el conflicto, que prescinden del uso de sus poderes administrativos y permiten la consolidación exclusiva de intereses particulares en procedimientos que deberían garantizar la prevalencia del interés público.

Pluralidad de demandas judiciales: la recomposición del daño ambiental en último lugar

A la par de la acción criminal antes mencionada, la actuación de un importante número de actores e interesados en el conflicto dio origen a ocho causas judiciales de naturalezas diversas. Algunas de ellas fueron presentadas por organizaciones de la sociedad civil, otras por abogados de manera aislada, sin una vinculación directa con los isleños, y otras aun por letrados que representaban intereses de diferentes grupos de habitantes de las islas. Asimismo, han sido demandados no solo la empresa Colony Park S. A., sino también la Municipalidad de Tigre y la Provincia de Buenos Aires. Como principales resultados directos de esas demandas se han suspendido todas las obras sin autorización municipal en barrios privados y/o clubes náuticos en la Primera Sección de Islas del Delta de Tigre, se paralizaron las obras de construcción y se clausuró el emprendimiento Colony Park, así como se prohibió la comercialización de sus lotes.

La única demanda que tuvo como objeto la recomposición de los daños ambientales fue presentada en julio de 2008 por el mismo abogado responsable por la denuncia criminal. Se trató de una acción de amparo por daño colectivo ambiental contra el emprendimiento Colony Park, solicitando una

medida de no innovar y la paralización de las obras,¹⁸ motivada por los daños generados por el movimiento de tierras, trabajo de topadoras, dragado y secado de arroyos, canalizaciones, desmontes, y cambio de curso de las corrientes de agua por las demandadas. La acción fue rechazada en primera instancia, ante la falta de agotamiento de la vía administrativa, que fue considerada en el caso un presupuesto formal para la acción de amparo.

El caso fue apelado y llegó a la segunda instancia, pero la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Martín decidió rechazar el recurso de apelación presentado por el demandante, considerando su falta de legitimación para proponer la demanda. A pesar de basar su decisión en una cuestión procedimental, la Cámara hace referencia al mérito de la causa, manifestando que existió un error de juzgamiento y un manifiesto rigorismo formal por parte del juez de primera instancia. Consideró que las inminentes inundaciones y el daño ambiental representan un peligro para la salud y la vida de los habitantes del Delta, afirmando:

... que los actos lesivos efectuados por las demandadas continúan a la fecha y el Acta de Intimación y Paralización de Obras instrumentadas por la Municipalidad de Tigre con fecha 30/05/08 dejan en descubierto que los funcionarios comunales estarían incurriendo en incumplimiento de deberes de funcionario público, toda vez que –considera– corresponde clausura y multa y no una simple intimación.

Ese punto de la acordada es fundamental, pues una vez más retoma, desde la óptica de la responsabilidad de los funcionarios, la práctica de la omisión en el control y autorización de hecho a las obras que no cuentan con los permisos necesarios. En ese sentido, en el uso de sus poderes administrativos, la Cámara libró un oficio a la Municipalidad de Tigre para que tomara conocimiento del presunto incumplimiento a la orden de cese de actividades en el emprendimiento Colony Park.¹⁹

Otra causa que tuvo efectos sobre el conflicto fue la que propuso en diciembre de 2008 la ONG Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida (ADECAVI). La ONG presentó una acción ordinaria contra Colony Park que resultó en el otorgamiento de una medida cautelar en el 2009 con orden de

¹⁸ Juzgado de Transición n° 1 de San Isidro, causa n. 1379/08, Ferreccio, Enrique Carlos / emprendimiento inmobiliario Colony Park, Parque de la Isla s/amparo.

¹⁹ Cámara de Casación en lo Contencioso Administrativo, con asiento en San Martín, Expte. N° 1379-SI “FERRECCIO, ENRIQUE CARLOS C/EMPREDIMIENTO INMOBILIARIO COLONY PARK-PARQUE LA ISLA-S/AMPARO, fecha de la decisión: 25.07.2008.

suspensión de las obras de la urbanización.²⁰ En mayo de 2009, durante una audiencia con las partes, se acordó el desistimiento de la acción en relación con la Municipalidad de Tigre y el establecimiento de un procedimiento privado entre la parte demandante y la demandada para verificar las condiciones en que se estaría desarrollando la obra, con el deber de comunicar al Juzgado al respecto en un plazo de 30 días. En agosto de 2009 el Juzgado Civil y Comercial N° 11 de San Isidro hizo lugar a una medida cautelar y suspendió las obras de construcción del emprendimiento urbanístico.

En febrero de 2010, las partes someten al juez en audiencia un convenio celebrado directamente entre ellas. Por medio de ello, establecen un programa de trabajo tendiente a lograr la obtención de la declaración de impacto ambiental y acuerdan la suspensión del proceso. Ese convenio fue homologado por la jueza de la causa, remarcándose la obligación de informar al Juzgado sobre el cumplimiento de los trámites administrativos y la conclusión del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, además de establecerse el plazo de diez meses para que las partes se manifiesten sobre el cumplimiento del acuerdo. Para celebrar el acuerdo, la demandada declaró que las obras se encontraban paralizadas, y las partes acordaron que se realizaran tareas de mantenimiento y conservación consistentes en “dragados, refulados, rellenos y tablestacados” sin que ninguna de las tareas representara avances en la construcción o en tareas edilicias.

Es interesante notar que en esta demanda el tema del daño ambiental, de extrema gravedad para el interés público, es tratado dentro de un modelo de resolución privada de litigios. La causa se suspendió por medio de un convenio entre las partes en el cual el encargado de monitorear el cumplimiento de la medida era el propio demandante, pasando por alto la continuidad de las obras y la persistencia del daño. En este esquema, el Juzgado no ha verificado la veracidad de la declaración de la empresa sobre la continuidad de las obras y no ha monitoreado el cumplimiento de la medida cautelar dictaminada. Asimismo, no se ha cuestionado el impacto de lo que la empresa nombra “tareas de mantenimiento”, admitidas en el acuerdo judicial, y que en verdad consistían en obras de movimiento de suelo extremadamente dañosas al ecosistema. Ello es particularmente preocupante si consideramos que ese procedimiento civil fue anterior al criminal, y de haberse implementado esa primera medida cautelar

²⁰ Juzgado Civil y Comercial N° 11 de San Isidro, Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida c/ Colony Park S.A s/ordinario, Expte. n° 68660/08. La ONG también ha presentado un escrito judicial en contra del emprendimiento Parque de la Isla, que tramita en el mismo Juzgado Civil Comercial N° 11 de San Isidro, Expte. 68821/09.

que determinaba la suspensión de las obras el daño ambiental podría haber sido de menor gravedad.

En diciembre de 2010, ADECAVI presentó un escrito denunciando el incumplimiento de las obligaciones asumidas en el acuerdo por parte de la empresa y solicitó la clausura definitiva del emprendimiento y la recomposición del inmueble en las condiciones que tenía al tiempo de hacerse operativa la medida cautelar. Afirmaba que, a pesar de la vigencia de la cautelar que limitaba sus facultades a las tareas de mantenimiento y conservación, la empresa avanzó en tareas de fondo, y además no emprendió las tramitaciones necesarias para la obtención de la declaración de impacto ambiental. En marzo de 2011, la jueza dispuso que la demandada había incumplido las obligaciones asumidas en el acuerdo, consistentes en informar periódicamente sobre la situación de los trámites en marcha para obtener la declaración y sobre las obras de mantenimiento en el predio. Luego, decidió transformar la medida cautelar vigente en una prohibición de innovar, que implicaba la abstención por parte de la demandada de realizar toda obra en el predio en cuestión, bajo apercibimiento de multa. Pero no admitió el pedido para redireccionar la demanda a una acción de recomposición por daño ambiental, considerando que ello excedería el objeto del juicio. De esa suerte, quedó asentada la imposibilidad de la empresa de seguir avanzando en las obras, bien como se transparentó la falta de buena voluntad de sus directivos en avanzar en la obtención de los permisos para dar efectividad a lo que había sido acordado judicialmente.

Otra causa, pero de menor relevancia, fue la que presentó un abogado, conocido por litigar en diversas causas de la región a título personal, ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, impugnando la constitucionalidad de la resolución del OPDS que convocaba a la audiencia pública.²¹ La acción de inconstitucionalidad fue rechazada “in limine”, por considerarse que las resoluciones del OPDS no serían normas generales que puedan dar origen al control de constitucionalidad en abstracto. Si bien la causa no tuvo ninguna relación directa con los hechos del conflicto, da cuenta de la repercusión de este último en la sociedad y del amplio espectro de actores que se posicionaron a su alrededor.

Una demanda civil con objeto bastante amplio y que tuvo gran repercusión más allá del caso específico de Colony Park fue la que presentó, en mayo de 2011, la Fundación Pro Tigre y Cuenca del Plata. La Fundación propuso una

²¹ Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, DE AMORRORTU FRANCISCO JAVIER C/ PROVINCIA DE BS. AS. S/INCONST. RES. 34/2011 Y 06/2011, Causa 71542, fecha de inicio: 21/06/2011.

acción de amparo contra la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Tigre, solicitando: (a) que se les ordenara realizar el debido Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial; (b) que se declarase la inconstitucionalidad de parte de la ordenanza municipal que modificó el Código de Zonificación del Partido de manera a permitir urbanizaciones en el Delta²² y (c) que se intimara las demandadas a cumplir con lo establecido en una ordenanza municipal que declara como “Reserva Natural Integral Parque Ecológico del Delta de Paraná”²³ a las tierras no catastradas y juncuales formados y que se formen en el futuro por el proceso natural.²⁴ Se solicitaba también como medida cautelar el cese inmediato de todo tipo de construcciones de barrios privados/náuticos y de toda obra susceptible de degradar el ambiente en la Primera Sección de Islas, imponiéndose a la demandada la prohibición de otorgar nuevas autorizaciones, tanto precarias como definitivas. En abril de 2012, el juez concedió la medida solicitada, ordenando a la Municipalidad de Tigre que, en la Primera Sección de Islas, suspendiera el trámite de todas las autorizaciones en curso a los fines de la construcción, ampliación y modificación de barrios privados y/o clubes náuticos y que, ejerciendo su poder de policía, evitara la continuación de obras que no gozaran de autorización municipal. Asimismo, entre otras cosas, ordena a la Municipalidad de Tigre que elabore un informe detallado de la totalidad de obras de barrios privados y/o clubes náuticos finalizadas y en construcción en el sector, indicando si se encuentran autorizadas o el estado del trámite de autorización. El septiembre de 2012, el juez y una comitiva realizaron inspección ocular en barrios privados del Delta, fundamentalmente sobre las obras de construcción del barrio privado Colony Park e Isla del Este. Se constataron grandes obras de movimiento del suelo, en violación de la medida cautelar dictaminada.²⁵

Es de destacar que esta última demanda amplía la escala de respuesta judicial al conflicto, considerándose que suspende los trámites de autorización a todas las obras en la Primera Sección, y a la vez insta el Municipio de Tigre a fiscalizar las obras que no gocen de autorización municipal. De alguna manera, esta demanda ofrece una respuesta a la práctica generalizada de avanzar en las obras

²² Art. 9° de la Ordenanza Municipal N° 1996/97, por cuanto modifica el Art. 70 de la Ordenanza N° 1894/96 “Código de Zonificación del Partido de Tigre”.

²³ Ordenanza Municipal N° 758/88, promulgada por el Decreto N° 1879/88.

²⁴ Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial de San Isidro, Fundación Pro Tigre y Cuenca del Plata c/Provincia de Buenos Aires y otros s/prentensión restablecimiento y reconocimiento de derechos, expte. N° 31054.

²⁵ En noviembre de 2013 la medida cautelar seguía en vigencia.

de forma previa al otorgamiento de los permisos que ya había sido abordada en la causa penal que antes describimos. En ese sentido, la orden de fiscalizar y evitar las obras sin permiso, aplicando el poder de policía, es bastante genérica en la medida en que corresponde a una atribución y obligación legal municipal. La necesidad de que un juez lo declare corrobora el nivel de incumplimiento generalizado de la obligación de obtención de los permisos de construcción.

El caso también ha sido enfrentado desde la perspectiva del derecho de los consumidores, es decir, el derecho de los potenciales compradores de los lotes a no ser perjudicados por la suspensión de las obras. De esa manera, a pedido de la Asociación de Protección de Consumidores del Mercado Común del Sur, el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil N° 11 ordenó que la empresa Colony Park S. A. informase a los potenciales adquirentes y/o interesados, así como a los adquirentes de lotes que se hubieren vendido anteriormente, sobre la suspensión por orden judicial de la obra de construcción del emprendimiento.²⁶ Por determinación judicial, esta orden fue divulgada a través de la página web de la empresa, en un aviso en el cual “se informa al público en general que se encuentra suspendida la comercialización del proyecto”. En ese sentido, los compradores de los lotes aparecen también como actores con intereses específicos en el conflicto, que habían sido poco visibles y representados hasta entonces por la propia empresa

Una lectura posible de las diversas causas judiciales nos indicaría que hay por lo menos dos temas relevantes que quedan sin respuesta o solución. En primer lugar, y aunque la cuestión haya surgido de manera incidental, no se ha discutido en profundidad la titularidad del territorio en disputa. Tampoco se han solicitado medidas relacionadas con el acceso a la tierra y la protección de los derechos de los isleños a la vivienda y al trabajo. En suma, no se han buscado alternativas habitacionales a los que fueron desalojados o medidas que garanticen la seguridad a la tenencia de los que no tienen el título formal de propiedad. Es decir, el punto que venía permeando el conflicto, la disputa territorial, prácticamente desaparece de la escena cuando la discusión es llevada al ámbito judicial.

En segundo lugar, la remediación de los daños ambientales no fue la protagonista en las demandas.²⁷ El único amparo propuesto que trató la cuestión en

²⁶ Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil N° 11, Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur c/ Colony Park S.A. s/ medidas precautorias, expte. N° 96279/09.

²⁷ La obligación de recomposición del daño ambiental por parte del responsable es un principio que integra el orden jurídico en diferentes niveles, desde la Constitución Nacional, en el artículo 41, pasando por la Constitución Provincial, en su artículo 28, además de la legislación infracons-

forma directa, patrocinado por el abogado vinculado a los isleños, fue rechazado por cuestiones meramente formales, en un exceso de formalismo característico del sistema judicial que deja la cuestión de fondo sin respuesta. La ausencia de otras iniciativas que busquen la remediación deja al descubierto que el sistema de protección ambiental depende, en última análisis, de la buena voluntad de individuos. Es decir, no inciden mecanismos institucionales de oficio y de forma independiente de intereses de grupos específicos. Ante esa situación, el bien público protegido, que es el ambiente, queda a la deriva esperando que algún voluntario o grupo de voluntarios, con sus propios escasos recursos, se disponga a llevar una demanda a nombre de la colectividad.

La revisión normativa: ¿una respuesta definitiva al conflicto?

La aparición del emprendimiento Colony Park despertó la inquietud del movimiento ambientalista de Tigre y puso sobre la mesa la necesidad de contar con alguna herramienta para la defensa del Delta. Uno de los activistas afirmaba: *“no podemos salir corriendo cada vez que quieran hacer un Colony Park”*.²⁸ Un importante esfuerzo resultó en la elaboración²⁹ de un proyecto de Régimen de Protección Socioambiental para el Delta, que fue presentado al Concejo Deliberante en marzo de 2010. Este proyecto nunca fue tratado, pero obligó al municipio a elaborar su propio proyecto denominado Plan de Manejo para el Delta, que contó con la participación de la Fundación Metropolitana y la Universidad Tecnológica Nacional. Durante el proceso de elaboración, en mayo de 2011 se aprobó de manera preventiva el Régimen de Protección Cautelar Ambiental (Ordenanza N° 3178), que suspendía la construcción de emprendimientos de gran escala en la Primera Sección de Islas.

Un resultado significativo del desarrollo del conflicto es la revisión normativa, que dio lugar parcial a las principales demandas isleñas. La nueva normativa que se genera como respuesta al conflicto incluye un Plan de Manejo Ambiental y normas para la construcción en el Delta. El Plan restringe el desarrollo de grandes emprendimientos y contiene elementos para la defensa de varias de

titudinal. La Ley General del Medio Ambiente, Ley N° 25.675, en sus artículos 27 y siguientes, define el daño ambiental y consagra la responsabilidad objetiva de su causador, es decir, sin la necesidad de comprobación de la culpa, en restablecer el estado anterior a la producción del daño.

²⁸ De la entrevista a Martín Nunziatta, referente ambiental del Delta de Tigre desde hace más de 30 años.

²⁹ Por parte de la Asamblea Delta y Río de la Plata.

las características ambientales de las islas del Delta. Sin embargo, la normativa de construcción, afecta de forma negativa las formas tradicionales de vivir y producir en las islas.

Luego de reiterados anuncios, este Plan de Manejo Integral y un Ordenamiento Territorial Particularizado para el Delta fueron finalmente aprobados por unanimidad el 7 de marzo de 2013, por medio de las Ordenanzas N° 3343/13 y 3344/13. Por motivos poco claros, lo acompaña la mencionada “Normativa de Construcción”, aprobada como la Ordenanza N° 3345/13. Esta norma avanza detalladamente sobre diversas cuestiones, desconociendo el modo de construcción tradicional de la zona, las “reglas del arte” habituales y los saberes de quienes viven en el Delta desde hace generaciones. Asimismo, reproduce normas urbanísticas propias de la ciudad y las traslada sin considerar las particularidades ambientales del Delta. No parece haber surgido a partir de mayores reflexiones con respecto a las semejanzas o diferencias entre un territorio urbano y un territorio de características naturales significativas. Su sanción provocó enormes protestas por parte de la población isleña, que no vieron reflejadas ni respetadas sus tradicionales formas de habitar y construir y no fueron consultadas en el proceso de elaboración de la norma.

Básicamente, la nueva normativa para la construcción, que conforma el Anexo 1 al Código de Edificación de Tigre, establece las normas técnicas y las tramitaciones para la obtención de permisos para la construcción en las islas de la Primera Sección. Menciona como su objetivo “conciliar la protección de las islas en sus atributos naturales, reencauzando la antropización tradicional del área bajo nuevos patrones de desarrollo sustentable”. No obstante, la norma crea obstáculos a las formas de autoconstrucción de casas, muelles y estacadas, restringe el uso de materiales que son usualmente aplicados por los isleños, crea procedimientos dificultosos y costosos para la tramitación de permisos de obras.

Si bien la norma reconoce la existencia de edificaciones residenciales de interés social,³⁰ no establece mecanismos más flexibles que se apliquen concretamente a este tipo de edificación, abre la posibilidad de elaboración de una normativa específica que adapte la normativa a la realidad socioeconómica de la población residente de bajos recursos. Sin embargo, ante el vacío en el diseño

³⁰ Según la norma, los edificios residenciales de interés social “son aquellas viviendas que, por presentar características específicas inherentes a las capacidades y demandas de la población residente de bajos recursos, necesitarán regulaciones compatibles a su realidad socio-económica a los fines de regularizar los hechos subsistentes. Estas edificaciones, para ser tratadas como tales deberán encuadrarse y declararse en los requisitos que establezca la normativa específica” (ítem 1.3.1.1, línea c).

de la nueva normativa, la población residente tendría la obligación de adecuarse a los parámetros exigidos por las normas de construcción. En este sentido, se podría decir que la norma trata de manera igual a situaciones que son eminentemente desiguales, exigiendo que los habitantes tradicionales de las islas deban cumplir con los mismos requisitos constructivos que aquellos que construyen para segunda residencia o emprendimientos de mayor envergadura. Ante la imposibilidad de cumplimiento de los requisitos para muchos habitantes, el derecho mismo estaría operando como un factor determinante en la promoción de la informalidad (Fernandes, 2012), además de generar graves restricciones al ejercicio de una serie de derechos sociales, culturales y ambientales.

Un efecto colateral de la normativa para la construcción es que provoca rechazo hacia el Plan de Manejo, que quedó, para el común de los vecinos, en el mismo “paquete” que esta ordenanza considerada expulsiva y recaudatoria. En defensa de las virtudes del plan, que recoge muchas de las propuestas del proyecto de Régimen de protección que se presentara oportunamente, se realizaron diversas reuniones e incluso movilizaciones. En agosto de 2013, la entrada en vigor de la normativa de construcción fue prorrogada por un decreto del Poder Ejecutivo local y en la actualidad atraviesa un proceso de revisión “participativo” impulsado por el municipio. La poca difusión y la nula instrumentación de este proceso, así como el anuncio de la creación de una Agencia Municipal de Planificación, que contará entre sus tareas la revisión del Plan de Manejo, constituyen una nueva amenaza para los vecinos y las organizaciones preocupados por el futuro de las islas en particular y del municipio en general.

Como mencionábamos antes, la similitud de la normativa de construcción con las que habitualmente funcionan en las regiones urbanas, sugiere una intencionalidad de “urbanización” del Delta, en la cual el modelo es el de la ciudad “continental” y se ignora cualquier mecanismo que garantice el respeto por el modo de vida isleño.

Por su parte, la Ordenanza N° 3344/13, que establece el Ordenamiento Territorial particularizado para la localidad Delta de Tigre, incluye importantes cambios en relación con la normativa urbanística aplicable a las islas. Entre los puntos a destacarse de la normativa, se menciona la prohibición de la apertura de nuevas vías de comunicación por agua, la prohibición de construcción de estructuras de circulación vehicular que vinculen el continente a las islas o estas entre sí, la restricción a la construcción de puentes sobre los cursos de agua, la prohibición de cercos en el espacio del Camino de Ribera y en el Centro de las Islas, y la prohibición de construcción de helipuertos y aeródromos. La

norma también establece la intangibilidad de los centros de isla, que si bien permanecen en dominio privado, no pueden ser usados, edificados, rellenados, excavados ni utilizados más que como vistas y ventilación.

Un punto en que se percibe directamente el resultado de la lucha de los isleños es la prohibición de “movimientos de suelo que mediante relleno, excavaciones, terraplenes y endicamientos produzcan una nueva geografía, ajena al paisaje del Delta, y alteren el régimen hidrológico de sus cursos y el escurrimiento natural de las aguas, afectando el comportamiento ambiental del humedal” (ítems 6.2.7 y 6.3.9). De forma expresa y chocando con el interés del sector inmobiliario, la norma prohíbe el uso del suelo en la localidad de Delta del Tigre para urbanizaciones como barrios cerrados, barrios náuticos, clubes de campo, “countries” y similares. Pero la misma norma deja espacio para excepciones de diversa índole en muchas de las restricciones, lo que lleva a pensar que, si bien la nueva normativa podría ser un mecanismo de protección del Delta, no elimina del todo la posibilidad de aprobación de emprendimientos por la vía de la excepción.

En el marco normativo provincial, compuesto fundamentalmente por el Decreto Ley N° 8912/77 –Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo y la Ley N° 14.449/2013– Ley de Acceso Justo al Hábitat, la regulación de los usos del suelo es una competencia de la administración local. En un contexto en el cual las capacidades que detenta el Municipio son insuficientes para contener la presión de los desarrolladores inmobiliarios, lo que prepondera es un sistema de “regulación por excepción”, que no minimiza el impacto negativo de las urbanizaciones cerradas y tampoco grava las rentas extraordinarias obtenidas a partir de los permisos para la urbanización de los predios (Pugliese y Sgroi, 2012). Se podría hacer una comparación interesante entre los hechos ocurridos en el Delta y el conflicto en la Reserva de los Montes Azules en México, declarada como Reserva de Biosfera –UNESCO– (lo cual implica restricciones en el uso del suelo). Encontramos que en el caso mexicano, estas restricciones son combatidas por medios legales por los dueños de los terrenos, mientras que las comunidades preexistentes están dispuestas a aceptarlas, ya que no son incompatibles con su modo de vida. De forma similar, en el Delta existe un conjunto amplio y variado de pobladores cuyo modo de vida no afecta las condiciones ambientales del entorno; son los desarrolladores inmobiliarios los que pretenden “urbanizar” destruyendo las características ambientales del territorio.³¹

³¹ En el caso de la La Reserva de los Montes Azules en la selva lacandona: “Uno de los factores que contribuyeron a cerrar el ciclo de la colonización de la selva fue el ascenso del tema de la conservación de las selvas tropicales en el espacio público mexicano. Aunque no hubo nada

Consideraciones finales

Una primera observación es que el conflicto, por más que se haya expresado en estos términos, no tuvo un sentido exclusivamente “ambiental” para los perjudicados. Los antiguos pobladores de la zona, que sufrieron desplazamientos y pérdida de sus medios de vida, lo percibieron de modo preponderante con relación a cuestiones de identidad, territorio, necesidades y derechos. Por otro lado, la pérdida de las funciones ambientales impactó sobre toda la región metropolitana, y alentó a diversos actores regionales, que no estaban afectados en forma directa, a involucrarse en defensa del ecosistema deltaico, ampliando así la escala del conflicto.

El interrogante sobre la productividad social, más allá de la búsqueda de soluciones que superen el conflicto, ha permitido observar la importancia de la situación en la transformación de un orden social y de las percepciones sobre el territorio. A partir del proceso conflictivo, se han generado nuevas relaciones entre actores ya existentes en el Delta y han surgido nuevos interesados con diferentes demandas. Nuevos planteos vienen siendo defendidos actualmente, como las recientes movilizaciones por la regulación de los servicios de transportes en las islas.

Como en muchos otros casos, la legislación y la gestión ambiental fueron insuficientes para frenar las obras, requiriéndose la judicialización del caso. El diferencial residió en que se ha logrado obtener una respuesta del Poder Judicial capaz de frenar el avance del emprendimiento. Las numerosas demandas judiciales presentadas, de naturaleza civil y criminal, resultaron en la suspensión de las obras y el procesamiento y embargo de los bienes de algunos directivos de la empresa.

Pese a un amplio acceso a la Justicia, no se ha logrado recomponer los daños provocados por el emprendimiento o garantizar la seguridad de la tenencia de las familias que ocupaban originalmente los terrenos, de tal manera que los daños sociales y ambientales no habían sido remediados al momento de la investigación. Esa constatación abre algunos interrogantes sobre una eventual falta de

parecido a grandes organizaciones o movilizaciones sociales, grupos de profesionistas y académicos lograron instalar el tema en la agenda pública y, en 1978, lograron que el presidente López Portillo declarara el área como “Reserva Especial de la Biosfera”. El decreto pasaba por alto la existencia de asentamientos humanos en el área y la situación de la propiedad, para entonces bastante confusa. Por esa y por muchas otras razones, durante los años ochenta fue imposible articular las políticas de desarrollo con las de conservación, pero con el tiempo se aclaró que el estatuto de reserva de la biosfera no era incompatible con la propiedad de la comunidad. Esta última estaba dispuesta a aceptar el tipo de restricciones en el uso del suelo que los dueños de terrenos en Cumbres de Monterrey combaten por medios legales” (Azuela y Musseta, 2009: 16).

respuesta sustancial del sistema de justicia ante los conflictos ambientales. Las numerosas demandas interpuestas alrededor de un mismo problema también abren hipótesis sobre un intrincado sistema de poca eficacia para la protección del ambiente y los derechos territoriales. Ello nos lleva a suponer que, si bien el acceso a la Justicia fue bastante amplio, la calidad en el acceso fue insuficiente, requiriéndose otros tipos de soluciones no solo en relación al procesamiento de las demandas, sino también de la defensa de los afectados.

También se presentaron de forma clara los modos en que suele operar el sector del desarrollo inmobiliario para intervenir en el territorio, que incluyen formas de usurpación de las tierras ocupadas por habitantes tradicionales y la legitimación del “hecho consumado” para avanzar con obras. Si bien esos métodos no hacen eco en el ordenamiento jurídico vigente, son legitimadas por las prácticas en la gestión del territorio y se instalan sobre un intrincado y poroso sistema legal que reglamenta los procedimientos administrativos, tolerados, y tal vez promovidos, por los órganos estatales de gestión ambiental y territorial.

Identificamos como el principal eje del conflicto la presión de la urbanización de Buenos Aires sobre su entorno, que genera un choque entre dos modelos de vida y desarrollo: el urbanismo depredador de las clases altas y los especuladores inmobiliarios versus el modo de vida isleño y su relación con la naturaleza. El conflicto también representa el avance de un modelo de apropiación privada de los bienes comunes con fines especulativos. La vulneración de derechos de los más débiles es un retrato de la desigualdad y nos remite a pensar que la demanda de los isleños, más que un reclamo localizado, es un reclamo más amplio por la justicia ambiental.

Encontramos al menos dos factores que permanecieron ocultos y no recibieron ningún tipo de respuesta. En primer plano, la cuestión de la disputa por el territorio, que es subyacente al conflicto, no es abordada en las demandas judiciales. Tampoco las respuestas normativas, por medio de las nuevas ordenanzas aprobadas por el municipio, tienen en cuenta las necesidades de los isleños en relación con garantizar la seguridad de la tenencia. Es decir, en lo que se refiere a las respuestas legales y normativas, hay una fuerte ambientalización del conflicto que es simultánea a su desterritorialización. En segundo lugar, no se presentó ninguna remediación a los derechos individuales vulnerados. Es decir, hubo un desplazamiento en la arena judicial de la perspectiva de derechos humanos por la del derecho ambiental.

Queda evidenciado el peso del mercado inmobiliario en la imposición de un modelo territorial de ciudad que es único. La normativa para la construcción en el Delta expresa el afán por homogeneizar las diferentes formas urbanas y

con ello arrasar la diversidad. Esa normativa, que es en diversos aspectos similar a la vigente en las demás regiones urbanas, no respeta las formas tradicionales de habitar y producir en la isla, y demuestra una posible intencionalidad de “urbanización” del Delta dentro de los estándares de la ciudad “continental”. En última instancia, el único modelo que ofrece y/o acepta la gestión estatal para el desarrollo en las islas es la imposición del modelo de la ciudad capitalista.

El caso, nos lleva a indagar, sobre todo, acerca de si podemos referirnos al Delta como ciudad. Es cierto que la frontera de lo urbano avanza de manera imparable, y ello redundará en un inevitable encuentro entre la cultura urbana y la isleña. El Delta experimenta hoy transformaciones en la composición y los modos de habitar de su población. Algunos de estos nuevos pobladores lo eligen por sus particularidades ambientales y refuerzan las iniciativas de participación y movilización, aliándose a los antiguos residentes más comprometidos en la defensa del modo de vida isleño. Creemos que cualquier abordaje referido a este territorio en la actualidad, nos obliga a pensar en una definición que vaya más allá de las categorías tradicionales de ciudad.

Bibliografía

- Acselrad, H. (2010). “Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental”. *Estudos Avançados*, vol. 24, nº 68, São Paulo, pp. 103-119. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100010
- Acselrad, H. y Bezerra, G. (2010). “Inserção Econômica Internacional e ‘Resolução Negociada’ de Conflitos Ambientais na América Latina”. En Zhouri, A. y Laschefski, K. (orgs.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*, pp. 35-62. Belo Horizonte: UFMG.
- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: UNAM.
- Azuela, A. y Mussetta, P. (2009). “Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”. *Revista de Ciencias Sociales. Segunda época*, UNQ, nº 16, pp.191-215.
- Fernandes, E. (2012). “La Construcción del Derecho a la Ciudad en Brasil”. En Pinilla, J. F. y Rengifo, M. (coords.). *La ciudad y el derecho: una introducción al derecho urbano contemporáneo*, pp. 458-518. Bogotá: UNIANDES.

- Martínez Alier, J. (2008). “Conflictos ecológicos y justicia ambiental”. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n° 103, Madrid. Disponible en https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/103/Conflictos_ecologicos_justicia_ambiental.pdf
- Merlinsky, M. G. (2009). “Conflictos ambientales y territorio” [CLASE], en el curso: “Ecología Política en el capitalismo contemporáneo”. Programa Latinoamericano de Educación a Distancia, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires.
- Muñoz Conde, F.; López Peregrín, C. y García Álvarez, P. (2013), *Manual de Derecho Penal Medioambiental*. Buenos Aires: Tirant Lo Blanch.
- Pintos, P. y Narodowski, P. (coords.) (2012). *La privatopía sacrilega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Pugliese, L. y Sgroi, A. (2012). “El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: una institucionalidad borrosa. Análisis del marco legal y normativo”. En Pintos, P. y Narodowski, P. (coords.). *La privatopía sacrilega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Ronis, M. (2013). “El Delta en disputa. Conflictos y controversias ambientales en el partido de Tigre”. En Merlinsky, G. (compil.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.

Fuentes consultadas en internet:

- Colony Park Isla Privada, www.islacolonymark.com
- Mesa de Entradas Virtual, del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, disponible en: <http://mev.scba.gov.ar/loguin.asp?familiadepto=>
- Blog El Tigre Verde, <http://eltigreverde.blogspot.com.ar/>

Capítulo 6

La discriminación construida. El muro entre los municipios de San Fernando y San Isidro en la disputa por el espacio público

María Cristina Cravino

Introducción

El presente capítulo analizará el conflicto suscitado en el año 2009 entre los municipios del conurbano bonaerense, San Fernando y San Isidro, a partir de la colocación por decisión de este último de un muro sobre la Avenida Uruguay, que separa estos distritos e impide la circulación habitual entre ambos lados.

Los conflictos urbanos permiten iluminar aspectos de la vida urbana que se encuentran naturalizadas y que son incorporados a un *habitus* o experiencia metropolitana. Al mismo tiempo, son fértiles para observar las posiciones de los distintos actores de la ciudad en relación con los usos de los espacios públicos y privados, así como los límites y los espacios intersticiales entre ambos. También permiten analizar las concepciones y percepciones que de la ciudad tienen sus habitantes, y las estrategias desplegadas para sostener, reforzar o modificar las jerarquías urbanas (Bourdieu, 1991). A su vez, cuando un conflicto entra en la agenda pública y, por lo tanto, es objeto de debate (en términos de Oszlak, lo que constituye una “cuestión socialmente problematizada”), se explicitan las ideas de ciudad promovidas por los vecinos, los gobiernos, los expertos y la opinión pública. Entonces, también permite visualizar qué tópicos pueden ser discutidos y cuáles no.

Aquí vamos a tratar los hechos relacionados con la construcción del muro, pero también aspectos estructurales de la vida urbana y la gestión de las ciudades

en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En primer lugar, los episodios de desencuentros entre municipios y vecinos están estrechamente vinculados a la temática de *seguridad e inseguridad*. La justificación de la construcción del muro alegada por el intendente de San Isidro se basó en un supuesto pedido de un grupo de vecinos de un barrio de ese distrito para que se tomaran medidas a fin de impedir situaciones de inseguridad, que según ellos venían acrecentándose en la zona. Kessler (2009) se refiere a la mayor preocupación por la seguridad en las últimas décadas, relacionada, aunque no de forma directa, con el aumento del delito. Así, el miedo a la inseguridad tiene una autonomía relativa en relación con los delitos y se expresa en la vida en la ciudad. En los relatos recabados por el autor fueron emergieron nuevas preocupaciones y nuevos sujetos que cayeron en la sospecha. Así por ejemplo: *“En las calles apareció ‘gente que antes no existía’, temibles: piqueteros, cartoneros, limpiavidrios; en el hogar, se erosionó la confianza entre las empleadas domésticas, ‘no tanto por ellas, pero puede haber un novio o algún cómplice en su entorno’”* (Kessler, 2009: 112) También cambió la gestión de la inseguridad, adoptando múltiples dispositivos y una industria específica. Así crecieron en cantidad las empresas privadas de seguridad en la región y en el país, que como bien señala el citado autor, fueron respuesta al sentimiento de inseguridad pero al mismo tiempo lo reforzaron.

La segunda cuestión para comprender el conflicto nos remite al debate de la *segregación*. Si bien hay fuertes controversias acerca de este concepto y sus usos, podemos plantear que alude a los espacios residenciales en cuanto a su homogeneidad u heterogeneidad y a las formas de las división social del espacio (Duhau y Giglia, 2008). Segura (2012) critica la fijación de este concepto a un fenómeno estático, subrayando la necesidad de mirar los contactos e intercambios de los habitantes de las urbes fuera del espacio residencial, cuestión esencial en el movimiento de personas de un municipio a otro. A su vez, en las últimas décadas el término segregación fue asociado al creciente fenómeno de los barrios cerrados, que utilizaban los muros para aislarse del resto de la ciudad buscando sociabilidades elegidas (Svampa, 2001). También se sucedieron muchas transformaciones en la ciudad que implicaron exclusión de algunos grupos. Podemos mencionar la recualificación urbana que genera gentrificación, y, por lo tanto, expulsión de sectores populares. Otra modalidad, tal como se observó en el barrio La Horqueta en los últimos años, donde se reforzaron las garitas¹ de seguridad privada y barreras que obstaculizaron el paso fluido de automóviles y personas.

¹ Garita es la palabra que se utiliza usualmente para indicar una pequeña casilla donde se resguarda el personal de seguridad privada.

La seguridad cómo tópico recurrente es legitimada como parte de la agenda urbana, mientras que la segregación no entra en debate. La sospecha recae sobre los habitantes de los asentamientos informales, que son considerados como los lugares donde residen aquellos que son causantes del delito. Los barrios cerrados o cercamientos aparecen en el discurso público como forma legítimas de garantizarse seguridad.

Por último, queremos esbozar otro elemento que es necesario para entender el conflicto, *la política urbana*. El municipio como actor estatal en una metrópoli tiene la función de sancionar normas y regular los procesos de construcción o transformación de la ciudad. Por lo general, son objeto de investigación programas estatales nacionales, provinciales o municipales, o normas de alguno de estos tres niveles, pero aquí lo que se pone en cuestión son decisiones de un municipio a nivel micro. Las prácticas estatales cotidianas son un campo esencial de análisis y que tiene tantos o más impactos que los marcos regulatorios. Estas acciones recurrentes reproducen y legitiman al Estado, así como las realizadas por los ciudadanos de los distritos, que son incorporados a la experiencia urbana metropolitana. Se trata de una “política de lugares” (Carman, 2006), en este caso centradas en el control social, y para esto se apela a múltiples prácticas, algunas amparados en las leyes y otras a formas recurrentes de actuar. Estas acciones estatales tienen una dimensión simbólica. Los espacios se clasifican y se aplican sobre ellos dispositivos diferenciales: unos son controlados para no permitir la llegada de “extraños” y otros son vigilados para observar quiénes salen y hacia dónde se dirigen. Dentro de la política urbana incluimos la cuestión del *espacio público*. Nos enfocamos aquí a lugares que son considerados solo de paso, pero que tienen importancia en la ciudad como las plazas, parques, etcétera, ya que sus características (iluminación, veredas, pasos, mobiliario, etcétera) pueden ser un obstáculo o un facilitador para el flujo urbano, y desde algunas perspectivas, para la integración social.

Estos temas estarán presentes en el análisis de la construcción del muro entre San Fernando y San Isidro.

La estructura del capítulo es la siguiente: en primer lugar, nos referiremos a los muros urbanos y se describirán los hechos a partir de registros hemerográficos y la reconstrucción que realizaron los entrevistados.² En segundo lugar, presentaremos y analizaremos la perspectiva de los vecinos de Villa Jardín del Municipio de San Fernando acerca de lo sucedido y sus consecuencias, basándo-

² Las entrevistas fueron realizadas por la autora de este capítulo y por Jorge Amado, a quien agradecemos haber participado de esta tarea como licenciado en urbanismo contratado por el equipo del proyecto de investigación.

nos en entrevistas realizadas en el año 2013, así como documentos municipales y judiciales. En tercer lugar presentaremos la perspectiva de los vecinos de San Isidro, considerando el contexto de las políticas sociourbanas municipales. Por último, reflexionaremos sobre las políticas de seguridad desplegadas por lo municipios antes, durante y *a posteriori* del conflicto.

La construcción de fronteras externas e internas en la ciudad

Los muros

En todas las ciudades los muros no pasan desapercibidos. Nos estamos refiriendo a construcciones físicas, aunque siempre con implicancias sociales, simbólicas y políticas. En la Europa bajomedieval, el origen mismo de la ciudad se vinculaba a la construcción de muros como fronteras espaciales. Estos separaban la ciudad de otros espacios “desprotegidos”, hasta que la ciudad misma creció como suburbio y estos fueron puestos en cuestión, derribados y construidos nuevamente. Un tema diferente son los muros en la ciudad contemporánea en un proceso de urbanización planetaria (2013), que ahora son internos y que responden a diferentes usos que los originarios. Casi todos tienen en común la intencionalidad de generar fronteras internas. Fueron conocidos los muros de la década del 40 en la ciudad de Buenos Aires y su conurbano, que buscaban esconder los asentamientos informales. Eso dio origen al nombre de “Ciudad Oculta” a la villa de Mataderos. Incluso paredes similares quedaron registradas en la película de Lucas Demare *Detrás de un largo muro*, que alude al que tapó la vista de Villa Jardín (Municipio de Lanús). El tango los ilustró como parte de un paisaje suburbano y fabril en *Sur* con letra del poeta Homero Manzi y música de Aníbal Troilo, cuya poesía aludía a “paredón y después”. Las grandes instalaciones fabriles generaban y generan paisajes de ruptura de la trama urbana reticular y hacen difícil la circulación para el peatón, más aún cuando las fábricas fueron abandonadas. Remitían a estructuras urbanas donde el espacio productivo y el residencial se encontraban contiguos.

Desde los años 90, el modelo de ciudad neoliberal se fue introduciendo en la trama urbana (abierto) y se expandieron tipologías habitacionales que se transformaban en un estilo de vida ciudadano particular: los barrios cerrados (en sus diferentes tipologías). Esto no fue solo un fenómeno argentino (si bien cobró mucha fuerza en la periferia de Buenos Aires y se replicó a lo largo del todo el país), sino también latinoamericano. Un libro que expresa esa tendencia se

convirtió en un clásico de los estudios urbanos: *Cidade de muros* (o “ciudad de muros” en español) de Teresa Caldeira. Ilustra lo que sucedía en la ciudad de San Pablo. Una de las cuestiones más sugerentes e incisivas de este libro es su afirmación de que proceso político y forma urbana pueden tender hacia lados opuestos. Así, en el momento de un proceso de democratización de Brasil, el espacio público urbano puede estar deteriorándose y las ciudades acentúan las formas de segregación. Para la autora, ciudad de muros es el opuesto a ciudad democrática, poniendo entonces como bisagra esta forma urbana que tiene un desarrollo histórico en las transformaciones de las ciudades y que se despliega en paralelo a cómo se tematiza el delito urbano y una política de cuerpos. Pero, como bien marca Caldeira, esta ciudad democrática es un ideal, ya que en la realidad la sociedad brasileña tiene aún una matriz derivada de la herencia colonial y en la actualidad el igualitarismo nunca pudo plasmarse. Esta realidad fue entonces una combinación de bases igualitarias en instituciones con estructuras de dominación jerárquicas. Esta afirmación también podría pensarse en Argentina, con matices propios de las diferencias históricas con el país vecino.

En los años 2000 otros muros ocuparon la escena del debate de la opinión pública en América Latina. Entre ellos, aquellos que separaban las favelas de la trama urbana en Río de Janeiro (2004 y 2009)³ y los que se reforzaban y construían en la frontera entre México y Estados Unidos (García Canclini, 1997). En Buenos Aires, recientemente se puso en escena un muro con vallas en la autopista que atraviesa la Villa 31 de Retiro (*Clarín*, 19/9/2014). Se planteó como una necesidad para los habitantes del barrio, pero para muchos era, en realidad, un resguardo para los automóviles que circulaban por esa arteria rápida, para impedir que gente de la villa los abordara o “atacara”. Otros señalaban que era para ocultar el crecimiento de dicho barrio, reviviendo viejas prácticas. Más allá de los criterios técnicos, los cercos pasan a ser una metáfora de la sociedad que los construye.

³ En el año 2009 se volvía con la idea de muros que separaran las favelas del resto de la ciudad. En el diario *La Nación* del 30/3/2009 se anunciaba: “Levantam muros en las favelas de Río para frenar su expansión. El gobierno construirá un total de 11 kilómetros de paredes de unos tres metros de altura”. El argumento utilizado por las autoridades del gobierno estadual de Río de Janeiro era impedir el crecimiento de estos barrios y la protección de la vegetación de los bosques. El uso de la protección del medio ambiente emerge una y otra vez en diferentes experiencias urbanas como el legitimador de medidas segregacionistas. El gobierno negó una posible interpretación de discriminación y que por el contrario se construirá viviendas para aquellas familias que se verían afectadas por las obras (550 casas). Según la misma fuente, desde hace días años existían los llamados “eco-límites”, pero estos fueron destruidos o ignorados por los *favelados* (*La Nación*, 30/3/2009).

En una ciudad como la de Buenos Aires, donde la trama urbana es mayormente abierta, los muros de los barrios cerrados son interrupciones que tienen un impacto físico, pero también social y simbólico.⁴ Suelen estar acompañados de alambres de púas, cercos electrificados, cámaras de seguridad, guardias armados en los lugares de entrada. Todos estos dispositivos marcan la exclusión de extraños, ya que para pasar las barreras se necesita de documentación y permiso de algunos de los vecinos residentes. Esas medidas son similares a las que se están extendiendo en barrios que si bien tienen tramas abiertas tratan de mimetizarse con similares mecanismos de seguridad. Los espacios urbanos se transforman y los dispositivos de demarcación de límites también.

El espacio público, en su sentido urbano más amplio, también es objeto de políticas de exclusión (personas y horarios) y control. Aquí irrumpen las rejas como modo de separación. ¿Qué pasa cuando el cercamiento es parte de la política urbana del espacio público? Esto es lo que sucede desde comienzos de los años 2000 en la ciudad de Buenos Aires y con mayor ímpetu desde que Mauricio Macri, del Partido Propuesta Republicana, asumiera el gobierno de este distrito (2007). También en algunos municipios del conurbano bonaerense, como Vicente López. Se observan resistencias, aunque no son lo suficientemente fuertes como para impedirlo. Muchos habitantes están de acuerdo y otros no, pero no existe plebiscito o información que corrobore cuánto apoyo tienen estas medidas, en particular cuando en varias ocasiones se apeló a la represión policial, tal como en el caso de Parque Centenario o en el de Parque Lezama. Todas esas medidas tienden a marcar un sujeto “usuario deseable” simbolizado en una familia “tipo” con conductas normalizadas, en horarios que excluyen la noche. En particular, se busca desplazar a los vendedores ambulantes, feriantes o artistas callejeros, así como cualquier tipo de actividad política. El sentido es el mismo que los cerramientos en de los barrios cerrados o con barreras: el control de quién pasa o permanece.

En otras latitudes, los muros tampoco tuvieron o tienen buena prensa. En general, aluden a cercos fronterizos entre países. De hecho, la caída o derrumbe del Muro de Berlín (1989) es considerado uno de los hechos emblemáticos del siglo xx. Había sido erigido como resultado de los acuerdos entre potencias al finalizar la Segunda Guerra Mundial y los habitantes de la ciudad vieron azorados trazar una frontera que marcó en dos su vida urbana y hasta familiar. Muy debatido fue y es el muro entre México y Estados Unidos, que es

⁴ Una aproximación a los muros que separan los barrios cerrados del resto de la ciudad, particularmente asentamientos populares puede recorrerse en el siguiente video: <https://www.youtube.com/watch?v=MuyYT7emFU4>

acompañado de fuerzas de seguridad muy violentas dedicadas a la “caza” de inmigrantes indocumentados.⁵ Otro de los más conocidos, denunciado, pero continuamente reforzado, es el de Cisjordania, que significa un *apartheid* con implicancias genocidas. Existen otros en Europa, como el de Irlanda del Norte, que separa católicos de protestantes. En Asia se pueden mencionar el de Arabia Saudita para apartarse de sus vecinos, el que separa India y Pakistán o el que existe entre Corea del Norte y Corea del Sur. En África, uno de los más polémicos se observa en las anacrónicas colonias españolas de Ceuta y Melilla, pero existen también en la frontera entre Botswana y Simbabwe, entre otros.

En la Región Metropolitana de Buenos Aires, también generan polémica. En una nota de un diario *on-line* (infonews, 18/10/2013) se informaba que en el municipio de Tigre, muy cercano a San Isidro, existían más de diez muros, que el periódico comparaba en su título con “el de Berlín”, y separaban barrios cerrados de asentamientos informales.⁶ La particularidad de estos, además del efecto social que implican, es que acarrear consecuencias ambientales. De hecho, en ese artículo periodístico se hace referencia a la rotura de paredes por parte de los vecinos de los asentamientos a fin de mejorar el escurrimiento del agua en algunas situaciones de inundación. Esto conllevó la represión de estos vecinos por parte de personal de seguridad de los barrios cerrados.

Lo que tienen en común los muros fronterizos entre países o los intraurbanos son su finalidad asociada a la búsqueda de seguridad. La pregunta que cabe es ¿para quién? Sin duda, para un grupo en detrimento de otro, el alejamiento del sospechado o tipificado como “peligroso”. A continuación vamos a ver cómo se construyó la “peligrosidad” de algunos sujetos en el caso de estudio, que implicó temores de habitantes de un municipio respecto a sus vecinos.

⁵ George W. Bush en 2006 firmó la “Ley del muro”, que reforzó algunos cercos ya existentes y que alcanzaron hasta cinco metros de altura. En paralelo, se da un sistema ilegal de paso a través de mediadores, que no siempre cumplen con lo pactado y que incluso en ocasiones dejan abandonados a los migrantes, causando la muerte. Estos intermediarios son conocidos popularmente como “coyotes” (nombre de un mamífero del desierto).

⁶ En la nota se hacía referencia a los asentamientos Las Tunas y Tunas Arroyo, linderos con los *countries* La Comarca y Encuentro; el asentamiento Liniers, lindero al *country* La escondida y el barrio privado Las Palmas; el asentamiento El Lucero, lindero con Nordelta; el asentamiento El Garrote, al lado de Tigre Centro; el asentamiento IRSA, vecino del *country* Santa Teresa; el asentamiento Liniers con el *country* Los Ceibos y el asentamiento Basualdo, contiguo al *country* Solares de El Talar, entre otros.

El inicio del cerco entre San Isidro y San Fernando

Frente a la idea de caos urbano, Marcuse (2000) plantea que todas las ciudades tienen un orden, pero el problema es develarlo. En esta misma línea, Duhau y Giglia (2008) aluden al orden en el desorden, en su estudio de la ciudad de México, el que debe ser decodificado. Marcuse (2000) se refiere a ciudad compartimentada (*quartered city*), la que contiene diferentes zonas.⁷ En la misma sintonía y partiendo de la experiencia de Los Ángeles, Soja (2008) concibe la *ciudad fractal* como un modelo dentro de las nuevas formas urbanas. Entre cada una de estas ciudades dentro de la ciudad existen para Marcuse fronteras que él denomina muros en un sentido amplio. Hace alusión a muros de prisión, económicos, sociales y a veces físicos, con fin explícito de control, u otros más sutiles, pero que también tienen expresión arquitectónica. Quizás connota demasiado estas líneas de división cuando no todas las urbes son iguales.

Existen áreas (que solemos denominar barrios) de fuertes contrastes entre sí, algunas similares a un *degradé* y otras de gran heterogeneidad interna que hace difícil las clasificaciones. También se observan zonas compartidas, de transición y otras que denotan fronteras. No todo límite es conflicto por sí mismo. Algunos son marcados visualmente, pero pueden ser porosos en las prácticas de los habitantes. Una calle o una avenida como límite de dos municipios diferentes implica el aprendizaje de las reglas de uno y otro lado (para acceder a servicios por ejemplo) y de sus límites. Pero estas reglas son incorporadas a la experiencia metropolitana. Duhau y Giglia (2004: 258) definen las reglas de este orden urbano como:

... conjunto de normas y reglas formales (pertenecientes a alguna jerarquía de orden jurídico) como convencionales a las que recurren los habitantes de la ciudad explícita o tácitamente en el desarrollo de las prácticas relacionadas a usos y las formas de apropiación de los espacios y bienes públicos o de uso colectivo que, más allá de la vivienda, son los elementos constitutivos de la ciudad.

La avenida Uruguay fue objeto del conflicto y el escenario de los hechos a la vez. Une los municipios de San Fernando y San Isidro. Es posible observar las prácticas y representaciones que tenían los vecinos de ambos lados sobre las formas de circular en la ciudad metropolitana. Las entrevistas nos muestran cómo esta

⁷ Señala cinco tipos de ciudades tomando el modelo norteamericano: a) ciudad dominante, b) ciudad gentrificada, c) ciudad suburbana, d) ciudad de barrios de viviendas y e) ciudad abandonada.

frontera “administrativa” no impedía que fluyeran movimientos de los vecinos de uno y otro lado. Los niños y adolescentes asistían a establecimientos educativos de ambos lados de la avenida. Los adultos, en particular del barrio Villa Jardín (San Fernando) solían trabajar en barrios del Municipio de San Isidro, como La Horqueta, en muchos casos como personal doméstico, de seguridad o jardinería, entre otros. Por su parte, los vecinos de La Horqueta no circulan en Villa Jardín como lo hacen otros vecinos sanisidrenses más cercanos a ella. Es que en esa reglas tácitas del orden metropolitano, los habitantes de barrios de clase media alta tienen vedado por miedo el paso por los asentamientos populares (o “villa”).

Mapa 1. Ubicación de Villa Jardín y Barrio La Horqueta



Fuente: elaborado por Juan Pablo del Río sobre la base de Google Maps.

La longitud del muro que comenzaba a construirse no está clara. En algunos casos, se hizo referencia a menos de 250 metros (*Clarín*, 8/4/2009), en otros a 800 metros (*Clarín*, 8/4/2009) y en algunos casos 1.600 metros (*Perfil*, 8/4/2009).

Foto 1. Garita Barrio La Horqueta



Fuente: María Cristina Cravino.

En una primera versión, el diario *Clarín* del 9 de abril del 2009 anunció lo sucedido en un copete como un tema “La lucha contra la inseguridad”. El artículo se titulaba: “Muro y polémica: divide dos municipios para proteger un barrio”. Sin duda, este título tomaba partido por los vecinos de San Isidro, pero no dejaba de plantear que generaba “polémica”. Luego, esa posición fue variando con el correr de los días y con la voz de otros actores. En el artículo se señalaba con claridad que el pedido provenía de los habitantes de La Horqueta, pero que “vecinos de un barrio humilde intentaron tirarlo”. Según esta fuente, se generó “tensión, duros cruces y acusaciones políticas”. Más detalladamente, el diario señalaba:

Para proteger a un barrio de la inseguridad, la Municipalidad de San Isidro resolvió levantar un muro de cemento y rejas de tres metros sobre Uruguay, la calle que separa ese partido del de San Fernando. La iniciativa generó bronca, protestas y un violento intento por derribar el cerco de vecinos de San Fernando. Además, hubo críticas y acciones para que se dé marcha atrás con el plan: el intendente de San Fernando, Osvaldo Amieiro, presentó un amparo judicial, el Ministro de Seguridad provincial le ordenó a la Policía impedir que avance la obra y en la Gobernación presionan para que destruyan el tramo construido, todo con el aval del Gobierno nacional.

[...] El plan dividió también posiciones políticas. El intendente de San Isidro, Gustavo Posse, argumentó que el cerco servirá para dificultar el acceso a los delincuentes: “Deberían rodear una zona de 400 metros y se encontrarán en los accesos con cámaras de acercamiento y patrullaje policial”. Y desafió las críticas al asegurar que seguirán con la obra. En esa Intendencia, y a raíz de varios asesinatos violentos, afirman que cerca del 80% de los delitos que hay en San Isidro los cometen delincuentes que vienen de otros Partidos.

La polémica nucleó a casi toda la oposición y llegó hasta la presidenta Cristina Kirchner, quien apoyó a Amieiro: dijo que el muro es “una involución”. A su vez, el ministro de Justicia, Aníbal Fernández, calificó la iniciativa de “canallesca, que es contra los pobres y muestra desprecio hacia los demás”. Voceros de Daniel Scioli (Gobernador de la Provincia de Buenos Aires) aseguraron que “estudian la medida para ver si tiene sustento legal”. Y algunas versiones señalaban que en La Plata (ciudad capital de la Provincia de Buenos Aires) evaluaban derribar el muro si no había marcha atrás.

[...] El barrio que quedaría protegido por el muro es La Horqueta, una zona exclusiva y residencial. La Junta Vecinal de ese barrio apoya abiertamente el plan. “No es una medida simpática, pero vivimos una situación complicada. Si disminuyen los delitos, el cerramiento debe desaparecer”, dijo Eduardo Haedo, vecino y titular de esa asociación. Para Arcos, la vecina de San Fernando que firmó el amparo, están siendo marginados y asegura que juntaron unas 1.000 firmas contra el plan.

Más allá de estar firme en su postura, Posse reformuló el plan y dijo que el muro tendrá sólo 250 metros, entre Piñeiro y Tejedor. Sin embargo, ese tramo tiene siete cuadras. “Aseguramos que el cerramiento no tendrá más que esa extensión”, insistió Posse.

El artículo expone claramente los actores involucrados: el municipio de San Isidro, impulsor de la medida, aunque luego lo desmintiera; la Junta Vecinal del barrio La Horqueta, que pedía medidas de seguridad; la Provincia de Buenos Aires y la Presidencia de la Nación (esta última solo dando su opinión). El tópico es la inseguridad y las medidas que se debían tomar al respecto. En esta primera noticia, el intendente de San Isidro explicaba y justificaba a su modo el muro: existía una situación de inseguridad y los delincuentes provenían de otros municipios; de esta forma, el muro era un elemento de control sobre la zona. La discriminación aparecía solapada bajo esta cuestión, naturalizando la mirada estigmatizante de los barrios de San Fernando que circulaba en la zona del barrio La Horqueta y sus alrededores. El artículo no expresa ninguna opinión de rechazo del periodista que escribe o de su diario. La polémica surgió por el accionar rápido de los vecinos de San Fernando y el apoyo que obtuvieron por parte de las autoridades de este municipio.

Está claro que no tuvieron el mismo estatus social los habitantes de ambos municipios. Esto se evidenciaba en la forma de reclamar de un grupo y de otro. Fava (2014) al analizar el conflicto por la ocupación del Parque Indoamericano, afirmaba que ideológicamente se asoció la idea de vecino a aquellos que postulaban la inseguridad como el principal problema de la agenda política. Un proceso similar se daba en este conflicto. El efecto social implicaba la reproducción de las desigualdades urbanas por el reconocimiento mutuo de las jerarquías barriales, al mismo tiempo que desiguales legitimidades de demanda cuando los actores se posicionaron en el espacio público ante un hecho controversial.

Ese mismo día, el diario *La Nación* también planteaba un título relativamente “neutro” sobre el tema: “Disputa por un muro entre San Isidro y San Fernando”. Afirmaba que lo pidieron los vecinos de La Horqueta para frenar a los “ladrones”. Esta solicitud de los vecinos (legítimos) avalaba cualquier tipo de medida de control del espacio público. La nota sostiene:

Vecinos de San Fernando y San Isidro se enfrentan por la construcción de un muro que impedirá que los habitantes del barrio Villa Jardín puedan cruzar por cuatro calles al barrio de La Horqueta, donde 33 propietarios reclamaron la instalación de una pared con rejas para evitar que pasen ladrones de un lado a otro de la calle Uruguay, que divide esos partidos.

Fuentes de la Municipalidad de San Fernando confiaron anoche a *La Nación* que hoy se presentará ante la Justicia un recurso de amparo para frenar la construcción del citado muro, de una altura proyectada de tres

metros, instalado cerca del campo deportivo del San Isidro Club y del Club Acassuso.

“Estoy convencido de que con los cortes de las calles con bloques de cemento, similares a lo que se utilizan en las autopistas para separar los carriles cuando se llega al peaje, se afectó a muchos delincuentes y que ahora movilizaron a protestar a los vecinos que no tienen nada que ver con los delitos”, dijo a La Nación el intendente de San Isidro, Gustavo Posse.

El jefe comunal remarcó que no era un muro para dividir los barrios de Villa Jardín de La Horqueta sino que la medida apuntaba “a cerrar las calles por las que, de acuerdo con la información aportada por los vecinos de La Horqueta, eran utilizadas por los delincuentes que robaban en el barrio y buscaban refugio en Villa Jardín”.

[...] “Ameiro se mostró sorprendido por la decisión que tomó su colega, sin consultarlo”, dijeron allegados al intendente de San Fernando. Fuentes de la Municipalidad de San Fernando afirmaron que apoyarán el reclamo de los vecinos de Villa Jardín porque “es un barrio humilde, no un aguan-tadero ni una villa de emergencia”.

“La decisión de instalar los bloques de cemento se tomó para proteger a 33 vecinos que habían quedado sin patrullaje y las calles en las que se colocaron los obstáculos no impiden el paso de peatones ni de ciclistas, pero impiden el cruce en motos y en automóviles. Mi deber es defender a los vecinos de San Isidro”, agregó Posse.

Mirtha Coria, vecina de Villa Jardín, dijo a La Nación: “San Isidro se siente superior, pero así no se construye un país. Acá no vamos a permitir que se nos discriminen.”

Al lado del muro que se está levantando, donde los vecinos de San Fernando pintaron con rojo “Somos iguales”, Coria anticipó que si seguían con la construcción del paredón hoy volverán a cortar la avenida Uruguay.

Esta nota periodística, al igual que prácticamente todas las que abordaron el tema, reproduce las jerarquías urbanas: en un barrio viven personas víctimas de la inseguridad y en otro barrio (y municipio) habitan personas que son delincuentes. La reputación de La Horqueta está en juego si no se mantiene su condición de “barrio seguro”.

Este relato periodístico se centraba en la inseguridad y en la disputa entre intendentes. San Isidro planteaba no discriminar, pero regular las entradas para un mejor control, apoyándose en información y pedidos de los vecinos de La

Horqueta y, por su parte, el Municipio de San Fernando buscaba desprenderse de la imagen de que en su municipio vivían delincuentes, aclarando que Villa Jardín “no es un aguantadero ni una villa miseria”. De esa misma forma se presentaban los vecinos de San Fernando ante los medios de comunicación televisivos, intentando, sin discutir las categorías clasificatorias urbanas, ser considerados “buenos vecinos”. No obstante, Villa Jardín es una villa (asentamiento informal) en proceso de urbanización. Osvaldo Amieiro naturalizaba de esta forma que las villas son un problema de seguridad y no discutía esa idea. Es decir, también reproducía y avalaba las jerarquías e imaginarios urbanos. Por su parte, Gustavo Posse, intendente de San Isidro, trató de asemejar el muro a los que se encontraban en las autopistas, restando importancia a la situación de que se trataba de una avenida que unía (y separaba) espacios residenciales contiguos y en permanente relación. En lugar de ver este espacio público como de comunicación entre barrios, solo era concebido como un espacio de tránsito.

Otra cuestión relevante es que este conflicto derivó en una incipiente judicialización, que luego no continuó porque se resolvió por medio de la negociación política y la vuelta atrás de la medida por parte de las autoridades sanisidrenses. Como bien plantea Smulovitz (2008) este recurso es una forma de presión en la opinión pública que no siempre deriva en una consecución del trámite, pero que tiene impactos políticos, tal como sucedió en este caso. Así, es interesante la frase del intendente de San Isidro en esos días: “El muro se politizó”. Su tono fue de denuncia ante la repercusión de los hechos. La discusión sobre la gestión urbana no parecía ser un objeto de debate político para dicho jefe municipal, que apeló a la afirmación de que su medida era “técnica”.

Resulta útil acudir de nuevo a Fava (2013: 102), quien sostiene que “la figura del vecino resulta inversamente proporcional a la militancia política”. Además, vemos cómo la micropolítica de las gestiones municipales genera una forma de experiencia urbana, en la que algunos vecinos no tienen el derecho de opinar porque son colocados en el lugar de victimarios.

Por su parte, oponiéndose, la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, calificó: “El muro es una involución; estoy asombrada de que se tomen estas medidas separatistas”, apelando a la idea de muro como segregacionista. Los medios de comunicación informaron que desde el Ministerio del Interior⁸

⁸ “En una carta firmada por Raquel C. Kismer de Olmos, secretaria de Asuntos Internos de esa cartera, se le solicita al jefe comunal que ‘tenga a bien reflexionar y dejar sin efecto dicha medida, considerando que se trata de una decisión incorrecta que atenta contra la democracia, la Constitución Nacional y la convivencia, fundada en un supuesto sentido de seguridad difícilmente probable’” (*La Nación*, 8/4/2009).

pidieron al intendente de San Isidro que “reflexione” sobre la construcción del paredón en cuestión (*La Nación*, 8/4/2009). Opiniones en el mismo sentido se hicieron escuchar desde funcionarios nacionales, provinciales y dirigentes partidarios de la oposición.⁹ De esta forma, Gustavo Posse quedó solo en el espectro político provincial y nacional, sosteniendo la idea de defender su medida, hasta que tuvo que retroceder.

Como aludidos en apartados anteriores, los muros tienen mala reputación. Por esto, el intendente de San Fernando afirmó:

“Este anacrónico Muro de Berlín se constituye en una ofensa discriminatoria que cercena el derecho del vecino a circular libremente, a acceder a la escuela y a los centros de salud (de uno y otro lado), y complica en grado sumo el tránsito vehicular que es obligado a efectuar un largo rodeo”. Además, reveló que su par Gustavo Posse no le avisó de su “decisión de levantar un muro” y continuó: “para combatir a la inseguridad hay que construir más ciudad, en vez de dividir” (*La Nación*, 8/4/2009).

El intendente de San Isidro respondió que el paredón “ni es un muro ni es contra la pobreza”. Por el contrario: “Es una de las formas de cierre, que hay fuera y dentro del partido, en lugares de mucha exposición como lugares de autopista, lugares corredores de delincuentes”. Además, según el jefe comunal, “el 80 por ciento de los delincuentes que actúan en la zona no son de San Isidro”. Insistió Gustavo Posse a la noche, en el programa de televisión *A dos voces*, que emite la señal TN: “No tenemos otra intención más que cuidar a nuestra gente y debemos cumplir con nuestro deber, que es estar al lado del vecino”.

Con la idea negativa de que siempre un muro divide, el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli sostuvo: “No a la discriminación [...]. Este es un momento en el que tenemos que agilizar las energías para unir y no para dividir. A la inseguridad se la combate con más inclusión y no con discriminación. No podemos dividir barrios ricos de barrios pobres” (*La Nación*, 8/4/2009).

⁹ “Hay que abrir calles en vez de levantar muros”, expresó el jefe de Gabinete, Sergio Massa, a la prensa tras participar de un acto en la localidad bonaerense de Hurlingham, donde se firmó un acuerdo sobre seguridad. También el ministro de Seguridad de la provincia, Carlos Storaneli, calificó la edificación como una equivocación, y dijo que “no hay ninguna crisis que haga necesario semejante disparate”. En tanto, el candidato a diputado de Unión Pro Francisco De Narváez dijo que “el muro es un disparate” y señaló que “no hay que hacer cosas que dividan más a la gente” (*La Nación*, 8/4/2009).

Los repertorios de acción colectiva utilizados de uno y otro lado de la avenida fueron muy diferentes. Mientras en San Isidro la medida comenzó con un petitorio de los vecinos de La Horqueta, en San Fernando la respuesta de los pobladores fueron hechos: la destrucción del muro. Esto último puede ser considerado como su discurso oculto, en términos de Scott (2004). El suceso fue relatado por los periódicos de la siguiente forma: “Hubo enfrentamientos e incidentes generados entre vecinos y policías que custodiaban el lugar. Algunos manifestantes generaron destrozos y arrancaron postes en señal de repudio a la medida” (*La Nación* 8/4/2009). Nuevamente, los diarios expresan las diferencias entre reclamos legítimos y no legítimos. La idea de “destrozo”, alude sin duda a formas “incivilizadas” de manifestación de rechazo a una medida gubernamental, desde la perspectiva de la opinión pública expresada en los medios de comunicación gráfica hegemónica. Las fotos son muy elocuentes en cuanto a que los vecinos de Villa Jardín enmarcaron su protesta en una idea clara de lucha contra la discriminación y no, simplemente, como hechos que impidieran la construcción del muro. Es decir, su discurso público (Scott, 2004) apelaba a la idea compartida por la sociedad de que desde el punto de vista moral es repudiable la exclusión. A continuación, nos centraremos en las opiniones recabadas en entrevistas realizadas a ellos, que difieren en algunos sentidos de su discurso público.

Los vecinos de Villa Jardín en contra del muro

Barrio, Estado y repertorios de acción colectiva

Una de las cuestiones que más llamó la atención cuando en el año 2013 realizamos las entrevistas en este barrio para ver las repercusiones y opiniones de los vecinos sobre el muro, fue que emergía como un tema presente, no como un hecho del pasado y cerrado. Era vivido como un *gran logro* del barrio ante un “atropello” por parte del Municipio de San Isidro, semejante a una “hazaña” producto de la “espontaneidad” organizativa de los vecinos. Similar fue la visión de los vecinos de San Isidro que lo relataban como un *triunfo* de los vecinos de San Fernando. Los relatos, así, por momentos tenían un significado épico. Una de las vecinas entrevistadas comenzó su relato de la siguiente forma:

Entonces me movilicé, hablé con los vecinos, llamé a los medios y a las dos de la tarde le armamos una sentada en la Avenida Uruguay, porque les dije

a los vecinos que tomaran conciencia que de una manera u otra la libertad de movernos. Y ahora me doy cuenta que la idea era hacer todo esto cercado como está el camino Bancalari, ¿viste? Que te lleva a Nordelta. Trabajo en el Nordelta yo, en el sanatorio... y si nosotros no le hubiéramos puesto una barrera a Posse, hubieran transado Posse y Amieiro en eso, porque ya se estaba... ya estaba charlado. Y como nadie dijo nada, yo cuando vi que estaban perforando el asfalto, pregunto qué pasa y me dijo: "acá van a ir una... van a ir tantos metros de cemento, va una reja, va"... no, no puede ser (Susana,¹⁰ Villa Jardín, 2013).

De esta forma, observamos que la primera reacción fue apelar a repertorios de acción colectiva conocidos, aunque poco habituales en la protesta urbana de la periferia: una sentada en la calle que impedía el tránsito. También puede subrayarse la percepción de los vecinos sobre su capacidad de presión, que inicialmente era considerada muy baja y de fuerte desconfianza a los poderes locales. Esto es, no solo no creían que el Municipio de San Isidro, que venía desarrollando un discurso y una práctica segregacionistas (rechazo a la permanencia de villas en su propio municipio, por ejemplo), sino que tampoco confiaban en que el gobierno de San Fernando los defendiera como lo hizo luego. Llama la atención, por su parte, cómo una medida de este tipo no hubiera sido hablada con los vecinos involucrados directamente en la zona del cerco. Ellos corroboraron en ese momento que el muro tendría no menos de ocho-diez cuadras, lo que implicaba realmente un impedimento para cruzar de uno y otro lado de la avenida. Una dirigente de un centro barrial de Villa Jardín, explicaba las consecuencias de las medidas y los argumentos dispuestos a utilizar en el recurso de judicialización del conflicto:

Pero a mí se me ocurrió pedir el recurso de amparo, que lo hicimos al Juzgado de Menores directamente. ¿Por qué? Porque a nosotros nos coartaban la posibilidad de que los niños de este barrio fueran a la única guardería que teníamos en ese momento que era del lado de Uruguay, del lado de San Isidro. Y los chicos que tienen secundaria allá lo hacen acá, porque allá no tienen. Tienen primario y el secundario generalmente lo hacen acá, entonces no podía ser que quede nada más que la calle donde entraba y salía el colectivo, que también iba a estar cercada porque el colectivo iba a salir sobre Uruguay, entonces nosotros íbamos a tener que dar toda la vuelta para tomar los colectivos que van hasta Boulogne y San Isidro y... eh... tiene muchos ramales. Entonces, este... no, le dije a la gente... primero porque la opinión era... o sea lo que ellos decían,

¹⁰ Todos los nombres han sido modificados para mantener su anonimato.

era para frenar la delincuencia. Y ¿de qué delincuencia me hablan? (Estela, Villa Jardín, 2013).

Los vecinos de Villa Jardín no podían conocer de antemano las repercusiones que iban a tener sus repertorios de acción colectiva y si ganaría su medida, pero sí estaban convencidos de que demandar poder circular por la ciudad para ir a trabajar o a estudiar se sustentaba en una noción de legitimidad que era compartida por toda la sociedad (Thompson, 1995). Esto les permitió una fuerte motivación, aun en un escenario donde su barrio ocupaba una posición muy desfavorable en las jerarquías urbanas. Una de las vecinas entrevistadas, miembro activo de un comedor comunitario, explicó la percepción que tenían los vecinos de su barrio sobre lo que implicaba el cerco:

Pero más allá de eso era... era injusto lo que decía (el intendente de San Isidro) porque acá vive el 85% de la gente de Cliba, que trabaja en San Isidro, para San Isidro, y gana buenos sueldos. Le dije a esa gente, salgamos y mostremos que tenemos relación de dependencia, que somos gente que trabajamos... es un barrio humilde pero no somos delincuentes, ¿por qué vamos a tener que agachar la cabeza? Bueno, era lunes santo, martes santo, se presentó... firmamos los papeles... los firmó el intendente, por suerte la gente firmó toda, este... la gente de ese momento, que rodeaba a Amieiro, y lo presentamos al Juzgado de Menores que ya estaba entrando en feria, así que nos atendió un fiscal de turno y le dio curso al petitorio que era en nombre de los chicos, o sea no pedimos ni, ni en nombre de los adolescentes ni nada, porque los más afectados iban a ser los chicos de 45 días a 4 años que iban a la guardería. Eran chicos de este barrio, de más allá y este... y los de allá que podían venir para acá. Mismo hay familias acá que tienen los hijos allá o los padres allá y los hijos acá (Estela, Villa Jardín, 2013; las redondas son énfasis nuestros).

Dado que lo que se buscaba rechazar era una obra que ya estaba comenzada, los repertorios tenían que tener un efecto rápido. Se apelaron a distintas formas, algunas que mostraban su condición de vecinos, peticionando a las autoridades y otras irruptivas, como la sentada o demolición del muro, pero también se recurrió al Poder Judicial. Sin duda, en los procesos de judicialización, apelar a los derechos de los niños y niñas se torna una cuestión sensible y de legitimidad en toda la sociedad en su conjunto. Por ello apelaron a demostrar cómo los niños, en particular en su condición de escolares de ambos lados de la avenida, eran los principales perjudicados. El amparo judicial fue presentado por el intendente de San Fernando y tres vecinos de Villa Jardín contra el Municipio de San Isidro. La firma de la principal autoridad local le da fuerza al reclamo que

en este caso se constituía entonces entre actores del mismo nivel institucional y con apoyo de los habitantes damnificados. El objeto planteado se transcribe a continuación:

Que en el carácter invocado venimos a promover acción de amparo contra la Municipalidad de San Isidro [...], a fin de que se abstenga de construir y proceda al retiro del cerco de hormigón y hierro, parcialmente construido sobre el límite de la calle Uruguay impidiendo la circulación de personas y vehículos entre el límite de ambos partidos con los fundamentos de hecho y derecho que se pasan a exponer.

El partido de San Fernando limita con la comuna de San Isidro a lo largo de la calle Uruguay que recorre longitudinalmente ambos territorios y a cuya vera se formaron diversos barrios homogéneos, es decir que, *ni por el tipo de vivienda, ni por el segmento social de pertenencia puede diferenciarse, al punto que originalmente los habitantes del barrio utilizan los servicios sanitarios educacionales y sociales indistintamente con la solidaridad propia de los humildes.*

Hace poco más de un mes (26-02-2009) apareció un informe periodístico en el diario zonal Clarín San Isidro respecto un proyecto de “cierre de calles para mejorar la vigilancia” propiciado por el gobierno sanisidrense.

Nunca esperamos que ese “proyecto de seguridad” se plasmara en un paredón de hormigón y acero digno de la *época más oscura del proceso militar.*

Este anacrónico “Muro de Berlín” se constituye en una ofensa discriminatoria que cercena el derecho del vecino a circular libremente, a acceder a la escuela y a los centros de salud (de uno y otro lado), complica en grado sumo el tránsito vehicular que es obligado a efectuar un largo rodeo.

La vergonzosa obra comenzó a construirse *sin aviso* en estos días y motivó un masivo rechazo de los vecinos (escrito presentado en Juzgado, 2009; las cursivas son nuestras).

En la descripción de los hechos resulta llamativo que para otorgar mayor legitimidad al reclamo se colocan a ambos lados de la avenida en una situación de similar característica urbana, que si bien tiene algo de cierto, a pocos metros comienza el barrio La Horqueta, de muy diferente condición socioeconómica que Villa Jardín. Como segunda cuestión que generó consenso, se dio cuenta de acciones dentro de la gestión urbana tendientes a mejorar la inseguridad. Pero no es admisible cualquier medida y se recurrió a la comparación con prácticas desarrolladas durante la última dictadura militar, cuando fueron erradicados

prácticamente todos los habitantes de las villas de la Capital Federal bajo el argumento de que quienes vivieran allí debían “merecer la ciudad” (Oszlak, 1991). Por último, un elemento que puede parecer menor, pero que consideramos relevante, permite otorgarle fuerza al reclamo: no habían sido avisados. Es de buena urbanidad dar aviso, informar, y no hacerlo no es tolerado en las relaciones de la vida ciudadana y menos aún en un contexto de medidas gubernamentales en un contexto democrático. Debemos tomar en cuenta que en los relatos de los entrevistados de Villa Jardín se recurrió a la historia de la relación con los gobiernos de San Isidro, y ellos contrastaron los vínculos con un intendente de la década del 50 y 60, Melchor Posse (el padre de Gustavo Posse, el que era intendente en el momento de la construcción del muro). Según sus recuerdos, en esas décadas pasadas, para muchos aspectos ellos eran considerados vecinos de San Isidro y participaban de los asados que aquel jefe comunal hacía “para los pobres” e inclusive afirmaron pagar impuestos para dicho distrito. De esta forma, se muestra más aún cómo la discriminación fue construida y reconstruida en las últimas décadas. Algo similar nos relataron los vecinos de La Horqueta más cercanos a la zona límite con San Fernando, que sostuvieron que en años atrás no tenían conflicto con la población que habitaba en villas de la zona.

En los fundamentos jurídicos de la presentación se plantea que el hecho lesiona garantías constitucionales, como la de circular libremente o aprender. Da ejemplos de cómo la muralla impide el acceso a un jardín de infantes, una escuela técnica, una escuela básica, a guarderías infantiles, lugares de apoyo escolar, club deportivo u oficina de Cáritas. Hace referencias el artículo 11 de la Constitución Provincial enfocado a la discriminación y que plantea que “en nombre de la seguridad se margina y divide a un único barrio convirtiendo a los vecinos de San Fernando en sospechosos”. También se apela a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales y a la Constitución Nacional (art. 75, inc. 22). Se sostiene que “la seguridad pública no se afirma con medidas discriminatorias sino que se asiste con trabajo, educación, salud, viviendas dignas e integración. El dinero público que se destina a la construcción de este muro carcelario, bien podría haberse destinado a alguno de estos fines”. En síntesis, postula su ilegalidad,¹¹ pero también fuertemente su ilegitimidad.

¹¹ Se ofrecen como pruebas publicaciones periodísticas de diferentes medios escritos nacionales y locales, fotografías, volantes distribuidos por los vecinos y planos.

Discute también, y lo hace de forma frontal, sobre las medidas necesarias para resolver la temática de la inseguridad.

Según los relatos de los vecinos de San Fernando consultados, el “jueves santo” se hizo presente el Intendente Osvaldo Amieiro y el Ministro del Interior de la Nación. Gustavo Posse envió a algún funcionario cuyo cargo no recordaban, pero que lo representaba a fin de dialogar. Algunos de los entrevistados consideraban que la intención del Municipio de San Fernando era reprimir. En palabras de los entrevistados:

Porque en un principio vinieron con toda la intención de... de reprimir y sacar a la gente de ahí, pero eran padres con sus hijos, él con su nene al hombro salió en cuanto video recorrió el mundo, porque el nene estaba con una bandera y este... eh... con la bandera argentina, no era política ni nada, estábamos con la bandera argentina (Esteban, Villa Jardín, 2014).

Este temor a la represión forma parte de la experiencia formativa de los barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires, cuando plantean reclamos por medio de diferentes repertorios de acción colectiva, en particular, cortes de calle. No obstante, este temor fue rápidamente despejado con el apoyo explícito del intendente de San Fernando. Su autoridad respondió no solo considerando a los vecinos de Villa Jardín, sino ante la opinión pública. No puede convalidar la construcción de un muro que se interponga en las formas de circulación de dos barrios contiguos, aun cuando sea de comunas diferentes. En un lenguaje compartido, todos negaban estar haciendo “política”. Gustavo Pose fue el primero que se refirió a la política en términos negativos: lo planteó cuando entró el tema en agenda de debate público. En forma simétrica, los vecinos de Villa Jardín también tomaban distancia en su discurso de la idea de que ellos hacían “política”, y para esto apelaron a la noción de “necesidad” en su discurso público (Scott, 2004), expresada en aspectos concretos (educación, salud, circulación en la vía pública) a fin de justificar su reclamo. Así, en la protesta apelaron a un símbolo que unificaría a los distintos actores sociales del país, la bandera argentina, para mitigar cualquier posible rechazo en la opinión pública. Aun cuando los medios de comunicación denotaban a la protesta como actos de violencia, ellos buscaron alejarse de esa imagen y de que en la acción colectiva no hubo situaciones de descontrol que dañaran su imagen de vecinos sin intencionalidad política. Volvemos, entonces, a los relatos de nuestros entrevistados:

Por eso nosotros frenamos, yo frené al grupo Quebracho, que no lo dejamos venir... eh... en Márquez y Panamericana le puso la policía una traba, no

pudo pasar, eh... en ese momento estaba Castells que todavía pisaba bastante fuerte, no lo dejamos participar porque esto no era una movida política sino era defender los derechos nuestros como vecinos, como comunidad, como... ¿no? Por qué me van a tildar a mí de chorra, de... eh... de que mis hijos van a robar... y eso iba a ser un paredón de la muerte, porque te imaginás que el que huiera de allá moría contra el alambrado. Y el que huiera acá, lo mismo. O sea, más allá... esto es una opinión mía, pero ya ha pasado que acá han ejecutado a los pibes contra un paredón. Que después presenté de vuelta en la... en la Comisión de Derechos Humanos un pedido que le digo a ellos que fui a una reunión con el que en ese momento era el... era el ministro de Seguridad de acá, de la intendencia y me recibió, me dijo que no, que ellos no tenían idea y le digo: bueno, pero acá está pasando... ahí donde tienen que venir a... (Inés, Villa Jardín, 2014; las redondas son nuestras).

Mientras ellos explicaban su intención de que la acción colectiva no fuera asociada a la violencia y menos a la violencia política por parte de grupos que ya estaban estigmatizados en la opinión pública hegemónica, como el Movimiento Revolucionario Quebracho¹² o el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados dirigidos por Raúl Castells,¹³ emergía otro reclamo, vinculado a la vida cotidiana en los barrios populares: la violencia policial. Este espacio particular generado por el muro, iba a ser propicio para una práctica habitual en las fuerzas de seguridad metropolitanas: “el gatillo fácil” (Pita, 2010; Tiscornia *et al.*, 2009). En las entrevistas surgieron relatos vividos tiempo atrás donde jóvenes del barrio y de barrios cercanos habían muerto en persecuciones policiales.

¹² El Movimiento Patriótico Revolucionario Quebracho es un movimiento político que tiene sus orígenes en la dictadura militar de Onganía en 1966, donde concluyeron diferentes organizaciones políticas de izquierda. Reaparece en la escena pública en la década de 1990, en protestas contra las medidas de corte neoliberal durante las presidencias de Carlos Menem. Se organiza en frentes de masas: trabajadores, desocupados, estudiantil y antirrepresivo. Uno de sus principales dirigentes Fernando Esteche, fue preso político en la última década por incidentes con utilización de violencia en manifestaciones públicas ante la muerte de un docente en manos de la policía mientras realizaban una huelga.

¹³ Este movimiento fue el más polémico de las agrupaciones piqueteras. Realizó múltiples acciones de alto impacto mediático, siempre encabezadas por Raúl Castells. Ejemplo de ello fueron las ocupaciones de sucursales de la cadena norteamericana de hamburguesas McDonald o incluso un casino en la provincia de Chaco. Durante algún tiempo instaló un comedor en un barrio de clase alta, Puerto Madero. Al igual que otras agrupaciones, también bloqueó supermercados solicitando alimentos para repartir entre población necesitada (particularmente hacia finales de la década del 90 y comienzos de la década del 2000). Él mismo realizó huelgas de hambre y su mujer participó de programas televisivos de competencia de baile en el programa dirigido por Marcelo Tinelli.

Este tipo de reclamo no tiene el mismo eco en los medios de comunicación que los realizados por sectores de clase media alta en la zona norte del conurbano bonaerense. Esta es otra de las formas de reproducción de las desigualdades urbanas, que emerge en el conflicto de forma solapada y que no fue registrada en ninguna de las tantas notas periodísticas que fueron publicadas en el año 2009. Aquí las legitimidades son diferentes y los sectores populares siguen siendo sujetos sospechados y el conflicto del muro no modificó esta situación.

Una de los aspectos que más llama la atención es que el enfrentamiento se planteó en la política urbana (y de seguridad) entre municipios y se descentró de una relación entre vecinos concretos de uno y otro lado. En la narración de los hechos, los vecinos de San Fernando, explican la reacción con los de La Horqueta, de San Isidro:

Por suerte en ese momento se nos unió La Horqueta, que fueron muy generosos, vinieron enseguida porque ellos no tenían la más pálida idea. Ellos sabían que les habían aumentado los impuestos, todo, y no sabían con qué fines... con qué fines era la cuota extraordinaria... y era para hacer esto.

Como veremos en el apartado siguiente, no está claro cuánto sabían de la construcción del muro del vecinos de San Isidro, pero como lo demuestran las entrevistas, conocían que se iban a tomar medidas de restricción del paso de San Fernando a San Isidro o viceversa.

La discriminación, tan explícita territorial y socialmente, trajo, como indicamos, la repercusión en los medios y la solidaridad internacional. Creemos que esto se relaciona con el cómo se procedió al control social, por medio de muros y la mala prensa que ellos tienen en la historia social y política en todo el mundo (a la que hicimos referencia precedentemente). Lo relataron los vecinos de la siguiente forma:

Sí, este... bueno y... la verdad que Canal 13 que fue el que... se supone que... ya salió en Clarín y bueno, si salió en Clarín tiene que pasar... fue el primero que mandó su móvil, así que este... después se sumó Crónica, se sumaron cuantos medios hubo, incluso internacionales, porque... la connotación del muro, te imaginás que se había...este... Después me llegaron mails de la embajada de Alemania, o sea... eh... mucho... mucha gente se hizo eco de lo que parecía una estupidez, pero para mí no era una estupidez, porque mis primos trabajan, son gente de trabajo. Él tiene su trabajo y la señora y mirá, están acá changueando, porque no te alcanzan los sueldos. Entonces, no le voy a permitir a nadie que nos venga a poner el tilde de chorros. De todos

lados. De... de Nicaragua, de... bueno, de cuanto lugar de Centroamérica...
(Estela, Villa Jardín, 2014).

Zona roja. La discriminación sin muro

Nos interesa aquí mostrar con mayor profundidad lo que significa vivir en un asentamiento popular en la zona norte del conurbano bonaerense. En algunos servicios urbanos estos barrios suelen estar vedados para el ingreso, solo por su reputación. A esas áreas se las suele llamar “zona roja”, es decir, peligrosas. Así, el correo, el reparto de supermercado, las ambulancias de servicios privados, los remises o taxis, etcétera, no llegan a allí, y sus habitantes deben recurrir a otros mecanismos para resolver la vida cotidiana. Incluso los dispositivos de orientación para los automovilistas particulares o de transporte público como el GPS indican a los usuarios que deben evitar esas zonas. No todas las autoridades tienen la misma política urbana, pero sin duda el corredor norte, que incluso generó espacios institucionales de articulación entre gobiernos locales, se caracteriza por contener una proporción de habitantes de clase media y media alta mayor que el resto del Área Metropolitana y en continuidad con la zona norte de la ciudad de Buenos Aires, que tiene igual característica. San Fernando en ese corredor es el municipio que mayor cantidad de asentamientos populares contiene y el que desarrolló con muchos altibajos, matices y polémicos proyectos de mejoramiento en barrios con precariedad en servicios urbanos. También la presencia de ONG de promoción del hábitat realizó allí trabajos de largo aliento.

Veamos entonces cómo es percibido el espacio barrial de Villa Jardín en este corredor norte y su condición de zona peligrosa. Los dirigentes de organizaciones comunitarias del barrio planteaban al momento de las entrevistas una coyuntura algo más favorable en relación con la estructuralmente conflictiva relación con la policía, en particular, la que realiza acciones preventivas. Los entrevistados en rol de dirigentes vecinales se consideraban a sí mismos sujetos con derecho a seguridad urbana. Explicaron que tenían presencia policial las 24 horas del día y que esto era visible cotidianamente. Se trataba de una policía preventiva, comunitaria, que estableció vínculos de proximidad con los vecinos. Sin embargo, los pobladores manifestaron que si bien en algunos casos les indicaban a los jóvenes que estaban en infracción sin mayores consecuencias, en otros casos se manifestaban conflictos (“*encontronazos*” en sus palabras). Esto no dista con lo que sucede a diario entre las fuerzas de seguridad y los jóvenes del conurbano bonaerense (Pita, 2010).

En este sentido, sus reclamos no difieren de los de San Isidro, aunque no pueden recurrir a elementos privados como los de La Horqueta. No obstante, los vecinos de Villa Jardín reclamaron cámaras de seguridad, sobre todo luego del conflicto del muro. Incluso nos afirmaron que el Municipio de San Fernando “*las tenía compradas pero no las colocaba*”. Lograron ese pedido, pero esto no estuvo exento de disputas, como lo relató una vecina:

Acá también pusieron cámaras... Y... con las cámaras, yo a los tres meses que pasó este episodio, otra vez fui con Rocky, que era en ese momento el jefe de planeamiento y ahí me peleé mal porque le dije: todo el mundo retiró la plata, se mostraron los videos de San Isidro, Vicente López... ustedes no estaban pero yo sé fehacientemente que ustedes recibieron la plata, porque a mí me avisaron de Nación... que le habían dado 12.000 dólares para las cámaras de video. Para hacer las bases, lo que necesitaban. Y este... bueno, y cuando... tengo un conocido en la Nación... y vino Gabriel... hicimos una nota, que sacamos todavía las partes del muro, porque como que había quedado en stand by ¿no? Todo ahí... y en cualquier momento se reanudaba, entonces yo saqué una nota en la contratapa de Nación, preguntándole al Intendente y a la Nación si esto había terminado ahí o teníamos que seguir esperando que el fallo estuviera a favor de los chicos. O sea... el ya había fallado a favor, así que no entiendo por qué seguían las cosas ahí. Bueno, a raíz de eso me llamó Rossi (funcionario de San Isidro) y nos peleamos mal por teléfono. Me dijo: lo que pasa es que vos querés que te hagan una comisaría en la esquina. Sí, porque no hay otra. Y ahora la están haciendo viste ahí (Viviana, Villa Jardín, 2013).

Los hechos, que derivaron en el logro del reclamo de los vecinos de San Fernando para impedir el muro, no son suficientes para derribar otros muros invisibles pero con tanto efecto concreto como el de cemento. Aun cuando en todos los medios repetían que no eran una “villa” en su búsqueda de desprejarse del estigma y quedar posicionado mejor en las jerarquías urbanas metropolitanas, otros actores sociales los siguen colocando en lo más bajo del *ranking* barrial urbano metropolitano. Una vecina nos explicaba:

Pero acá dicen que es un barrio “zona roja”, pero, cómo es que se llama... a mí no me vienen a buscar el lavarropas, tengo que pagar 300 pesos de flete, no tiene recibo, viste que no es... acá tenemos gente así que son vecinos, dicen que es zona roja, pero no me llevan el lavarropas a arreglar, desde que lo compré seis veces se me arruinó. (...) Los remises de Márquez y todo y está lleno de pibes acá en la esquina, vos sabés que ni los miran los remiseros que nos traen al barrio. Lo mismo pasa con Oca (empresa de correo privada). No te trae

la facturación, no te trae eso, no te trae lo otro porque dice que acá es zona peligrosa y... bueno, cuando es una cosa eh... una tarjeta del banco, tengo que ir al banco... pero para mí es una postura que adoptaron... (Viviana, Villa Jardín, 2013).

Así, surgieron otros dos aspectos, que iluminan la naturalización de la vida urbana metropolitana y que son necesarios para comprender el conflicto: en primero lugar, los pobladores insistieron en los medios sobre el tema de que “no eran una villa”, omitiendo su pasado y resaltando su presente de barrio “urbanizado”. De esta forma estaban contribuyendo a la reproducción del estigma sobre este tipo de barrios populares y, en segundo lugar, reclamaban medidas de seguridad igual que otros barrios de clase media, solicitando los mismos dispositivos que aquellos sectores sociales: “cámaras de seguridad”.

Y hoy, este... hoy veía la reseña de los treinta años de democracia, ¿no? Me pareció... o sea, yo fui con los botines de punta, como quien dice, contra Posse diciéndole qué pena tu padre que está fallecido, un demócrata como el que luchó siempre por... y que vea que un hijo suyo esté tratando de... de coartar la libertad de un barrio trabajador, porque ustedes tienen villas igual... nuestro barrio no es una villa es un barrio... de trabajadores, un barrio humilde, un barrio que se está haciendo. Y bueno, y él me decía, bueno, pero no... no me diga eso... Sí le digo porque yo lo conocí a su padre. Sin ser una militante de... del partido de su papá yo lo ví como caminaba los barrios, como... (Estela, Villa Jardín, 2013; las redondas son nuestras).

Otros dos aspectos surgidos de las entrevistas también merecen la atención: el muro es visto por los vecinos de Villa Jardín como una *continuidad de los muros del Nordelta* (ciudad cerrada que contiene diferentes barrios internos), como un fenómeno urbano creciente casi imposible de oponer resistencia. Pero en el sentido contrario, subrayaron un pasado, pero también un presente, de relaciones fluidas entre un sector y otro de la avenida, es decir, *entre ambos barrios de uno y otro distrito. Repetían y describían los vínculos recurrentes, cotidianos y de buena relación vecinal*. En sus relatos se visualizaba por otra parte una zona de transición entre dos tipologías contrastantes: una villa (en proceso de urbanización que niega su pasado) y un barrio que si bien no es cerrado tiene toda una serie de dispositivos que lo acercan a ello: garitas, barreras, vigilancia, etcétera.

El proceso de urbanización implicó una presencia cotidiana de funcionarios públicos y vínculos políticos no tan explicitados. Por esta razón, pudieron acudir y obtener una respuesta rápida del gobierno local ante los hechos.

Analicemos estos aspectos. Si bien los vecinos resaltaron repetidamente los vínculos que se basaban en la asistencia de uno y otro lado de niños y adolescentes a establecimientos educativos de ambos distritos y que esto no implicaba conflicto alguno y que por eso la barrera o muro iba a implicar una molestia en la vida cotidiana, el mundo del trabajo era diametralmente opuesto. Los vecinos de San Fernando acudían a San Isidro y, en particular a La Horqueta, a trabajar. Ese recorrido era legítimo, pero en otro contexto, personas de los sectores populares se convertían automáticamente en cuerpos extraños y sospechosos. Este es otro aspecto en el que concordamos con lo postulado por Ramiro Segura (2012) sobre la necesidad de comprender a la segregación no solo en su aspecto residencial. Al igual que el autor, Teresa Pires do Rio Caldeira (2008) da pistas sobre nuevos aspectos de las transformaciones urbanas en América Latina, sosteniendo que si bien la segregación es un signo de nuestras urbes, en las últimas décadas no puede dejar de observarse que los cambios se tradujeron en una mayor proximidad de clases, pero separadas por barreras físicas y sistemas de control. Los barrios de Villa Jardín y La Horqueta son de vieja data, llevan décadas estando allí, pero los dispositivos colocados y solicitados por el barrio de San Isidro son nuevos. Aun cuando el intendente sanisidrense hiciera alusión a la autopista Panamericana, la que fuera ensanchada en la década del 90, como un lugar cercano donde puede llegar personas extrañas a la zona, nadie puede negar que el sentimiento de inseguridad creció en a lo largo de la década del 2000 (Kessler, 2009). Ese sentimiento también es compartido por Villa Jardín, que, como se indicó, también reclamó dispositivos de seguridad, que afirmaban habían sido comprados por el municipio de San Fernando y no habían sido colocados. Con lo cual la sospecha de personas ajenas a la zona se extendía y se extiende en toda el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Esta situación de homogeneidad no debe ocultar el primer aspecto, que de acuerdo con Segura (2012) implica un cuestionamiento a una mirada solo socioeconómica de los procesos de segregación. La experiencia de los sectores populares da cuenta de implicancias raciales o étnicas de distanciamiento socioespacial. Y en particular, siguiendo a este autor:

... también parece cuestionable detenerse de manera exclusiva en la distribución de las residencias en el espacio urbano. ¿La segregación se reduce únicamente a un fenómeno residencial, siendo irrelevante en otras instancias de la vida social? ¿O por el contrario, persiste y se refuerza y/o se cuestiona entre otros ámbitos de actividad? [...]. La comprensión de la desigualdad urbana requiere “ampliar el análisis tradicional de la segre-

gación urbana tomando en cuenta las prácticas cotidianas y sus distintas esferas y espacios de intercambio e interacción, que van más allá de las áreas residenciales y fijas” (Jirón, 2010: 104, citado por Segura, 2012: 109).

Continúa razonando Segura (2012) sobre la necesidad de comprender y analizar no solo la posición residencial, sino también las “lógicas de circulación por la ciudad” de los habitantes de la periferia en el centro. Esta reflexión es útil, aunque aplicada a un barrio contiguo, La Horqueta. Es decir, se intentaron modificar las formas habituales de circulación, que apelaban más a las “caras conocidas” para aplicar dispositivos más restrictivos de control, lo que implicaban reducir las entradas y colocar puestos de vigilancia, como lo hizo en La Horqueta y que el muro venía reforzar aún más.

San Isidro: una historia de políticas de exclusión

San Isidro es, en toda el Área Metropolitana de Buenos Aires, uno de los distritos de mayor contraste entre espacios exclusivos de sectores medios altos y barrios populares, que son minoritarios en la topografía municipal. Aún así, es el de los que más ha desplegado intervenciones expulsoras de este tipo de población en el Conurbano.

Un dato que surgió de las entrevistas realizadas en Villa Jardín fue la solidaridad de vecinos de un asentamiento popular de San Isidro: Villa La Cava. Incluso en los relatos se hizo referencia a que en el marco de la seguridad desplegada en el transcurso del conflicto no se dejó pasar a los vecinos de ese barrio a expresar su apoyo en forma presencial. No era solo un apoyo al reclamo, como el de otros sectores. Los habitantes de Villa Jardín explicaron: “*venían a ayudarnos a nosotros, porque a ellos también querían hacerle lo mismo*”. Entonces, la micropolítica urbana de este gobierno local en relación a los sectores de bajos recursos era particularmente hostil.¹⁴

Tomaremos dos casos emblemáticos de la política hacia las villas dentro del distrito. En un trabajo previo (Cravino *et al.*, 2012) analizábamos el tratamiento que hacía el gobierno local al asentamiento Villa La Cava. Allí se comenzó a implementar a mediados de los 2000 un programa de urbanización, financiado por el gobierno nacional. El municipio había intentado varios años

¹⁴ Es necesario a futuro seguir indagando con una mirada más completa la política urbana de este distrito y de otros de la región. Se hace necesario miradas de mayor escala, que recopilen estudios de caso (que aportan problematizaciones en profundidad) para observar recurrencias en prácticas expulsivas de los sectores populares.

antes desacreditar a los habitantes del barrio por medio de cartas a todos los vecinos del distrito. Dado que la villa se asienta en tierras fiscales nacionales que fueron transferidas al municipio con la condición de que allí permanezcan los habitantes, el gobierno local no tenía más opción que reurbanizar la villa. El proceso comenzó de la siguiente forma: “Aunque el censo preparatorio de la intervención urbana arrojaba la cifra de 1.882 familias, el municipio decidió encarar la construcción de 1.026 viviendas (por los reclamos de los vecinos la cifra ascendió a 1.400), con lo cual la presión por estar incluido fue mayor que en los otros casos” (Cravino *et al.*, 2014: 215).

Una vez construidas las viviendas, sus habitantes debían pasar por un “proceso de admisión” que ejecutaba una comisión llamada, paradójicamente, “Mesa de integración” (antes denominada “Mesa de transparencia”), compuesta por las autoridades municipales, pero también por actores externos al proceso, tales como el Club de Leones de San Isidro, el Rotary Club de San Isidro, el Club Atlético San Isidro (CASI), el Club de Rugby Pueyrredón, la Cámara de Industriales de San Isidro, la Cámara de Comercio de San Isidro, la Asociación Amigos de la Plaza 9 de Julio de Martínez, la Parroquia Nuestra Señora de La Merced, la ONG Amigos Casa de Galilea y otros. De acuerdo con el citado trabajo:

... es una paradoja el término utilizado (“integración”) porque aquellos que componían el “tribunal” claramente eran, en su mayoría, actores que se encontraban en el otro extremo de la estructura social de aquellos que debieron ocupar tierra para encontrar un lugar en la ciudad, y desconocían en absoluto lo que les sucedía a los habitantes de La Cava y sus formas y lógicas de vida (Cravino *et al.*, 2014: 215).

El mecanismo era el siguiente:

Se trataba de un tribunal examinador, en el sentido de que cada vecino tenía que demostrar “merecer” ser incorporado al programa. Es decir, se ejercía una sospecha generalizada sobre todos los habitantes de La Cava y esto era presentado como “construcción de ciudadanía”. De esta forma se consideraron elementos para “merecer la vivienda”, la cantidad de miembros del hogar, el haber sido censado en el año 2001,¹⁵ antigüedad

¹⁵ No se trató de un censo, como se suele hacer en los procesos de urbanización (que en realidad son listado de receptores de programas), sino de una encuesta realizada por Promotores del Municipio de San Isidro y el INDEC. Tampoco los vecinos pudieron controlar que estuviera bien realizado, es decir, si hubo fallas en cuanto a las personas incluidas, por falta o por información errónea, o por la inclusión de personas que no vivían en el barrio.

y continuidad en el barrio, demostrar responsabilidad en la educación de los hijos, “conducta social”, “participación comunitaria”, “la posibilidad de sostenerse económicamente”, o tener alguna necesidad especial en temas de salud. Como se observa, se trataba de criterios totalmente dispares en cuanto a sus características: algunos tenían que ver con datos del hogar, y otros, que eran sujeto de detallado examen, con las “conductas” consideradas correctas o incorrectas por parte de dicha comisión. Esto se expresaba en puntajes (Cravino *et al.*, 2014: 2016).

En este estudio encontrábamos que existían dos tipos de sujetos para esta comisión: “los merecedores de vivienda” y los “no merecedores”, y a estos últimos se les negaba todo derecho, aun cuando fuera en contra del marco normativo argentino. Se juzgaba si las personas que vivían en una villa eran “merecedoras” de la “ciudadanía” sanisidrense. Es decir, ni siquiera era suficiente haber vivido años en el barrio o tener una necesidad objetiva de vivienda, sino que se volvía un requisito indispensable cumplir con un perfil definido por actores externos a la villa. Por otra parte, en La Cava, las adjudicaciones adquirieron un carácter “provisorio”, ya que de acuerdo a la normativa elaborada por el municipio –de dudosa constitucionalidad– estas podían ser revocadas si los vecinos de las nuevas viviendas no se “comportaban” de acuerdo a códigos de convivencia establecidos por la municipalidad (obligaban a no generar ruidos, no provocar conflictos con los vecinos, no instalar pequeños comercios en las casas, etcétera). Todos aquellos que no fueran aprobados por la “Mesa de integración” pasaban a la categoría de no “merecedoras de vivir en San Isidro”, con lo cual se los expulsaba del municipio mediante la compra o construcción de una vivienda en otro municipio. Es decir, el municipio buscaba perder población “villera” y reproducir cierto “orden urbano”.

En este barrio, de acuerdo con el diario *Página/12* (10/4/2009) el municipio de San Isidro también intentó construir un muro que lo separara del resto de la ciudad. Allí se entrevistó a Tolentino Domínguez, “que vive en La Cava y es titular del Centro Comunitario Provivienda del barrio, es tenedor de un libro de quejas que tiene muchas hojas dedicadas al actual intendente”. El vecino, en la entrevista:

... revela que hace más de un año Posse intentó construir otro muro, en ese caso para “separar” a La Cava de un barrio privado que se ha levantado sobre la calle Tomkinson al 1600. “La gente de Posse anduvo tanteando el terreno para ver si podía levantar el muro, pero nosotros nos opusimos porque eso atentaba contra la construcción de viviendas en nuestro barrio.

Al final, no se hizo nada, pero la intención estuvo”. Domínguez piensa que “para Posse, los pobres son el demonio”. El barrio privado, que tiene un cerco de rejas y vigiladores contratados las 24 horas, está sobre Tomkinson y Bergallo. La primera de las calles es la que separa a la villa del barrio residencial. “El muro iba a ser levantado en la vereda de nuestro barrio, lo que nos quitaban terreno para las casas que se tienen que construir y que están paradas”. Domínguez critica a Posse porque “no nos permite ejercer el derecho a la participación y nunca nos responde cuando pedimos informes sobre problemas que nos atañen”.

Tampoco había sido el primer muro. Según una entrevistada del barrio de La Cava, hace algo más de dos décadas habían construido un muro con un portón de entrada al barrio y los vecinos lo destruyeron.

El segundo aún no se encuentra estudiado en profundidad, pero ejemplifica muy bien la política urbana del distrito. Se trata en este caso un asentamiento ubicado en tierras privadas. El barrio se conformó hace varias décadas y se encuentra en la localidad de Beccar y está contiguo al barrio cerrado Los Parques. A mediados del 2014 el gobierno local buscó por medio de una ordenanza lograr la autorización para una partida presupuestaria que le permitiera otorgar un subsidio a los ocupantes con un monto límite de 52.000 dólares (450.000 pesos), a cambio de que dejaran de vivir en este municipio. Se trata del barrio Uspallata. Debido a la repercusión pública y política, esta decisión no pudo llevarse a cabo al momento de este artículo (marzo 2015). En respuesta a esta situación, la legislatura provincial propuso una ley, que a fines del 2014 llegó obtener media sanción y que proponía la expropiación de las tierras para el traspaso a sus ocupantes. A su vez, los vecinos lograron acompañamiento legal para sus demandas. Esto es coincidente con lo que afirma Domínguez en la entrevista a *Página/12* (10/4/2009): “lo que quiere la Intendencia es que los pobres nos vayamos de San Isidro”.

Esto nos permite comprender la política urbano-social de San Isidro, donde mediante violencia, dinero o políticas de vivienda buscaron expulsar de su perímetro a sectores populares que habitan barrios precarios, por otro se buscó reforzar sus fronteras para lograr un control de seguridad más estricto que otros distritos de la región metropolitana.

Los vecinos de San Isidro y la negociación

El barrio La Horqueta¹⁶ lleva su nombre por encontrarse delimitado por dos ramales de la autopista Panamericana que se abren allí, dando lugar a un polígono triangular. Esto implica en cierta forma un aislamiento, ya que estas vías rápidas funcionan como barreras urbanas. Es un sector de clase media alta, aunque pueden observarse algunas viviendas de clase media o media-baja. Tuvo su conformación como barrio de loteo y predominan aún la viviendas unifamiliares. Sus calles no son muy circuladas y desde algunos años existen barreras que impiden el paso fluido de automóviles y numerosos carteles que avisan sobre la presencia de cámaras de seguridad. Es muy arbolado y las casas presentan jardines. Se observa la presencia de algunos barrios cerrados, de diferente tamaño. Cuenta con buena infraestructura educativa, con colegios privados de prestigio y costosos (como el colegio Goethe), clubes deportivos (incluyendo hípicas) y cerca un club de golf (Boulogne). En una avenida se concentran los comercios que se agrupan en pequeñas galerías, siendo una de las más antiguas la llamada “Las Brujas”. Cuenta con algunos servicios de colectivos de línea, pero según nos explicaron los vecinos, la mayoría de ellos poseen más de un automóvil por familia para movilizarse. En las últimas décadas, el barrio vivió una transformación ascendente, que puede observarse en nuevas construcciones unifamiliares de mayor calidad y la presencia de los citados barrios cerrados.

Los vecinos se perciben como una zona delimitada y de cierta cohesión social pero expuesta a la llegada de “extraños” por la presencia cercana de las autopistas. Algunos entrevistados plantearon que la cohesión social declamada muchas veces en ámbitos públicos no es tan relevante como los discursos que la afirman. Es decir, existe una sociabilidad barrial limitada a ciertas redes acotadas de vecinos. De las organizaciones sociales presentes, la Junta Vecinal es sin duda la más relevante, aunque no todos los vecinos están afiliados. Ella cumple diferentes roles: por un lado ofrece un servicio de seguridad, con móviles propios que patrullan el barrio y avisan ante alguna situación sospechosa o un acto delictivo a la policía, con quienes tiene contacto de comunicación directo. Por otra parte, es la mediadora en diversos reclamos de los vecinos ante el municipio, como por ejemplo el retiro de restos de podas de árboles, incumplimiento en el servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios, deficiencias en las luminarias o en el asfalto, etcétera. La cuota es voluntaria, e

¹⁶ Para una descripción más detallada ver revista *Café de las Ciudades*, año 8, n° 79, mayo de 2009. Allí se menciona que en la década del 50 en la zona se encontraban casas quintas, con función de segunda residencia que desde entonces se fueron reemplazando por viviendas permanentes.

incluso de acuerdo a la contribución, los miembros pueden tener una capacidad diferenciada de prioridad en los reclamos o servicios.

Algunos entrevistados nos expresaban que fueron educados en un clima de desconfianza y prevención desde hace varios años. Es recurrente tomar cuidados al momento de ingresar o salir de las viviendas, denunciar a los vigiladores cuando circulan u observan personas sospechosas en la zona. No obstante, en los relatos de los vecinos entrevistados, se repite que desde unos meses antes de la construcción del muro se sucedieron delitos en el barrio, en particular en la Avenida Uruguay. Esta era y es muy utilizada por padres que van a buscar a sus hijos a los colegios que se encuentran sobre la avenida o en lugares cercanos. En particular, se mencionaron asaltos a mujeres que circulaban con sus automóviles y que fueron abordados por personas armadas. Por esta razón, a finales del 2008 y comienzos del 2009 se hicieron reclamos por el incremento de delitos contra vecinos del barrio al Municipio de San Isidro. Marti i Costa y Bonet Marti (2008) llaman a estos movimiento como “conservadores”, por miedo a “la visibilización de otros en la metrópoli”. Lo que caracteriza a estas iniciativas es su localismo, con muchos aspectos en común con lo estudiado por Benítez en el capítulo 1 de este libro. De esta forma, y de acuerdo con la información recabada, el tema de la “inseguridad” era una preocupación común antes de estos hechos, pero que fue agravada por la nueva situación. Kessler (2009: 11) sostiene que:

... hace ya una década que la “inseguridad” a menudo se usa, en tanto categoría para describir la realidad, sección mediática fija y problema público, como sinónimo de delincuencia sin que haya una identidad entre delito e inseguridad. De hecho ambas nociones están sólo en parte superpuestas: la inseguridad no abarca el conjunto de los delitos, ni siquiera todo el crimen violento, y, a la vez, puede hacer referencia a acciones y sujetos considerados por ciertos grupos como amenazantes pero que sin embargo no infringen ley alguna.

Estos cambios en la subjetividad, anclados en parte en hechos, pero también en otros factores a los que el autor hacer referencia (fin de ciertas certezas metanarrativas, crisis del mundo del trabajo, incremento de la desigualdad social, diversos cambios en la vida cotidiana y en las relaciones de género), tienen una relación con la experiencia urbana, *habitus* del habitante metropolitano. Tiene que ver con sus disposición, modos de ver el mundo y reformados por sus tácticas cotidiana de movilidad urbana. La sospecha de ciertos grupos considerados como amenazantes a los que alude Kessler se fue ampliando a vecinos o empleados y necesitan ser más vigilados. Sin duda, el mercado de

la seguridad privada por medio de dispositivos (alarmas o cámaras), guardas y el control electrónico en el espacio público (cámaras) causa un sentimiento contradictorio: genera mayor tranquilidad pero reafirma el sentimiento de inseguridad. Kessler (2009: 12) plantea que el paisaje urbano “ha ido cambiando al dividirse entre zonas seguras e inseguras, lugares con resguardo y lugares desprotegidos, y se ha plagado de dispositivos, guardias privados y carteles de sitio vigilado que recuerdan a quien los observa que en el entorno acecha una amenaza”. Este autor afirma que entre los factores se produce una “suerte de retroalimentación del sentimiento de inseguridad” (Kessler, 2009: 13) y que frente al mismo problema, la subjetividad y la práctica entre los sujetos puede ser diversa. Esto último va contracorriente de la opinión pública que plantea la inseguridad como una percepción universal en nuestras ciudades.

Foto 2. Barreras en el Barrio La Horqueta



Fuente: María Cristina Cravino.

Como pudo verse en la presentación de los hechos sobre la construcción del muro, el Municipio de San Isidro primero afirmó que recurrió a esa medida ante pedidos de los vecinos de La Horqueta, pero luego negó que fuera idea de ellos. En las entrevistas surgió que los habitantes del barrio fueron tan sorprendidos con la valla como los vecinos de San Fernando, y efectivamente habían reclamado impedir la realización de nuevos asaltos, pero nunca imaginaron la respuesta del gobierno local. También sostuvieron que ellos no tenían ninguna intención de discriminar. Este es su discurso público (Scott, 2004), luego veremos matices. Muchos de los vecinos de San Fernando trabajan en el barrio como empleadas domésticas, jardineros, albañiles, etcétera. Los que les preocupaban era la presencia de personas que ellos consideran “extrañas” y, por lo tanto, potencialmente peligrosas. Asimismo, consideraban que el muro perjudicaba a las personas que trabajaban en la zona. Un vecino relataba:

Hubo comentarios por problemas delictivos. Fue una sorpresa que caen los camiones con las columnas. En horas se levantó la gente del barrio (San Fernando) y se opusieron a que se levante eso. Habían hecho agujeros y columnas y no vi que hubieran colocados todos los bloques de hormigón. Yo creo que algo había que hacer y no creo que haya sido lo correcto. Siempre hubo diálogo de las dos partes y diálogo de convivencia. Nada cambió. No mejoraron las cosas y la delincuencia sigue existiendo. El delincuente sigue estando libre, siempre los largan. Un muro no hubiera terminado la delincuencia (Hugo, vecino de La Horqueta, 2014).

Ese mismo vecino afirmaba que creía que alguien del Estado tenía la información de que los delincuentes eran de San Fernando, pero no podía dar más precisiones. Según un entrevistado, la mitad de los vecinos de La Horqueta estaba a favor del muro y la otra mitad no. Sin embargo, cuando los vecinos de Villa Jardín lo derrumbaron, los que estaban a favor callaron sus voces. Es decir, los que estaban a favor lo decían dentro del ámbito del barrio, no fuera, por lo que se transformó en su discurso oculto.

Por su parte, los miembros de la Junta Vecinal del barrio La Horqueta que entrevistamos fueron más ambiguos sobre la medida del municipio de San Isidro y minimizaban las consecuencias del muro para la vida cotidiana de los habitantes de San Fernando y marcaban las desigualdades urbanas entre barrios que pueden acceder a la seguridad de forma privada y el resto de la ciudad, naturalizando esas diferencias. En palabras de dos entrevistados:

Cada 300 metros, con una cámara de seguridad, no es que no se permitía pasar, lo que se trababa un poco es el paso libre. Y vuelvo a reiterar, eso sucede a pedido de la gente más humilde del barrio que en general, aparte, no estaba asociada a la Junta o estaba asociada... porque esto se mantiene con los aportes de todos los vecinos, que hoy es del orden de digamos 100 a 200 pesos es voluntario con un mínimo sugerido de 150 pesos que pocos lo respetan. Y esta gente contribuía con lo que podía, 10 pesos, 5, 20, igual eran socios (Horacio, miembro 1 de la Junta Vecinal de La Horqueta, 2013).

Si el tema es que dentro de todo La Horqueta, por su nivel socio... económico, puede pagar garita, puede pagar seguridad. Ese grupo de ahí, en ese sentido estaba mucho más desprotegido (Esteban, miembro 2 de la Junta Vecinal de La Horqueta, 2013).

En muchos medios de comunicación los vecinos de los barrios de San Isidro negaron estar al tanto de lo que iba a suceder, pero nuestros entrevistados conocían alguna información sobre estas medidas, aunque no contaban con detalles. Reconstruimos seguidamente un fragmento del diálogo que mantuvimos, que describe su conocimiento con anterioridad:

Nosotros no sabíamos qué tipo era. Tampoco... de alguna manera, si me decís qué diferencia hay entre poner un alambre común y eso, tampoco, porque también era vulnerable, también se podía saltar, no tenía 4 metros de altura, eso no, no teníamos el detalle de cómo iba a ser eso (Juan, vecino de La Horqueta, 2013).

Nunca se llegó a saber si efectivamente lo hacían cada dos o tres cuadras con aberturas porque se derribó antes... (José Luis, vecino de La Horqueta, 2013).

En las entrevistas se intentaba minimizar el impacto del muro, aunque en parte reconocían que para algunos iba tener complicaciones en la vida cotidiana:

Sí, sí, sí... los que se quejaron..., algunos argumentaban que sus hijos tomaban el ómnibus ponele a..., caminaban una cuadra y tomaban el ómnibus y ahora iban a tener que caminar porque las paradas de ómnibus tampoco las eh... una y media (risas) (Juan, vecino de La Horqueta, 2013).

Me acuerdo que uno relataba que su hija tenía que ir hasta la próxima abertura y de ahí venir a... tomar el colectivo... O sea, le complicaba la vida... (José Luis, vecino de La Horqueta, 2013).

Tenían que caminar más... a la buena gente le complicaba la vida seguro, porque aparte otros tendrían familiares enfrente que cruzaban la calle y ahora tenían que... eso es cierto (Ignacio, vecino de La Horqueta, 2013).

Luego de escuchar las opiniones de los vecinos de San Fernando, aclararon que su intención era estrictamente una política de seguridad y no pensaron que podía ser interpretado como una acción de discriminación. Cabe resaltar que estas conversaciones fueron *a posteriori* del rechazo social y político del muro. En palabras de uno de nuestros entrevistados:

Es cierto, eso es absolutamente cierto. Lo que ocurre que, de alguna manera, si bien todos esos inconvenientes existieron, eh... nunca se pretendió discriminar, eso es, eso es así, nunca se pretendió discriminar diciendo ustedes que viven al frente no pueden... lo que uno pensó es los que pasaban a la noche, a la madrugada a robar, no pensamos... eso fue una falencia (José María, expresidente de la Junta de Acción comunal de La Horqueta; las rondas son nuestras).

De esta forma, la inseguridad seguía siendo una preocupación de los vecinos de La Horqueta. No confían en las fuerzas de seguridad estatales y tampoco en las privadas. Los móviles de la junta recorren permanentemente el barrio, pero solo tienen capacidad de informar a la policía. Según un vecino consultado, calculaba que pasan 100 veces por día por la puerta de su casa alguno de estos servicios públicos o privados. No obstante, no se sentían seguros. Una entrevistada nos afirmaba que algunos de los barrios cerrados no tenían mecanismos de seguridad tan estrictos como otros de la región metropolitana. Es decir, solo pedían el nombre, consultaban a los habitantes si daban el acuerdo para que ingresaran y con esto bastaba. No revisaban las personas de los automóviles o los baúles. Tampoco se sentían confiados con las cámaras de seguridad de la Avenida Uruguay que tenían capacidad de observar en 360 grados. Como síntesis, un entrevistado de este barrio afirmaba: *“el muro despertó a las autoridades que algo había que hacer. Las autoridades se equivocaron, pero nada cambió, ya que la inseguridad es la misma”*. Lo que buscaban eran mantener las cualidades de su barrio, es decir, lo que Marti i Costa y Bonet Marti (2008) denominan “reacciones locales defensivas”.

Foto 3. Barrio La Horqueta



Fuente: María Cristina Cravino.

Construyendo vínculos luego de la caída del muro

Los vecinos de La Horqueta quisieron mostrar una imagen totalmente distinta a que se expresan por medio de toda una serie de dispositivos de vigilancia (garitas, barreras, etcétera) y dirigieron sus acciones a generar vínculos de solidaridad con sus vecinos de Villa Jardín, los que no dejaban de poner a los habitantes de dicho barrio de San Fernando en un lugar de subordinación. Un ejemplo de ello es su decisión de hacer donaciones. Esto podría interpretarse como que necesitaban ganar reputación luego de la acusación de discriminación, y legitimarse. Una nota dirigida al Comedor Comunitario de Villa Jardín a sus vecinos expresaba:

Estimados vecinos:

La polémica que generó en su momento el “muro”, fue finalmente desarticulado, nos permitió conocer a nuestros vecinos del otro lado de la calle Uruguay y sus puntos de vista, inquietudes y múltiples carencias.

Encontramos entre sus referentes, *a gente valiosa, de bien, que trabajaban denodadamente, frente a la adversa situación que les toca vivir*, con obras concretas. Tienen organizado un *precario comedor comunitario*, donde almuerzan y meriendan aproximadamente 60 escolares y algún vecino muy carenciado todos los días.

Están iniciando en ese mismo lugar un taller de costura, para capacitar a las madres sin trabajo, y simultáneamente confeccionar, ropa básica de abrigo para bebés y niños que ellas mismas distribuyen en su barrio.

La Junta de Acción Vecinal La Horqueta hace pocos días hizo llegar una significativa cantidad de materia prima, para que pudieran poner en marcha el emprendimiento.

La misma provino de la donación de uno de sus miembros.

Es destacable el *sincero agradecimiento y entusiasmo manifestado*, cuando recibieron los vecinos la referida donación.

Así surgió en el seno de la Comisión Directiva la idea de convocar a todos los vecinos de La Horqueta a que *abran generosamente sus corazones, y donde elementos que ya no usan* y que para nuestros vecinos son vitales.

Lo que más se necesita es,

Cocina a gas (actualmente cocinan con leña)

Máquinas de coser

Ropa y calzado de bebé y niños

Alimentos no perecederos

Juguetes

Útiles y libros escolares

Con sólo comunicarse podemos coordinar para retirar su donación por su domicilio. Ayudemos a nuestros vecinos a superarse y salir adelante.

Cordialmente

Firma: Comisión Directiva Junta de Acción Vecinal La Horqueta con el nombre de su secretario y presidente (las cursivas son nuestras).

En este comunicado podemos observar claramente la situación de subordinación en que colocan a sus vecinos de San Fernando, quienes casi parecen sorprender a los de La Horqueta, cuando encuentran que son “gente valiosa, de bien, que trabajan denodadamente, frente a la adversa situación que les toca vivir”. El mismo sentido tiene su frase de “sincero agradecimiento y entusiasmo” cuando recibieron una donación. Es decir, son considerados entonces “pobres dignos” (Castels, 1997) frente a la imagen previa que tenían de ellos de delincuentes de los que debían protegerse. Por su parte, se ven a sí mismos como “generosos” y apelan a que la gente done lo que “ya no usa” y además tienen una misión, que es educarlos. Esto es evidente cuando solicitan a los otros habitantes de La Horqueta a que “ayudemos a nuestros vecinos a superarse y salir adelante”. Esto es, si bien son “pobres dignos,” no se debe dejar de guiarlos por el buen camino. Es decir, encaminarlos a los valores meritocráticos (“igualdad de oportunidades”) y no alterar las desigualdades estructurales.

Este mecanismo de donaciones a instituciones vecinales y comunitarias de barrios populares fue habitual entre barrios cerrados y su entorno en el contexto del 2001, cuando los vecinos de estos últimos barrios temían a que sectores populares llegaran a saquearlos (Neufeld y Cravino, 2007). Fue un mecanismo defensivo mostrar una “sensibilidad social” ante la situación que padecían los habitantes de barrios populares y evitar que estos los vean como “enemigos”, y por el contrario, los perciban como colaboradores. Esto no quita que existieran preocupaciones reales por la situación que estaban pasando, pero nuevamente subrayamos que no buscaban alterar las condiciones urbanas de la metrópoli.

En otro boletín que distribuyó la Comisión Directiva de la Junta Vecinal La Horqueta, luego de la entrega de la donación que organizaron, se expresaba que estas colmaron “holgadamente” las expectativas.¹⁷ En él se transcribe la respuesta de los referentes del Comedor Comunitario, que dice lo siguiente:

La democracia, es un sistema de vida que nos beneficia a todos, y solo prosperará en un ámbito de compromiso, trabajo y lealtad para con ella.

Hoy pasados los momentos de euforia, enviamos este mensaje, para cada uno de los vecinos solidarios, y a toda la Junta de Acción Vecinal La Horqueta, un inmenso abrazo de parte de los niños, adolescentes y ancianos del

¹⁷ Hacen una enumeración de las donaciones: máquinas de coser, telas, hilos, agujas, tijeras, etcétera, así como para el comedor comunitario: cocinas, heladeras, multiprocesadora, calefactores, caldera, televisor y un lavarropas.

Comedor Coco Guzmán. Le agradecemos habernos ayudado a demostrar, y a demostrarles, que *no hay cucos ni fantasmas, ni en La Horqueta ni en Villa Jardín.*

Cuando se quiere trabajar mancomunadamente, principalmente, reconociendo *a un par en el otro, a esto lo llamamos la verdadera integración e inserción social.*

Este es nuestro principal objetivo, gracias por haberse sumado, esperamos muy pronto, conocerlos a todos y que conozcan nuestro trabajo y esfuerzo de cada día con nuestros vecinos, que hoy, gracias al trabajo social que desarrollamos, están comprendiendo que *tienen en sus manos el poder para hacer notar su desacuerdo, con el sistema déspota que pretende cambiar dignidad por mendicidad* (carta de vecinos de Villa Jardín; las cursivas son nuestras).

Luego de esta transcripción continúan con una nota que afirma: “Nos sentimos profundamente reconfortados por este reconocimiento, y por contarnos entre las crecientes minorías, que están trabajando, en silencio, por la integración social. Sigamos abriendo los corazones y colaborando con nuestros vecinos”.

Es de notar que en la respuesta de los dirigentes del comedor comunitario de Villa Jardín subrayan el sistema democrático en el que vivimos y se colocan en una situación de igual a igual al negar “cucos y fantasmas” de uno y otro lado de la calle. Es decir, leyeron el discurso oculto de subordinación y le respondieron con un lenguaje de igualdad moral. Refiriéndose a “pares” estaban desenmascarando las representaciones sociales que tenían de ellos los sanisidrenses y lo expresaron en un lenguaje ingenuo de “fantasmas” o “cucos” pero en su discurso igualitario lo aplicaron a ambos. Por otra parte, de forma muy explícita plantean el sistema “déspota” que cambia “dignidad” por “mendicidad”. De esta forma, buscan alejarse claramente de una situación de subordinación. Por último, subrayan el aprendizaje que estos hechos generaron en ellos: la capacidad de reclamo. Esto coincide con las diferentes entrevistas que realizamos entre los vecinos de San Fernando que consideraban la situación como una experiencia formativa (Cravino y Neufeld, 2007) en el sentido de que cuando ellos demandaron lograron sus objetivos, ser escuchados y que la opinión pública se vuelque a su favor.

Pasados cinco años de los hechos, muchas mujeres del barrio La Horqueta continúan recolectando elementos que los vecinos no utilizan para llevárselos al comedor y guardería de Villa Jardín.

Concluyendo: prácticas territoriales, muro y gestión urbana

En primer lugar, queremos hacer notar que existe una tensión estructural entre las prácticas territoriales de los habitantes del área metropolitana y las prácticas endógenas y localistas de las gestiones municipales. De esta forma se producen fuertes contradicciones cuando los gobiernos locales buscan un control total de sus territorios político-administrativos y lo que sucede cuando están insertos en un área que involucra múltiples jurisdicciones. Olvidan el carácter de flujo que caracteriza la vida económica, social, cultural y política de las ciudades.

Las jerarquías urbanas son relacionales. Cada barrio busca mejorar sus condiciones urbanas materiales, pero también su estatus social. Unos lo hacen alejándose de la tipología sociourbana de villa y otros reforzando su control territorial. Ninguno puede hacerlo de forma absoluta prescindiendo de la gestión urbana municipal, de las imágenes que circulan en la opinión pública y de las prácticas territoriales de los habitantes de la urbe. El conflicto surgió de una medida inédita de un gobierno local que tenía muchos antecedentes de políticas discriminatorias y expulsivas de los sectores populares que buscó reforzar la cualidad de seguridad que contenía el barrio de La Horqueta. Se movió en ese margen de maniobra que le otorga la legitimidad política y ciertos vacíos legales, pero lo hizo en detrimento de las condiciones urbanas de accesibilidad de un barrio de un municipio vecino. Materialmente se apeló a un muro, pero simbólicamente encarnó la exclusión que ya existía y existe entre barrios populares y barrios de clase media o media alta. Las jerarquías urbanas se explicitaron de manera más allá de lo tolerable para la sociedad y se puso en duda las formas no violentas de sostenerlas. La desigualdad urbana es tolerada, pero no con prácticas activas de separación en el espacio público. En cambio, sí es aceptada y valorizada, inclusive económicamente en el espacio privado, como es la presencia creciente de barrios cerrados o una industria de seguridad que vigila o desincentiva, pero no prohíbe en teoría la circulación de peatones, aunque solapadamente lo haga.

Entonces, si la desigualdad plasmada en jerarquías urbanas arraigadas pero no estáticas forma parte del *habitus* metropolitano y si el discurso de los gobiernos locales apela constantemente a la integración urbana y a la convivencia de estas jerarquías en sus territorios, las prácticas que exacerben esas diferenciaciones u obstaculicen los flujos de los ciudadanos serán difícilmente legítimas. En particular, si esto implica la construcción de barreras visibles y palpables. Más aún, si los sujetos de exclusión se rebelan, las rechazan y las destruyen, y la opinión pública las expone. Las diferencias se construyen por múltiples modos

materiales y simbólicos que son decodificados por los habitantes. Incluso puede implicar formas que tiendan relaciones de vinculación subordinada, que refuerzan esas diferencias, pero con dispositivos más sutiles. Una de ellas puede ser la respuesta del barrio La Horqueta luego del conflicto del muro con relación a Villa Jardín. Llevar elementos que no usa el primer barrio al segundo, en un contexto de grandes necesidades materiales, genera un mutuo conocimiento, vence desconfianzas, pero refuerza las jerarquías sociourbanas, que además son morales. Algo similar sucede cuando organizaciones de habitantes de barrios cerrados generan acciones de “caridad” a centros comunitarios, educativos o de salud de barrios populares aledaños, es decir, genera acciones de acercamiento, por un lado, y mantiene y refuerza la distancia social por el otro.

Teresa Caldeira (2000) plantea que cuando en San Pablo el sistema político se abrió (democratizó) las calles se cerraron y el miedo al crimen se convirtió en la forma en que hablaban los habitantes de la ciudad. Esa tensión es quizás uno de los mayores problemas de las ciudades latinoamericanas. Es posible que detrás de este miedo esté el temor a políticas que amortigüen la desigualdad estructural y también la urbana. Estas se plasman por ejemplo en programas de mejoramiento barrial de asentamientos populares o en el acceso a vivienda para aquellos que no logran acceder al mercado inmobiliario. Pareciera que junto a la inseguridad hubiera un temor a que la democracia pueda modificar algo las posiciones de los actores en la estructura social y a que los sectores populares participen de las decisiones de los gobiernos en cualquiera de sus escalas. O quizás incluso existe miedo a que se acorten las desigualdades.

Entonces, en un contexto de naturalización de las desigualdades urbanas se observa la paradoja de que la seguridad cada vez ocupa un lugar más relevante en la agenda pública. Ante la construcción del muro, los sectores populares afectados recurren a repertorios conocidos, como la acción directa, en este caso destrucción del muro y también a algunos más novedosos como la judicialización. Los habitantes de La Horqueta recurrieron a un petitorio ante el municipio y luego aceptaron los reclamos de sus vecinos de San Fernando, pero buscaron achicar las desconfianzas con acciones caritativas, propias de los sectores medios altos.

Los vecinos de Villa Jardín, en el contexto de desprestigio social de los asentamientos populares, intentaron cambiar su presentación pública como barrio pobre, ayudados por ciertas medidas iniciadas por el Municipio de San Fernando, que tendió en primer lugar a reconocerlos como habitantes legítimos de distrito, en particular porque desplegaba allí un programa de mejoramiento de barrios. Es decir, quisieron modificar su estatus y en cierta forma lo lograron,

por lo menos, ante los medios de comunicación. Esto no implica que naturalizaran otros modos más directos de diferenciación de tipologías urbanas, como los barrios cerrados, que se caracterizan justamente por la presencia de muros y lo vivieron como un avance de ellos, pero esta vez en el espacio público. La cuestión es que en este caso ese espacio público era el que utilizaban cotidianamente en cuestiones de educación, salud o trabajo.

Uno de los hallazgos del trabajo de campo fue encontrar en ambos barrios reclamos por acceder a seguridad, con dispositivos similares: cámaras de seguridad y presencia policial. No obstante, la presencia de las fuerzas de seguridad para los vecinos de Villa Jardín, es tanto una solución como un problema, en un contexto donde esta institución estatal tiene como rutina la persecución y abuso corriente de los vecinos de los sectores populares, en particular de los jóvenes varones. De todas formas, eso no impide actores externos sigan considerándolos como “zona roja”. A su vez, en el caso de La Horqueta, la seguridad es reforzada por medio de garitas de seguridad privada y móviles de la Junta Vecinal. De todas formas, en las entrevistas, estos últimos habitantes desconfían también de la policía e incluso de la seguridad privada. Todos estos recursos, así como alarmas, alambres electrificados y mecanismos de avisos entre vecinos no son posibles en el caso de Villa Jardín. Algunos grupos sociales de La Horqueta ya no confían en todos los dispositivos mencionados y optan por vivir en barrios cerrados.

A pesar de los intentos del Municipio de San Isidro de legitimar el muro fronterizo, ningún distrito quiere aparecer en la opinión pública como discriminador. En cuanto a las desigualdades urbanas, la sociedad acepta, tolera o pondera positivamente la posibilidad de que algunos grupos sociales quieran vivir en barrios cerrados, pero no la presencia de muros visibles en el espacio público.

A partir de las entrevistas realizadas en Villa Jardín podemos observar cómo los hechos de este tipo, las intervenciones municipales de mejoramiento, las formas de relacionamiento de la policía con los vecinos generan una memoria urbana que refuerza el *habitus* de los sectores populares, en cuanto a sus naturalizaciones, sus acciones de reposicionamiento en las jerarquías urbanas y en las formas de acción colectiva que se apelan ante hechos que consideran injustos. Puede encontrarse en el estudio de este caso cómo la judicialización (aunque sea como recurso estratégico inmediato) se incorpora de a poco como un elemento más de este repertorio, aunque en este caso no fue necesario que el Poder Judicial se expidiera.

Bibliografía

- Azuela, A. y Musseta, P. (2009). “Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”. *Revista de Ciencias Sociales. Segunda época*, UNQ, n° 16, pp.191-215. Disponible en <https://antonioazuela.files.wordpress.com/2013/02/azuela-y-musseta.pdf>
- Brener, N. (2013). “Tesis sobre la urbanización planetaria”. *Nueva Sociedad*, n° 243, enero-febrero.
- Bourdieu, P. (1999). “Efecto de lugar”. En *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Caldeira, T. (2000). *Cidade de muro. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Sao Paulo: Editora 34-EDUSP, Disponible en <https://csociais.files.wordpress.com/2014/05/caldeira-teresa-a-cidade-de-muros-completo.pdf>
- Carman, M. (2006). *Las trampas de la cultura. Los “intrusos” y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires: Paidós.
- Castels, R. (1997). *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cravino, M. C. y González Carvajal, M. L. (2012). “El barrio son los vecinos. La (re)reurbanización de villas y la perspectiva de sus habitantes”. En Cravino, M. C. (org.). *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Los Polvorines: CICCUS-UNGS.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI-UAM.
- Fava, R. (2014). “La clase media, entre la historia y la cultura. Representaciones sociales sobre los ‘vecinos’ en el conflicto con los ‘ocupantes’ durante la toma del Parque Indoamericano”. En Cravino, M. C. (org.). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines: UNGS.
- Gallach, H. y Marti-Costa, M. (2010). “Conflictos urbanísticos y movilizaciones ciudadanas: reflexiones desde Barcelona”. *Finisterra*, año 45, n° 90, pp .111-132.
- García Canclini, N. (1997). *Imaginario urbanos*. Buenos Aires: Eudeba.

- Kessler, G. (2008). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marcuse, P. (2000). “No caso, sino muros: el postmodernismo y la ciudad compartimentada”. En Ramos, A. M. (ed.). *Lo urbano*. Barcelona: Ediciones Universidad Politécnica de Catalunya.
- (2004). “Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o estado. *Espaço e debates*, vol. 24, nº 45, enero-julio.
- Marti i Costa, M, y Bonet i Marti, J. (2008). “Los movimientos urbanos: de la identidad a la glocalidad”. X Coloquio internacional de Geocrítica. “Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las Ciencias Sociales”, Universidad de Barcelona, 26 al 30 de mayo.
- Neufeld, M. R. y Cravino, M. C. (2007). “Entre la hiperinflación y la devaluación; ‘saqueos’ y ollas populares en la memoria y trama de los sectores populares del Gran Buenos (1989-2001)”. En Cravino, M. C. *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.
- Oszlak, O. (1980). “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. *Estudios CEDES*, vol 3, nº 2, Buenos Aires.
- (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas.
- Pita, M. (2010). *Formas de morir y formas de vivir el activismo contra la violencia policial*. Buenos Aires: Editorial del Puerto-CELS.
- Segura, R. (2012), “Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata”. *Quid 16*, nº 2, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, pp. 106-132. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20140626033526/Quid-16-no-2.pdf>
- Smulovitz, C. (2008). “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en Argentina”. *Desarrollo Económico*, vol. 48, nº 190-191, julio-septiembre/ octubre-diciembre, IDES, pp. 287-305.
- Sautu, R. (2001). *La gente sabe. Interpretaciones de la clase media acerca de la libertad, la igualdad, el éxito y la justicia*. Buenos Aires: Lumiere.

- Scott, J. (2004). *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. México: Era.
- Soja, E. W. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Svampa, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos.
- Tilly, C. (2000). "Acción colectiva". *Apuntes de investigación del SECYP*, año IV, n° 6, noviembre, pp. 9-32.
- Tiscornia, S.; Kant de Lima, R.; Eilbaum, L. (compil.) (2009). *Burocracias penales, administración institucional de conflictos y ciudadanía. Experiencias comparadas entre Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Thompson, E. P. (1995). *Costumbres en común*. Barcelona: Crítica.

Capítulo 7

Crédito hipotecario, acceso al suelo y clase media en la implementación del Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata

Juan Pablo del Río

Introducción

A partir de la redefinición de la relación entre sociedad, Estado y mercado que operó luego de la crisis del 2001-2002, en las ciudades argentinas comenzó a insinuarse aquello que podríamos denominar la difusión del régimen urbano neodesarrollista, uno de sus rasgos centrales fue la concurrencia de lo que en la terminología de Pírez (2014) hemos identificado como la recuperación de acciones de desmercantilización estatal del consumo de bienes y servicios orientados a la reproducción social, la persistencia del proceso de desmercantilización social regresiva en la producción del hábitat popular y la intensificación de la mercantilización del espacio construido asociada a la creciente especulación o financierización de los inmuebles urbanos (Del Río, 2014).

En este contexto, el Programa Crédito Argentino del Bicentenario (Pro. Cre.Ar) puede ser interpelado como una política de relativa desmercantilización estatal de las tasas hipotecarias, que permite reanimar las posibilidades de acceso a la vivienda de vastos sectores de arrendatarios y restituye –en cierto punto– el papel que juega el crédito hipotecario en la producción del espacio habitacional de la clase media. Frente a la masividad de este programa de subsidio a la demanda habitacional, la disponibilidad de suelo a nivel individual rápidamente se convirtió en un problema territorial y supuso diversas tensiones interjurisdiccionales en la configuración de la política urbana. Por ello, el objetivo de este trabajo es analizar la centralidad que adquirió la cuestión del suelo urbano en

la implementación del Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata, en el marco de las contradicciones que se generaron en el desarrollo de la política urbana a nivel local y la política de crédito nacional.

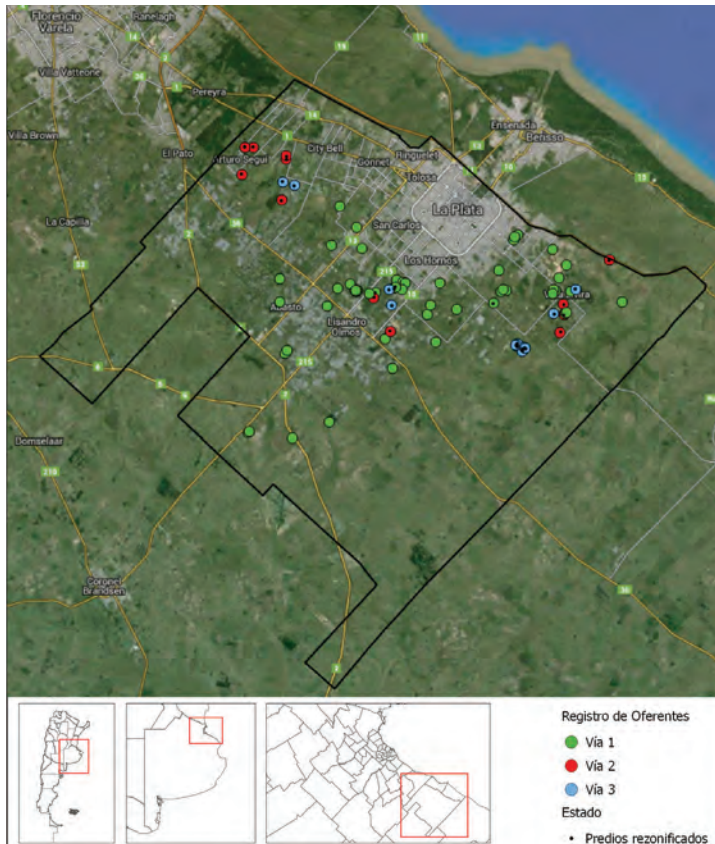
Al respecto, interesa estudiar qué atributos tiene el Pro.Cre.Ar y qué significado adquiere en el devenir del crédito hipotecario argentino, por qué la adquisición del suelo urbano se transformó en un obstáculo, cómo los beneficiarios del crédito rápidamente lograron transformar el problema en una cuestión pública, qué factores potenciaron este proceso en la ciudad de La Plata, cómo se procesó en el ámbito local la resolución de dicho conflicto y cuál fue el arreglo urbanístico resultante. Para dar respuestas a estos interrogantes se realizaron una serie de entrevistas a funcionarios públicos y referentes de los grupos de beneficiarios del Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata, y se revisaron fuentes oficiales, periodísticas y estudios precedentes. Desde el punto de vista metodológico, es importante aclarar que por tratarse de una política pública en curso, las observaciones que en este trabajo se realizan tienen alcance a febrero de 2015.

Tres grandes ideas organizan este trabajo. Primero, se afirma que en el marco de la evolución y el perfil que adquirió el crédito hipotecario argentino en las últimas décadas, el Pro.Cre.Ar es una política de carácter progresista, en cuanto genera condiciones de inclusión social por la vía de la generación de empleo y el acceso a la vivienda única y familiar. Más allá de las complejidades interjurisdiccionales, su sesgo macroeconómico como política contracíclica determinó en parte los “desajustes” que se generaron en el plano de las políticas urbanas a nivel local. Segundo, en un contexto de políticas tradicionalmente liberales en términos de la regulación de los mercados de suelo urbano, se considera que a diferencia las políticas habitacionales precedentes, el Pro.Cre.Ar supuso una innovación en cuanto puso a disposición tierra fiscal valiosa e incorporó en su diseño –aunque de manera extemporánea– la producción de suelo urbano a nivel nacional. Tercero, con el objetivo de movilizar suelo con destino al Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata ha surgido un arreglo urbanístico particular, el cual es interpretado, por un lado, como consecuencia del aislamiento y la incapacidad de la gestión municipal de proponer una solución alternativa al problema y, por otro lado, como producto de la visibilidad y los recursos que supieron movilizar los colectivos organizados de la clase media platense para permear la agenda municipal.

La estructura del capítulo es la siguiente: en primer lugar, se realiza un recorrido por la historia del crédito hipotecario argentino en los últimos 25 años, con la finalidad de identificar los antecedentes y el contexto en el cual surge el Pro.Cre.Ar. En segundo término, se presenta y caracteriza este programa de crédito y se pasa revista sobre los principales anuncios con el objetivo de dar

cuenta del reacomodamiento que sufrió el Pro.Cre.Ar, en particular a partir del problema suelo como un emergente sintomático de las contradicciones de la política urbana y habitacional. En el tercer apartado se analizan los vínculos entre la difusión de los loteos informales de la clase media y la resolución que los beneficiarios organizados del Pro.Cre.Ar lograron imponer en el ámbito municipal en relación con el problema del acceso al suelo. En cuarto lugar, se presenta la ordenanza 11.094 como un arreglo urbanístico particular, mediado por el *laissez faire* municipal y la impronta de esquema de autogestión urbanística particular propuesta por los beneficiarios del Pro.Cre.Ar.

Mapa 1. Distribución de lotes ofertados con destino Pro-Cre-Ar



Fuente: Juan Pablo del Río sobre la base de Google Maps.

De la expectativa de titulación a la contracción hipotecaria poscrisis

En primer lugar, es importante señalar –aunque resulte una paradoja de época– que hacia fines de la década del setenta, cuando la retribución salarial comenzaba a perder participación en el PBI del país, la Argentina institucionalizó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) con origen en las contribuciones salariales a cargo del empleador. Esto aconteció en un contexto donde desaparecía el crédito hipotecario subsidiado y se generalizaba el criterio de rentabilidad del préstamo. En segundo lugar –y en contraposición a la inscripción conceptual del problema de la vivienda en la relación capital-trabajo y el subsidio a la oferta que recorrió buena parte de los ochenta– uno de los emergentes en la década del noventa fue la apuesta a la titulación de hipotecas, con el objetivo de potenciar el financiamiento a la demanda habitacional. Además, se introdujeron significativos cambios en la matriz del FONAVI¹ y se descentralizó el control de la política habitacional hacia las provincias, hasta llegar a su desfinanciamiento en la década del 2000. Posteriormente –a través del Plan Federal de Viviendas– la política de distribución de los recursos de financiamiento público a la vivienda sufrió un proceso de recentralización y adquirió su desarrollo un carácter más contingente, con ejecución descentralizada a través de los municipios o de las organizaciones sociales y menor protagonismo de los Institutos de Viviendas provinciales.

En relación con los antecedentes del vínculo entre política crediticia y política habitacional, la profunda “redefinición ideológica y política” (Cuenya, 2005) que atravesó la política de vivienda en período de reestructuración neoliberal, tuvo como idea rectora generar un desplazamiento desde la incidencia en la oferta a través de la producción estatal hacia el financiamiento de la demanda individual y la emisión de títulos sobre el parque habitacional como fuente de generación de nuevos recursos. La tesis implícita en esta política es que la creación de un mercado secundario de hipotecas permitiría reducir los costos del financiamiento y con ello resolver el problema del acceso a la vivienda. La facilitación constituía la estrategia central del Estado, bajo el supuesto de que la disponibilidad de crédito reduciría las limitaciones de la demanda

¹ La primera novedad se remonta a la sanción de la Ley 23966/91 del Régimen Nacional de Previsión Social, mediante la cual se desafectó el porcentaje de retenciones fijadas en los convenios gremiales destinados al FONAVI y derivó los saldos de transferencia pendiente al Régimen de Previsión Social. El origen financiero del Fondo pasó a depender del 42% del impuesto al combustible.

y la desregulación del mercado anularía los obstáculos de la oferta. Una vez exploradas al máximo las posibilidades brindadas por el mecanismo de asignación mercantil, las agencias multilaterales de crédito aceptaban la atención de población focalizada de forma explícita, es decir, la implementación directa de subsidios estatales a los pobres.

Más allá de la discusión del alcance real que adquirieron estas ideas rectoras en el marco del proceso de descentralización que sufrió la política habitacional argentina en la década del noventa, la “triple F” de financierización, facilitación y focalización, tuvo su correlato en importantes cambios institucionales. La ley del Sistema Federal de Vivienda² no solo garantizó un piso mínimo de financiamiento para el FONAVI cuando la recaudación del impuesto al combustible fuese menor a los 900 millones de pesos al año; también formalizó la incorporación de los recursos “producidos de la negociación de títulos que se autorice a emitir para la construcción de viviendas económicas”. Esta normativa se dirigía a sostener el financiamiento individual de la demanda, con una meta de cobertura del 45% del Fondo en un plazo de cuatro años. Asimismo, introdujo una clara preocupación la regularización dominial de las obras realizadas por el FONAVI, la valuación de su parque habitacional y, finalmente, expresó la necesidad de disponer de escrituras traslativas de dominio como garantía de las jurisdicciones para la obtención de créditos nacionales o internacionales.

Por su parte, la ley de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción³ difundió nuevos mecanismos de financiamiento con el objetivo de reducir el déficit habitacional y, al mismo tiempo, propició una política de blindaje de inversión inmobiliaria a través de la introducción de la figura del fideicomiso.⁴ Además, permitió la ejecución de las hipotecas por vía extrajudicial, generando mayor seguridad para el negocio hipotecario. Según Baza y Fernández (2007), con la impronta de la titulación, el Banco Hipotecario Nacional (BHN) actuaba como agente de desembolso de fondos provinciales para la vivienda, administrados por el FONAVI. En tanto, la misma ley estableció la posibilidad de obtener

² Ley Nacional 24464/95.

³ Ibid.

⁴ La figura del fideicomiso constituyó un nuevo marco jurídico-financiero para el negocio inmobiliario, ya que minimiza el riesgo del inversor por cambios potenciales y/o grado de cumplimiento del proyecto de negocio; separa la propiedad fiduciaria del patrimonio individual de los inversores (fiduciantes) y del fiduciario. A diferencia de una sociedad anónima, el fideicomiso no tiene personería jurídica, por lo tanto, los proyectos inmobiliarios no se exponen a los acreedores de las empresas constructoras; por último, los fideicomisos gozan de un conjunto de exenciones impositivas (Del Río, Langard y Arturi, 2014).

financiamiento a través del BHN como banco mayorista, el cual podía ofrecer mayor fondeo al conjunto de bancos minoristas mediante la adquisición de hipotecas con la finalidad de titularizarlas. Delgobbo (2000) destaca que una vez que las hipotecas estaban securitizadas, el banco, en su carácter de fiduciante, vendía a un fiduciario financiero del exterior con representación en el país los activos hipotecarios para colocar los títulos en el mercado estadounidense. No obstante la innovación, este procedimiento resultó poco respaldado por los fondos de pensiones locales, que solo alcanzaron a adquirir un 3% de las clases elegibles (senior)⁵ de las titulaciones en dólares, optando preferentemente por otros bonos del Estado nacional y/o provinciales más rentables (Delgobbo, 2000, citado por Baza y Fernández, 2007).

En el mismo sentido, la reestructuración del BHN, luego la salida del mercado minorista y finalmente su privatización (Cristini y Moya, 2004), supuso una reorientación del crédito hipotecario, priorizando la maximización de la fórmula de recupero y la apuesta a transformar los préstamos en títulos valores (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002). Esto implicó no solo un proceso de privatización escandaloso por un monto de 1200 millones de dólares cuando el valor estimado del BHN variaba entre 2400 y 4000 millones (Fernández Wagner, 2008), sino también la pérdida de una herramienta estatal estratégica para la regulación del mercado hipotecario, que sufrió un proceso de concentración y un redireccionamiento progresivo hacia los sectores medios y altos. Todo ello en un contexto de distribución regresiva del ingreso, con crecimiento de las tasas de desempleo y de pobreza.

En síntesis, el proceso de reestructuración económica de los noventa y el régimen de convertibilidad cambiaria permitieron –luego de la inestabilidad de la década del ochenta– una expansión del crédito hipotecario del 1 al 3% del PBI sobre la base de segmentos rentables del mercado. Dicha expansión se explicó porque los contratos se suscribieron mayoritariamente en dólares,⁶ se

⁵ La deuda senior es aquella con derechos preferentes al cobro de deuda junior, participaciones preferentes y acciones ordinarias. A diferencia de la deuda junior, la deuda senior suele ir acompañada de una garantía colateral que garantiza su pago en caso de quiebra de la compañía emisora.

⁶ Según Baza y Fernández (2007) los demandantes se orientaron a la contratación de financiamiento en dólares porque el sistema ofrecía tasas de interés más bajas. “Dicho comportamiento se vio favorecido por el propio régimen de convertibilidad y por las ventajas que tuvieron las entidades de origen extranjero, que podían fondearse de manera más barata en el exterior a través de sus casas matrices [...]. En este contexto se verificó un significativo descalce de monedas y plazos en las entidades financieras, las cuales tomaban depósitos en moneda local de corto plazo y prestaban en dólares a largo plazo. Adicionalmente, se debe considerar que, en su mayoría, los tomadores de dichos créditos percibían sus ingresos en moneda local y debían afrontar el

observó un aumento de los depósitos y una reducción de la tasa de interés,⁷ la estabilidad de los precios y la previsibilidad macroeconómica permitieron una extensión de los plazos de depósitos y de préstamos, el ingreso de bancos extranjeros al sistema financiero trajo aparejado mayor competencia, y la posibilidad de generar fideicomisos con las letras hipotecarias significó una señal importante para el desarrollo del mercado hipotecario. Además, se profundizó el desarrollo de los sistemas de información de deudores, que significó una reducción de los costos de selección de clientes (Cristini y Moya, 2004).

El corolario de la difusión del paradigma de la titulación que se desarrolló en los noventa fue la constitución en el Banco de Crédito y Securitización (BACS) en el año 2001. El Banco Hipotecario S. A. (cuyo presidente es Eduardo Elsztain) es el principal socio accionario de esta entidad, el cual está acompañado por otros accionistas minoritarios, como IRSA (principal empresa inmobiliaria del país perteneciente mayoritariamente a Elsztain), International Finance Corporation (Banco Mundial) y Quantum Industrial Partners (Soros). El BACS fue concebido como un banco de “segundo piso”⁸ y desde sus inicios estuvo involucrado en la securitización de préstamos al consumo y créditos hipotecarios.⁹ No obstante, dada la contracción económica en el momento de creación del BACS, la ampliación del volumen de hipotecas titularizadas comenzó a expandirse recién en 2004. Aunque su proporción sigue siendo baja en relación a otros mercados.

Por otro lado, la profunda crisis económica, política y social se tradujo en un extenso ciclo de protesta. La emergencia de los “cacerolazos” del 19 de diciembre bajo la consigna “Que se vayan todos”, tuvo un alto componente de clase media que buscaban recuperar los ahorros que habían quedado en el “corralito”.¹⁰ Como señalan diversos autores (Guerrero, 2002; Bellucci y Miti-dieri, 2011; Barrera 2011; Faletti, 2012) la emergencia y el sentido de la acción

pago mensual de la cuota del préstamo en dólares, con los riesgos implícitos que esta modalidad acarrea, tanto a los oferentes como a los demandantes en el momento en que se altera la paridad cambiaria” (2007: 46-47).

⁷ Aunque en términos reales siguieron siendo elevadas, en particular si se considera la baja inflación y la deflactación de precios hacia el final de la década.

⁸ Esta denominación hace referencia a bancos que no tratan directamente con los usuarios, sino que se constituyen como instituciones financieras cuyas colocaciones se realizan a través de otros bancos.

⁹ Actualmente, el BACS ofrece también otros servicios, como administración de créditos, mesas de *trading* y banca de inversión, incluyendo préstamos sindicados y emisiones de instrumentos con oferta pública.

¹⁰ Con el objetivo de detener la fuga de divisas al exterior y evitar la reducción de los depósitos que hacían menguar las reservas, el Decreto 1570/2001 estableció la restricción a la libre dis-

colectiva de los “cacerolazos” no pueden circunscribirse solo a un demanda de corte patrimonialista en torno a la defensa de los ahorros, ya que coexistieron diversas orientaciones políticas e ideológicas y estos tuvieron fuertes lazos con experiencias sociopolíticas previas y posteriores, como por ejemplo, las asambleas barriales que surgieron pocos días después en Buenos Aires y en otras ciudades, como expresión de la insubordinación ciudadana e impugnación a la democracia representativa en el marco de una de las mayores crisis argentinas. Aun reconociendo la complejidad de este proceso, en el marco de este trabajo interesa resaltar la constitución de los ahorristas y los damnificados por la pesificación y el *default* como un actor político del período cuyas demandas se articularon con un sinnúmero de cuestionamientos sociales y políticos en tiempos de crisis.¹¹

En relación con la dinámica de los créditos, la contraparte del colapso del régimen de convertibilidad cambiaria y la devaluación acarrearón un aumento de las irregularidades (o directamente la cesación) de pagos producto de la recesión. El creciente número de créditos impagos fue provocado, en gran medida, por el alto nivel de endeudamiento en dólares frente a la percepción de ingresos en pesos. En el marco del profundo debate en torno a la restructuración y pesificación de las deudas, el Estado desarrolló distintas medidas tendientes a frenar la ejecución judicial y extrajudicial de hipotecas, prendas, subastas y desalojos. La sanción de la Ley 25713/02 incluyó ajustes variables de los intereses hipotecarios por el Coeficiente de Variación Salarial (cvs) y por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), según se trate de hipotecas menores o mayores a los 250.000 dólares. Además, se creó el Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria¹² a efectos de resolver la situación planteada de las ejecuciones hipotecarias sobre vivienda única y familiar y se creó la Unidad de Reestructuración¹³ con el objetivo de analizar y reestructurar la totalidad de los contratos hipotecarios pactados entre los adjudicatarios y

ponibilidad de los depósitos bancarios a partir del 3 de diciembre de 2001 y una restricción a la extracción de efectivo hasta un tope de 250 pesos o dólares semanales para el público general.

¹¹ La presentación al relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que visitó la Argentina a mediados de 2002, encontró a los ahorristas junto con las organizaciones (Central de Trabajadora Argentinos, Centro de Estudios Legales y Sociales, Comité de Acción Jurídica, Coordinadora contra la Represión Policial, Poder Ciudadano, entre otras) que denunciaban las muertes del 19 y 20 de diciembre de 2001, los fusilamientos de los piqueteros Darío Santillán y Maximiliano Kosteki, el aumento de la violencia institucional, la criminalización del conflicto social, el aumento de la pobreza, el desmantelamiento del sistema público de salud y la crisis de legitimidad de la Corte Suprema de Justicia, por solo citar algunos ejemplos (Ver *Página/12*, 30/7/2002).

¹² Ley Nacional 25798/03.

¹³ Ley Nacional 26177/06.

el ex Banco Hipotecario Nacional, antes de la vigencia de la convertibilidad. Finalmente, en estos casos se estableció que para los saldos pendientes menores a los 100.000 \$, el valor de las cuotas no podría superar el 20% del ingreso del grupo familiar, aplicando a las cuotas un interés del 12,4%.¹⁴

Por otra parte, Baza y Fernández (2007: 65) afirman que:

... para el caso de los deudores hipotecarios contraídos por afuera del sistema bancario (escribanías e inmobiliarias), y tras arduas pujas en los tribunales judiciales, la Corte Suprema de Justicia avaló la constitucionalidad del fondo fiduciario creado por el gobierno para frenar los remates hipotecarios y sostuvo que los deudores y acreedores deberán afrontar, en forma compartida, los desajustes que provocó la salida de la convertibilidad. El fallo convalidó así la teoría del “esfuerzo compartido”, mediante el cual los deudores de préstamos hipotecarios en dólares contraídos fuera del sistema bancario antes de la crisis de fines de 2001 deberán pagar por cada dólar recibido un peso más el 30% de la brecha cambiaria, más 7,5% de interés anual entre moratoria y punitorio desde la fecha de la mora del préstamo.

Luego de las turbulencias de la crisis, el sistema financiero comenzó a recuperarse tras la modificación de la política de encaje, aumentando los depósitos y consecuentemente la liquidez. Esto permitió que entre 2004-2005 el mercado hipotecario comenzara a expandirse nuevamente. Sin embargo, a pesar del crecimiento económico registrado y las significativas mejoras en las condiciones para los adquirentes de crédito hipotecario (tasas reales más bajas que en los noventa, entre otras ventajas que se detallan en el párrafo a continuación), el volumen de las hipotecas estuvo muy por debajo de la década precedente. Las hipotecas argentinas representaban en 2011 el 1,3% del PBI¹⁵ mientras que, según *Reporte Inmobiliario* (2011a),¹⁶ en la ciudad de Buenos Aires el porcentaje de hipotecas sobre las escrituras traslativas de dominio alcanzó el 8,6% en 2007 (máximo registro de la década) frente al 31,4% en 1998.

En el período posconvertibilidad, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) tomó una serie de decisiones a efectos de ampliar y reconfigurar la oferta hipotecaria: modificó el ponderador de riesgo de los préstamos hipotecarios con destino a vivienda única, familiar y permanente, permitiendo a las

¹⁴ Ley Nacional 26313/07.

¹⁵ “Créditos Hipotecarios: la Argentina, a la cola de los países de la región” (*La Nación*, 18/7/2012).

¹⁶ “Radiografía del mercado” (*Reporte Inmobiliario*, 11/10/2011).

entidades bancarias el otorgamiento de préstamos de hasta el 90% y, en algunos casos, el 100% del valor de tasación de la vivienda. A su vez, se consideró el grado de informalidad de la economía y dispuso flexibilizar la evaluación crediticia incluyendo mayor número de personas físicas; también estableció que los préstamos hipotecarios deberán ser otorgados en pesos y amplió los plazos máximos de financiamiento¹⁷ (Baza y Fernández, 2007). No obstante la flexibilización que tuvo el marco regulatorio, estos autores destacan que los avances no resultaron suficientes para expandir la oferta del crédito y satisfacer una solución habitacional para vastos sectores de la población.

La contracción hipotecaria se explicó en buena medida por el crecimiento del precio de las propiedades y la brecha respecto del poder adquisitivo del salario, en una década en la cual los inmuebles urbanos intensificaron su función como activos financieros producto de cuatro factores: los costos de oportunidad del sector de la construcción posdevaluación, la pérdida de confianza en el sistema bancario, las tasas de interés negativas en un escenario inflacionario y el elevado precio de los *commodities*. Por el lado de la oferta se observó un aumento del precio de la vivienda en dólares que no fue necesariamente acompañado con la misma intensidad por poder adquisitivo de la demanda o por la cobertura del apalancamiento hipotecario (Baer, 2011; Del Río, Langard y Arturi, 2014).

A partir del 2009 se redujeron la cantidad de sueldos necesarios para comprar una vivienda,¹⁸ en parte por las mejoras salariales, el freno del “boom inmobiliario” y la desaceleración de la economía argentina por el efecto de la crisis internacional. Entre 2012 y 2014 el escenario del mercado hipotecario –por fuera del Pro.Cre.Ar– se reconfiguró, limitando las líneas de crédito en plaza (con un aumento de costo financiero y avance de las tasas variables). La implementación de la restricción a la compra de dólares a finales de 2011¹⁹ y la devaluación de enero de 2014, contribuyó nuevamente a generar desajuste entre el precio de los inmuebles, los ingresos reales y la cobertura del crédito hipotecario. Frente a esto, la ortodoxia postuló la necesidad de liberar el dólar y aumentar la cobertura del financiamiento hipotecario para buscar un “precio de equilibrio” entre demanda y oferta.²⁰ Sin embargo, la banca no estuvo dispuesta a asumir mayores riesgos, ni a convalidar los precios especulativos de la oferta.

¹⁷ El BCRA estableció un conjunto de normas con el propósito de mantener un grado de homogenización de las hipotecas a fin de poder ser sujetas a futuras titulizaciones.

¹⁸ “Salarios, vivienda y crédito” (*Reporte Inmobiliario*, 27/11/2011).

¹⁹ Ver Resolución General 3210 BCRA de octubre 2011.

²⁰ Ver “Hipotecarios: luego de la devaluación el crédito para renovar la vivienda queda todavía más lejos” (*Profesional*, 31/1/2014, www.iprofesional.com).

De este modo, en 2014 la contracción hipotecaria se mantuvo y la cotización de los inmuebles ha comenzado a mostrar un amesetamiento.

En este cuadro de situación del crédito hipotecario argentino, en el que la banca solo brinda líneas de crédito hipotecario que cubren parcialmente al sector ABC1²¹ de la población, surge el Pro.Cre.Ar como una línea de crédito subsidiada y como una medida dirigida a producir desarrollos urbanísticos en tierras estatales.

La irrupción del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario

En junio de 2012 se crea por el Decreto 902 el Fondo Fiduciario Público denominado Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar), cuyo objeto “es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social”. Esta medida prevé la asignación de 400.000 créditos en cuatro años y atiende centralmente dos cuestiones. En el plano macroeconómico se inscribe en el marco de una política contracíclica, que tras una caída de la tasa de crecimiento económico (de 8,6 % en 2011 a 0,9 % en 2012) busca dinamizar el sector de la construcción, dada su capacidad de generación de puestos de trabajo y su efecto multiplicador sobre el entramado productivo. En el plano habitacional constituye una política de subsidio a la demanda –combinada en el caso de la línea de Desarrollos Urbanísticos con una estrategia de incidencia por el lado de la oferta– para afrontar la restricción del acceso a la “vivienda propia” de una gran parte de la población, en particular de sectores medios que en la última década sufrieron un proceso de inquilinización.

El surgimiento de este crédito subsidiado por el Estado nacional implicó la apertura de un segmento de oferta no cubierto por el mercado hipotecario, que, como se observó en el apartado anterior, se encontraba contraído y destinado exclusivamente a sectores de altos ingresos. En contraposición a esta tendencia, entre las principales cualidades del Pro.Cre.Ar se destacan: las tasas negativas

²¹ Denominación utilizada por las técnicas de *marketing* en base criterios de estratificación socioeconómica de la población con el objetivo de identificar grupos de demanda y preferencias de consumo. En este caso sector ABC1 corresponde al estrato de clase alta y media alta, con mayor poder adquisitivo.

que oscilan entre un 2 y 18%,²² tasas sensiblemente menores a la inflación y al resto de los productos de la plaza hipotecaria (incluidas la banca pública); la progresividad de la tasa de interés, que posee la particularidad de ser inversa al ingreso del grupo familiar; la tasa fija y la extensión del plazo de pago de 20 a 30 años en la línea “construcción” para el segmento de menores ingresos (hasta 8000 pesos); la relación cuota-ingreso en un 40% en contraposición al 30-35% de los otros productos en plaza; el alcance del público potencialmente adjudicatario no se restringe solo a trabajadores en relación de dependencia;²³ el destino exclusivo a vivienda única, familiar y de carácter permanente; la transparencia de mecanismo de asignación por sorteo; y, por último, su elegibilidad de acuerdo con la ponderación de la distribución geográfica del déficit habitacional, ingresos totales del grupo familiar, prioridad sociodemográfica²⁴ y vulnerabilidad social.²⁵

De modo complementario a las cualidades financieras o de distribución de los recursos del Pro.Cre.Ar, resulta interesante precisar la orientación que tienen en términos urbano-habitacionales y distinguir dos momentos en la cronología de anuncios. En este sentido, en un primer momento los recursos del programa se orientaron al desarrollo de proyectos urbanísticos, créditos para la construcción, ampliación/terminación y refacción de la vivienda.²⁶ Dentro de estas cuatro líneas de intervención, las dos últimas no requieren terreno y atienden un déficit cualitativo que normalmente no está cubierto por financiamiento público.

Con relación a la línea de construcción, desde el punto de vista urbanístico supone una potencialidad interesante de completar o densificar el tejido urbano, en particular al exigir el emplazamiento del terreno en zonas urbanas

²² Se consideran aquí tanto el tramo de cuota a tasa fija como el tope de tasa variables (en el tramo de cuota con tasa variables) y todos los segmentos de ingresos del grupo familiar.

²³ Aunque posee limitaciones para llegar plenamente a los sectores del mercado de trabajo informal (Ver CELS, 2013).

²⁴ Se considera cantidad de miembros del grupo familiar, cantidad de hijos menores de 18 años, integrantes del grupo familiar con capacidades diferentes y edad del titular del crédito.

²⁵ El Anexo 1 de la Bases del Pro.Cre.Ar contempla la adecuación de cupos por criterios sociodemográficos, climatológicos, geográficos, socioambientales y/o económicos, como por ejemplo los anunciados en la ciudad de La Plata y otras ciudades con destino a los damnificados de las inundaciones del 2 de abril de 2013.

²⁶ En realidad, la línea de ampliación/terminación y refacción fueron anunciadas unos meses después, pero aquí la englobaremos en el primer ciclo de anuncios.

o semiurbanas consolidadas en términos de la infraestructura de servicios,²⁷ o contemplar la posibilidad de construir en terrenos donde existen relaciones de parentesco con los propietarios (sean estos padres o hijos). Otra particularidad interesante de destacar es la difusión de prototipos de viviendas según región, cantidad de dormitorios y medidas de frente del terreno con el objetivo de minimizar costos para el beneficiario y facilitar el procedimiento de aprobación de planos, apelando a la fluidez y sistematicidad que había logrado en este sentido el Plan Eva Perón en la década del cincuenta (Ballent, 2005).

La línea de desarrollos urbanísticos se encuentra destinada a beneficiarios del crédito que no cuentan con terreno e implica la construcción de conjuntos de viviendas multifamiliares o tipo dúplex en tierras del Estado nacional.²⁸ A diferencia de la línea anterior, caracterizada como una política de subsidio a la demanda, en este caso el Estado se involucra o gana poder de decisión en algunos de los componentes de la oferta. Por un lado, moviliza tierra ociosa frecuentemente emplazada en localizaciones estratégicas y se encarga de acondicionarla a efectos de convertirla en suelo urbano. Por otro lado, licita por concurso público el proyecto urbanístico, la dirección de obra, la provisión de infraestructura y la construcción de las viviendas, que luego serán adjudicadas a beneficiarios que residan en la localidad donde se encuentra el desarrollo urbanístico o en las localidades próximas.²⁹

²⁷ Dada la escasez impuesta por la oferta, esta exigencia, como veremos luego, se restringió tan solo al tendido eléctrico y la apertura de calles en el caso del financiamiento de la compra de terrenos. Sin embargo, cuando el Programa asume la producción del suelo urbano, los estándares de servicios son más elevados.

²⁸ El Tribunal de Tasaciones de la Nación es el encargado determinar el valor de las tierras administradas por la Agencia Nacional de Administración de Bienes del Estado (AABE) en las cuales se proyecta el desarrollo urbanístico y una vez mediada su desafectación jurisdiccional, son transferidas e incorporadas al Fondo Fiduciario Público contra entrega de los certificados de participación fiduciaria.

²⁹ Los beneficiarios de esta línea tras ser sorteados e iniciar los trámites para convertirse en adjudicatarios, aportan durante el período constructivo de la obra una parte del financiamiento en función de su capacidad de pago, el cual constituye un esquema mixto de crédito con ahorro previo.

Cuadro 1. Cronología de principales anuncios en el marco del Pro.Cre.Ar

Fecha	Líneas de crédito e intervenciones anunciadas
Junio 2012	Construcción de viviendas Desarrollos urbanísticos
Marzo 2013	Ampliación y terminación de viviendas Refacción de vivienda
Septiembre 2013	Compra de viviendas a estrenar Compra de terreno y construcción de vivienda
Noviembre 2013	Primeros convenios municipales y provinciales para genera de suelo urbano Registros de comercializadores de terreno y vivienda a estrenar
Febrero 2014	Acuerdo de precios de referencia de materiales de construcción
Abril 2014	Licitación Pública para oferta de terrenos para generar lotes con servicio

Fuente: elaboración propia sobre la base de página oficial www.procrear.anses.gov.ar

Un segundo momento de los anuncios del Pro.Cre.Ar puede reconocerse a partir de septiembre de 2013 cuando, dadas las dificultades que los beneficiarios manifestaron en el acceso al suelo urbano, se agregaron dos nuevas líneas de crédito: compra de terreno y adquisición de vivienda a estrenar. Estas dos últimas líneas, directa o indirectamente, pretendían aliviar el problema del acceso al suelo.³⁰ Sin embargo, encontraron obstáculos para cubrir este objetivo.

La línea de compra de terreno, lejos de contribuir a la resolución de la problemática del acceso al suelo, retroalimentó el fuerte proceso especulativo por parte de los propietarios de la tierra. Según el titular de la ANSES, Diego Bossio, el relevamiento realizado por dicho organismo: i) dio cuenta de aumentos en los precios de los terrenos entre el 80 y el 110% en todas las provincias, ii) identificó los 25 distritos donde se concentra la mayor parte del problema, entre los cuales

³⁰ En el marco de este anuncio, Bossio sostuvo que “es necesaria la articulación entre la Nación, las provincias y los municipios, para generar suelo urbano que posibilite la construcción de viviendas. Por eso le pedimos la colaboración a los gobernadores e intendentes para acceder a estas tierras”. Ver nota: “La presidenta anunció dos nuevas líneas de crédito de Pro.Cre.Ar Bicentenario” (*Noticias ProCreAr*, 25/9/2013).

se encuentra la ciudad de La Plata,³¹ y iii) estimó que existe una demanda de 100 mil familias que aspiran a comprar terrenos en el marco del Pro.Cre.Ar.³² También, la línea de vivienda a estrenar encontró restricciones por el lado de la oferta, dada la escasa producción de viviendas a estrenar en condiciones de ser hipotecada y acorde con el rango de financiación propuesto por el Programa.

Frente a estas dificultades, la respuesta del Estado fue una combinación de la flexibilización de las condiciones de compra de vivienda a estrenar³³ y el desarrollo de una estrategia de articulación con las provincias y los municipios a efectos de movilizar suelo urbano disponible en estas jurisdicciones, o bien, ceder por convenio inmuebles de dominio provincial o municipal. Posteriormente, la cesión de tierras fiscales de otros niveles jurisdiccionales se combinó con un esquema de desarrollo de suelo urbano basado en la apertura de una licitación pública para la oferta de terrenos aptos para loteo. La oferta del sector privado estuvo constituida por 349 pliegos de licitación por un total de 72 mil lotes potenciales *ad referéndum* de la comisión evaluadora.³⁴ Por otra parte, la oferta económica de los predios puede ser en dinero o especies. Esto significa que mediante la figura de los consorcios urbanísticos el privado coloca tierra en bruto y se lleva un porcentaje del suelo urbanizado que ha sido valorizado por la acción de pública (provisión de servicios, asignación de indicadores urbanísticos, etcétera). En estos casos, el Pro.Cre.Ar aporta el financiamiento para la urbanización, y luego los lotes con servicio resultantes son sorteados a beneficiarios de la línea de construcción o la línea de compra de terreno y construcción. En vez de subsidiar la demanda de terrenos alimentando el proceso especulativo con el suelo, el Programa asumió la producción de lotes con servicios vía el financiamiento de la línea compra de terreno, generándose

³¹ Entre el *ranking* de las 25 ciudades donde la problemática presentó mayor gravedad se encuentran: La Plata, La Matanza, Bahía Blanca, Tandil y General Pueyrredón en provincia de Buenos Aires; Rosario y las capitales de Salta, Córdoba, Tucumán, Santa Fe, Corrientes, Catamarca, San Juan y Entre Ríos; Río Cuarto, San Justo (Córdoba), Godoy Cruz, San Rafael y Guaymallén (Mendoza), General Roca (Río Negro), Manuel Belgrano (Jujuy), General Obligado (Santa Fe), San Fernando (Chaco), Las Tejas (Catamarca) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³² Agencia Periodística de Buenos Aires de la Facultad de Periodismo y Comunicación de la UNLP: “El Pro.Cre.Ar ya cuenta con casi 90 mil viviendas en obra” (AGEPEBA, 3/1/2014).

³³ Se aumentó la financiación al 90% del valor del inmueble y se modificó la fecha de inicio de obra permitiendo certificados de inicio de obra posteriores al 1 de enero de 2010.

³⁴ Según el artículo 18 del pliego de licitación los criterios de evaluación son: factibilidad y/o prefactibilidad de infraestructura de servicio, emplazamiento del terreno, aprovechamiento de tierra vacante, evaluación del equipamiento comunitario existente, aptitud hidráulica, condiciones de accesibilidad y centralidad.

un circuito cerrado donde el propio Estado financia la demanda y produce la oferta de suelo urbanizado.

A pesar de la decisión nacional de asumir la generación de lotes con servicio a partir de 2014, durante 2012-2013 los sorteos del Pro.Cre.Ar ya habían generado un aumento de demanda de suelo, dado que una parte importante de los hogares no disponían de tierra para construir las viviendas. Al concurrir al mercado estos hogares se encontraron con una generalizada escasez de oferta para los segmentos de demanda relacionados con el Pro.Cre.Ar y con un franco proceso especulativo. Frente a este panorama, los reclamos de los beneficiarios del crédito comenzaron a propagarse literalmente desde Misiones a Tierra del Fuego, los gobiernos municipales fueron los primeros interpelados y, a su vez, comenzaron a ensayar algunas respuestas en el marco de sus competencias.

A nivel municipal se observaron distintas estrategias de intervención urbanísticas con el fin de movilizar suelo que sin duda podría dar lugar a un estudio comparativo. No obstante, el interés de este trabajo reside puntualmente en analizar el modo en el cual el municipio de La Plata procesó esta demanda, dado que el conflicto por el acceso al suelo generó en el ámbito municipal una controversia y las organizaciones de clase media autoconvocadas alrededor del Pro.Cre.Ar lograron redefinir, actualizar y orientar las decisiones municipales en materia de gestión urbana.

Loteos informales, clase media y organización 2.0

Al momento de movilizar suelo urbano o reservas de tierra pública, el Pro.Cre.Ar dejó al descubierto las limitaciones en materia de política urbana. El caso del distrito de La Plata es un ejemplo emblemático, ya que a nivel local se verifica, por un lado, la restricción estructural del mercado inmobiliario para ofrecer suelo urbano a precios acordes al financiamiento de Pro.Cre.Ar y, por otro lado, la incapacidad o el desinterés de las sucesivas gestiones municipales para producir suelo urbano en el marco de procesos de planificación territoriales que contemplen la demanda habitacional de los sectores de ingresos medios y bajos. Algunos de los antecedentes recientes en materia urbanística, como por ejemplo la reforma del Código de Ordenamiento Urbano (COU) en el año 2010, muestran la orientación excluyente que adquirió la política urbana local (Barakdjian y Losano, 2012; Del Río y Relli, 2013).

Otra particularidad del caso platense es la difusión que adquirió el acceso a la tierra vía la modalidad de propiedad indivisa de parcelas rurales. Ya diferentes

estudios (Núñez, 2002; Clichevsky, 2012) dieron cuenta de que la venta de parcelas rurales indivisas no constituye una novedad; por el contrario, se suman a una gama diversa de situaciones de irregularidad en el acceso al suelo que a partir de los ochenta comenzaron a difundirse de manera complementaria a las “villas” (Cravino, 2008). Sin embargo, en el ámbito local este fenómeno no se ciñe a un mercado informal de *loteos clandestinos* promovido por inmobiliarias, martilleros o estudios jurídicos que venden tierra indivisa en condominio en zonas donde no está permitido el loteo para la construcción de viviendas. Como se detallará luego, la figura del condominio³⁵ comenzó a ser utilizada por sectores medios para comprar tierra en *pool* en zonas no habilitadas para la subdivisión de parcelas urbanas.³⁶

En este sentido, más allá de la presencia o ausencia de intermediarios con intereses espurios, la finalidad del lucro o los intereses especulativos, en la ciudad de La Plata diversos entrevistados dieron cuenta de que los condominios de tierra rural experimentaron un crecimiento significativo en las últimas dos décadas. A su vez, fue posible encontrar diversos registros que dan cuenta del alcance de estas prácticas, las cuales, paradójicamente, se intensificaron con la puesta en marcha del Pro.Cre.Ar y fueron resignificadas por los beneficiarios del crédito.

Existen numerosos anuncios inmobiliarios que presentan oferta tales como: “nuevo loteo en proceso de aprobación, se puede escriturar parte indivisa”, “escrituración sobre porcentaje de propiedad indivisa y posterior asignación de unidad con aprobación del plano de PH [Propiedad Horizontal]”,³⁷ “plano de PH en trámite, hoy se escrituraría por parte indivisa”, “se escritura por parte indivisa, buen entorno, el condominio ya cuenta con 9 viviendas”, “zona agropecuaria, el loteo que sale es por parte indivisa, con un total de 24 lotes”.³⁸

Estos anuncios dan cuenta de la venta anticipada de “lotes” sin la aprobación de los planos, a lo que se suma en algunos casos la transferencia de los costos de la urbanización a los usuarios finales y la construcción residencial con anterioridad a la subdivisión formal o zonificación del suelo como urbano o residencial. Por otro parte, el amplio grado de circulación que tienen estos

³⁵ “El condominio es el derecho real de propiedad que pertenece a varias personas, por una parte indivisa sobre una cosa mueble o inmueble” (artículo 2673 del Código Civil).

³⁶ Según ordenanza local 10703/10 y el Decreto Ley 8912.

³⁷ Refiere al régimen de propiedad horizontal que requiere del establecimiento de un consorcio y reglamento de copropietarios.

³⁸ La recopilación de anuncio proviene de un registro de oferta inmobiliaria de los años 2012, 2013, 2014 y 2015 que se lleva adelante en el marco del proyecto de investigación “Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflicto” (Proyecto H636, SCYT-UNLP).

productos en el ámbito local da lugar a otro tipo de estrategia publicitaria que busca diferenciar su oferta y explicitar “no es PH, ni fideicomiso, ni parte indivisa” con el objetivo de capitalizar en la transacción de compra-venta las ventajas de la formalidad de los loteos.

En 2013 se presentó en la Legislatura provincial un proyecto de ley que buscaba regular la publicidad inmobiliaria con el objetivo de evitar la proliferación de “loteos clandestinos”, formas de tenencias u ocupación precarias o informales, y permitir a los consumidores defender sus derechos mediante la incorporación en la oferta pública de antecedente de dominio, número de plano de mensura y subdivisión, plazos y condiciones de la escrituración, mecanismos de subdivisión, riesgos asumidos por el comprador, etcétera. En este contexto, el diputado provincial Alberto España sostenía:

Durante los últimos años la creciente dificultad para acceder a la tierra y a la vivienda propia para amplios sectores de nuestra sociedad, en general se ha convertido en una problemática social [...] esta necesidad de tierra y vivienda ha sido aprovechada por algunos desarrolladores inmobiliarios, comercializadores, titulares de dominio de fracciones urbanas y rurales, y bajo pretexto de querer agilizar el mercado inmobiliario se ofrecen a la venta inmuebles que todavía son intransferibles, por diversas causas, subdivisiones pendientes, sucesiones inconclusas y más.³⁹

También en diversos medios locales se puso en evidencia que el avance del Pro.Cre.Ar forzó al gobierno municipal a “poner la lupa” en la gran cantidad de condominios en la periferia de la ciudad, donde grandes parcelas son vendidas como porciones indivisas, en perjuicio de los eventuales compradores que luego no pueden construir ni hipotecar dicho inmueble. Asimismo, los precios en la mayoría de los casos igualan a los que rigen en el mercado inmobiliario por la compra de lotes regulares.⁴⁰

La venta de “lotes” en zona rural intensiva también se vincula con proceso de judicialización reciente. En octubre de 2013 la Secretaría de Tierras y Viviendas de la Municipalidad denunció esta situación frente al Juzgado de Faltas N° 4, generando que un emprendimiento inmobiliario fuera clausurado en Parque Sicardi. Según los funcionarios:

³⁹ “Proponen evitar publicaciones engañosas en la venta de inmuebles” (AGEPEBA, 14/3/2013).

⁴⁰ “Condominios bajo la lupa: crece ‘presión’ municipal y expectativa vecinal por más regularizaciones” (Agencia *Nova*, 26/12/2014). “Frenan venta e inician causa penal por lotes flojitos de papeles en Parque Sicardi” (*Full*, 5/2/2014).

... hay vecinos que necesitan construir de forma legal sus casas ahí y no pueden hacerlo por tratarse de una zona no apta para la construcción de más de una vivienda cada 10 mil metros cuadrados [...] la venta de tierra no está prohibida, pero se advierte una violación al COU [Código de Ordenamiento Urbano] en la demarcación de parcelas y la construcción de viviendas en un área rural.⁴¹

La amplificación creciente de este fenómeno dio lugar en diciembre de 2014 a la sanción de la Ordenanza 11219/14, que autorizó a sancionar a promotores inmobiliarios que comercializan tierras que formalmente no pueden ser loteadas e intimar a los oferentes a realizar las obras de infraestructura frente al hecho consumado. Esta normativa autoriza a:

... intimar a los privados, las inmobiliarias, desarrolladores de proyectos, particulares, intermediarios y todo aquel que se beneficie económicamente en la operación de venta de partes indivisas de inmuebles destinados a vivienda, a la Ejecución de Obras de Infraestructura necesarias según lo establezca la Dirección de Planeamiento.⁴²

Hasta aquí cabe distinguir conceptualmente dos tipos de estrategias inmobiliarias: por un lado, la práctica de anticipación de los promotores inmobiliarios que tienen poder de *lobby* o cabal conocimiento de la factibilidad del loteo, los cuales buscan a través de la venta anticipada de partes indivisas fondear el proyecto y transferir el riesgo del proceso de aprobación que impone la normativa urbana a los usuarios finales; por otro lado, es posible identificar prácticas inmobiliarias espurias que aun con conocimiento de la inviabilidad de aprobación de la subdivisión, promueven el “loteo” con las expectativas de que futuras excepciones normativas regularicen los emprendimientos, o bien, constituyendo verdaderas estafas.

De modo complementario a estas estrategias inmobiliarias locales –más o menos informales– pero plenamente mercantiles, en estos últimos años se observaron otros usos de la figura del condominio. Nos referimos a la compra colectiva de tierra en partes indivisas. Esta práctica se asocia normalmente a grupos organizados por lazos de amistad o círculos de allegados, generalmente se vincula a jóvenes profesionales con asesoramiento legal o notarial y, en buena medida, responde a una estrategia de acceso a la tierra en un contexto de encarecimiento del suelo urbano formal en la última década. Aunque detrás

⁴¹ “La Comuna clausuró loteo de tierras indivisas vendidas por estudio jurídico en Parque Sicardi” (*Agencia Octava Sección*, 25/2/2015).

⁴² Boletín Oficial N° 1111, Municipalidad de La Plata.

de estos emprendimientos es difícil encontrar una única finalidad y, más bien, se observan prácticas heterogéneas: compra de primer “terreno” sin posibilidad de construir en el corto plazo, compra de “terreno” para la construcción de vivienda, proyectos de segunda residencia, inversión en tierra, proyectos alternativos de permacultura,⁴³ etcétera. Además, por desconocimiento, necesidad o interés, los compradores incurren en situaciones de irregularidad al edificar o al generar subdivisiones de hecho, donde estas no están permitidas. Generándose así novedosas formas de expansión urbana informal asociadas a sectores de clase media.

En este contexto, el anuncio del Pro.Cre.Ar configuró un escenario particular en la ciudad de La Plata, con una serie de elementos que contribuyeron a la organización de los beneficiarios del Programa en torno al problema de acceso al suelo urbano: i) alto grado de demanda del crédito y de las líneas que requieren tierra, de los 17 mil créditos sorteados 7 mil casos presentaron la documentación para iniciar el trámite de adjudicación (de los cuales 60% aspira a la línea de crédito “compra de terreno y construcción de vivienda” y 30% a la línea de “construcción de vivienda”);⁴⁴ ii) alza marcada en el precio del suelo por la especulación, con escasez de oferta de tierra para los segmentos Pro.Cre.Ar y crecimiento de la oferta de loteos en parte indivisa; iii) ausencia de oferta en la licitaciones de los consorcios urbanísticos por el “costo” sindical impuesto por la UOCRA a los empresarios locales del sector;⁴⁵ iv) limitación municipal vía argumentos urbano-ambientales del Concejo Deliberante⁴⁶ o restricciones en los dominios de los predios destinados a la línea de desarrollos

⁴³ Algunos condóminos, e incluso un condominio entero, se vinculan a proyecto comunitarios identificados con modos de vida alternativos, siendo uno de sus criterios de filiación la construcción de barro o adobe inscriptas en la permacultura (entendida esta como una práctica de diseño sostenible de la vivienda y el paisaje, que propone una relación armónica con la naturaleza, ahorrando materiales, produciendo menos desechos y conservando los recursos naturales).

⁴⁴ “Bossio y Batakis proponen crear suelo urbano en La Plata para las Familias Pro.Cre.Ar” (*Noticias ProCreAr*, 4/8/2014).

⁴⁵ De la entrevistas surgió que no se presentaron ofertas a los pliego de licitación para el Desarrollo del Urbanístico del Batallón 601 de la localidad de City Bell por las condiciones impuestas por la regional de la Unión Obrera de la Construcción del República Argentina y sus métodos para imponer dichas condiciones.

⁴⁶ Ver “Inquietud por la obra del Pro.Cre.Ar en City Bell” (*La Nación*, 25/5/2013). “Viviendas en el Batallón de City Bell: el Concejo pide suspender la licitación del Pro.Cre.Ar” (*El Día*, 31/5/2013). “Tranquilidad en City Bell por el freno al Pro.Cre.Ar” (Agencia *Infoplatense*, 31/5/2013).

urbanísticos en tierras del estado nacional;⁴⁷ v) e imposibilidad de hipotecar la tierra en parte indivisa que algunos de los beneficiarios Pro.Cre.Ar adquirieron antes del anuncio del crédito.⁴⁸

Frente a este escenario, al igual que en otras ciudades del país, por medio de la red social Facebook los beneficiarios del programa rápidamente comenzaron a compartir inquietudes y dificultades alrededor del problema del acceso al suelo con la finalidad de efectivizar la tramitación individual del crédito. En este marco, surge un proceso de organización social, que luego dio como resultado en el ámbito local la sanción de la Ordenanza 11094 de diciembre de 2013. De allí que una mirada acerca de la constitución, la organización y las demandas del Grupo Pro.Cre.Ar Unificado La Plata (GULP, también autoidentificado como Los Teros)⁴⁹ y de Condominios Organizados La Plata (COLP) es clave para comprender la resolución que adquirió la implementación del Pro.Cre.Ar a nivel municipal.

El origen del colectivo Los Teros (o GULP) surge a partir de las interconsultas y de la manifestación de la dificultad de acceder a la tierra de aquellas personas que habían sido sorteadas en la línea de crédito “construcción de vivienda”. La web operó como un medio de expresión del malestar social y rápidamente se transformó en el catalizador de la organización alrededor de un asunto particular y de corto plazo: acceder al suelo para obtener el crédito.⁵⁰ El pro-

⁴⁷ De las operatorias previstas por el Pro.Cre.Ar en tierras de la Agencia Nacional de Administraciones de Bienes del Estado (AABE) en el partido de La Plata, a fines de 2014, solo prosperó un loteo con servicio y un desarrollo urbanístico (calle 146 entre 411 y 419) en la localidad de Arturo Seguí. A esta operatoria se sumó, vía el mecanismo de licitación pública y la compra de tierra al sector privado, otro loteo con servicio en la localidad de San Carlos (calle 151 entre 528 y 531).

⁴⁸ El Código Civil establece que “ninguno de los condóminos puede sin el consentimiento de todos, ejercer sobre la cosa común ni sobre la menor parte de ella, físicamente determinada, actos materiales o jurídicos que importen el ejercicio actual e inmediato del derecho de propiedad. La oposición de uno bastará para impedir lo que la mayoría quiera hacer a este respecto” (artículo 2680); “en las cargas reales que graven la cosa, como la hipoteca, cada uno de los condóminos está obligado por el todo de la deuda” (artículo 2689); “cuando entre los condóminos hubiere alguno insolvente, su parte en la cosa debe repartirse entre los otros en proporción del interés que tengan en ella, y según el cual hubieren contribuido a satisfacer la parte del crédito que correspondía al insolvente” (artículo 2690).

⁴⁹ En referencia a la publicidad del Pro.Cre.Ar y del Banco Hipotecario S.A, que apela a la figura de un tero que tiene una disputa por el acceso a la tierra y se bate a duelo con el verdadero propietario.

⁵⁰ Aunque con el correr del tiempo aparecieron otras preocupaciones al interior de subgrupos organizados por loteos, como ser: la organización y gestión de loteo, la ejecución de las obras de infraestructura mínimas, el acceso a otras infraestructuras y servicios urbanos (extensión de la red de aguas, red de gas, asfalto de acceso, transporte, etcétera), la posibilidad de proyectar la

blema fue representado como el encarecimiento del suelo por la especulación inmobiliaria y la solución proyectada fue generar las condiciones para acceder a “tierra barata” asimilando el *orden urbano* vigente (Abramo, 2006) impuesto por el mercado inmobiliario. Uno de los entrevistados planteaba el origen del proceso de organización de los beneficiarios y el problema del siguiente modo:

Nosotros habíamos vistos terrenos antes que tenían un valor de 70, 80, 90 mil pesos antes del sorteo (de la línea terreno y construcción de vivienda), todo alejado, siempre fuera del casco urbano, de lo que se llama el primer cordón. A partir del sorteo esos valores se triplicaron. Fue así, fue automático, se sortearon las líneas del Pro.Cre.Ar y esos terrenos pasaron a costar 230, 240, 250 mil pesos. No llegás, ni con el crédito, ni con lo que tenías ahorrado. Como la gran mayoría de los que empezamos el grupo, nosotros empezamos en las redes sociales, pero en forma particular, ¡a ver che! quién tendrá el mismo problema que nosotros o dónde venderán terrenos aptos Pro.Cre.Ar. La conclusión es que dimos con un grupo que estaba naciendo, un grupo muy chiquitito de 80 personas. O sea, ese grupo es lo que después terminamos llamando Grupo Pro.Cre.Ar Unificado La Plata (que incluye al momento de la entrevista a 5700 miembros). Y cuando éramos menos de 100 empezamos a charlar entre nosotros, ahí en la misma red, dijimos: ¡che! qué podemos hacer, qué vuelta le podemos encontrar a esta historia, porque parecía que no tenía solución sino había oferta de tierra más barata (...).

Decidimos armar una especie de comisión muy poco formal para ir a hablar con algún funcionario y nos juntamos en plaza Moreno, había una chica que tenía un contacto con una funcionaria de la Municipalidad y en esa pequeña asamblea dijimos a ver quién entra (...) le hacemos el planteo a esta mujer y nos dice: bueno hay que ver, hay que buscar... Viste, no tenían ni idea cómo encarar una política de nada. Entonces volvimos, no te digo desanimados, pero un poco. Dijimos bueno, si ellos no tienen una solución busquémosla nosotros.

En el grupo empezaban a aparecer algunos que eran abogados, arquitectos, empezaban a tirar ideas de qué podíamos hacer. Conclusión, establecimos una pequeña comisión de 11 miembros, entre 9-11 miembros, con distintas profesiones o habilidades profesionales cada uno. Nos empezamos a juntar y en una de esas (reuniones), que te digo nos reuníamos 2 o 3 veces por semana, muy informalmente empezaba a surgir: che y si compramos una hectárea y la dividimos (entrevista referente Los Teros, enero 2015).

forestación, la preocupación por la administración de los espacios públicos cedido por los loteos, la cuestión de la seguridad, entre otros ejemplos.

Por su parte, el grupo de COLP se presentó como un grupo de vecinos que en su mayoría no tenía vivienda única y frente al elevado precio del suelo en zonas urbanas, decidieron adquirir lotes en zonas rurales bajo la modalidad de condominio. El surgimiento del Pro.Cre.Ar, la inscripción de varios de los condóminos en la “línea construcción de vivienda” y la imposibilidad de subdividir los terrenos e hipotecarlos, fue el puntapié que disparó la demanda de varios condominios con el objetivo de regularizar su situación y acceder al crédito hipotecario. Aquí puede apreciarse un fragmento de la presentación del grupo:

La aparición del Pro.Cre.Ar visibilizó, entre otras cosas, el problema de acceso a la tierra y la vivienda (derechos universales e inalienables) para amplias franjas sociales. Además, puso de relieve que una de las causas de este problema es la especulación inmobiliaria en la que prevalecen las relaciones de mercado por sobre los derechos humanos. En este contexto, en La Plata, se organizaron varios grupos para la búsqueda de sus soluciones habitacionales.

Si bien tener el suelo es un primer paso, lograr construir una vivienda en un hábitat digno requiere transitar un largo trecho lleno de obstáculos para quienes estamos lejos de los negocios inmobiliarios. Primero, porque al ser zonas rurales carecen de los servicios básicos tales como luz, agua potable, gas, calles, red cloacal, entre otros; y segundo, porque la modalidad condominio impide la subdivisión de los terrenos y por tanto la posibilidad de pedir créditos hipotecarios destinados a la construcción de viviendas, herramienta necesaria para la mayoría de nosotros.

Carentes de los recursos de los grandes emprendimientos inmobiliarios y fuera de la lógica mercantil del hábitat y la vivienda, para COLP es fundamental el apoyo del Estado, quien debe garantizar el acceso a la vivienda a todos sus ciudadanos según el Art. 14 Bis de la Constitución Nacional. También nos resultó fundamental la organización por parte de los vecinos al momento de establecer puentes con las autoridades de los distintos organismos estatales (Municipio, Provincia, Nación) a fin de encontrar una solución habitacional que nos contemple en nuestras distintas particularidades (Fragmento de la Presentación COLP, Facebook, febrero 2014).

Resulta interesante la impugnación de la especulación inmobiliaria que presenta el grupo con fuerte similitud al planteo de Los Teros, así como también la apelación a la perspectiva de los derechos en oposición a las expectativas mercantiles. La mención de la constitución provincial e incluso cita textual (en la nota ampliada) la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Art. 1, inciso a), cuando plantea

“facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de proceso de regularización de barrios informales”,⁵¹ esbozan la estrategia que se vio reforzada en las entrevistas en las que el colectivo apela al formato de los condominios como una forma de urbanización “social”, aun reconociendo la “irregularidad” de sus loteos. Todo esto no solo evidencia la disposición de saberes normativos o técnicos, sino también el desarrollo de una estrategia de legitimación de su demanda.

La predominancia en la composición de estos colectivos de sectores de clase media, el alto grado de profesionalización, el despliegue de estrategias de visibilidad con empatía mediática,⁵² junto con la condición de la ciudad de La Plata como capital provincial y los vínculos del grupo con diversos funcionarios públicos, constituye también elementos centrales al momento de comprender el modo en el cual estos colectivos lograron la apertura y la instalación del problema en la agenda pública. Ya que, como señala Cosacov (2014), el repertorio de acción no solo cumple una función expresiva, sino que también delimita una identidad social y un modo particular de vincularse con lo político, que permite diluir las fronteras con las autoridades y movilizar recursos para orientar decisiones.

La petición a las autoridades públicas, el desmarcamiento de la política partidaria, el reconocimiento de la norma y la apelación a la figura del Estado como garante o mediador de las relaciones sociales, atraviesa –por convicción o pragmatismo– buena parte del relato de Los Teros. El grupo reivindica la necesidad de gestionar aquello que los funcionarios públicos por incapacidad o “internas políticas” no resuelven. Al mismo tiempo, el discurso de los entrevistados dejó entrever la impronta en las “preferencias” de clase media o un sentido de distinción que se juegan en la decisión respecto de quién controla el proyecto de urbanización. La independencia para decidir el perfil de su barrio (con quiénes vivir) y la libertad de elegir dónde desarrollar el loteo, asociadas al supuesto de autosuficiencia basada en el capacidad de pago individual, preconfigura el distanciamiento del imaginario urbano homogeneizante de los “conjuntos habitacionales” propios de los sectores populares. De allí que resulta importante interpretar la “génesis social de la preferencias” (Bourdieu, 2001) modeladas por las representaciones previas del espacio urbano y las apuestas sociales de vecindad que –aun dentro del universo de restricciones que impuso el

⁵¹ Ley Provincial 14449/12.

⁵² Desde solicitud de audiencias con funcionarios y presencia sistemática en todos los organismos públicos con competencia en la materia hasta radio abierta, intervenciones culturales o *spots* publicitarios de difusión por las redes sociales, entre otros.

mercado de suelo— se manifestaron en los proyectos barriales y en las estrategias de gestión de suelo que priorizaron los beneficiarios del Pro.Cre.Ar al momento de negociar una solución la problemática.

Con esta orientación, y bajo el descrédito de la posibilidades de respuesta del gobierno local, los beneficiarios organizados se encontraron de cara a cierta estructura de oportunidades política (Torrow, 1997): los cuestionamientos a los antecedentes municipales en materia de gestión urbana, la memoria del acontecimiento de las inundaciones⁵³ que retroalimentó dicha controversia, la tensión política latente entre la intendencia y la administración nacional, la demora en la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat a nivel provincial y el propio desfasaje que generó el Pro.Cre.Ar (entre el anuncio del financiamiento a la demanda para la compra de terrenos y la concreción de la política de generación de suelo urbano), fueron elementos que potenciaron la acción del colectivo aquí analizado y le permitieron aferrarse a las ideas de “falta de planificación”, “inexistencia de política pública” o “buena predisposición pero la falta de acción de los funcionarios”. Esta estructura de significación y la condiciones políticas antes mencionadas, se anudaron a otra representación simple pero eficaz que anuncia la concepción del vínculo entre el colectivo y el Estado, que podría resumirse en: “Si los funcionarios no nos brindan la solución, que se acoplen a la nuestra y punto”.

Nosotros cuando arrancamos el grupo principal empezó como grupo de catarsis, a putear.⁵⁴ que no conseguíamos terrenos, que eran todos unos especuladores, que no nos daba nadie una mano. Dos días tardamos en eso y en un momento dijimos: bueno che listo, hagamos algo. Y la gente también ha hecho un clic. Se dio cuenta de que puede gestionar y de que hay maneras de pedir. Y que si no lo hacemos entre nosotros, que somos muchos, y después te digo que vengas (...). Valiéndonos de todos los profesionales que hay, se puede hacer. Y después le decimos mirá acá está. Listo está armado. Lo hicimos nosotros: acoplate (entrevista referente Los Teros, enero 2015).

En el marco de las circunstancias antes descriptas, es posible sostener que la emergencia del problema animó un sentido de agencia, provocando cambios importantes en la visión de los actores sociales en términos de sus posibilidades

⁵³ El 2 de abril de 2013 la ciudad de La Plata sufrió la inundación más grande de su historia, precipitaciones de 393 mm (y un pico de 225 mm en dos horas) generaron la acumulación de más de 2 metros de agua en determinadas zonas, 89 víctimas fatales y un sinnúmero de pérdidas materiales y traumas sociales.

⁵⁴ Significa dirigir palabras groseras a alguien.

de intervenir en el mundo de acuerdo ciertos fines y en su propia autopercepción como actores o en su confianza en la organización (Falleti, 2012), frente a una oportunidad habitacional que corría el riesgo de postergarse. Esta visión del “nosotros podemos” se tradujo en la asimilación por parte de los beneficiarios de un conjunto de tareas normalmente a cargo de equipos técnicos gubernamentales o promotores inmobiliarios. Ellos dividieron el territorio municipal en zonas para buscar tierras y contactar a los potenciales oferentes, relevaron entre 500 y 600 hectáreas, armaron estadísticas de precios y confeccionaron un censo de familias por zona de preferencia. A partir de dichos insumos el grupo realizó un primer descarte de terrenos por distintos filtros de preferencias, precio, localización, riesgo de inundación, etcétera. En paralelo, estudiaron el circuito de subdivisión, las exigencias de infraestructuras básicas del Pro.Cre.Ar, los estándares de las empresas de servicios, los marcos regulatorios de dichas empresas y todo lo referido al trámite que tenían que hacer los propietarios al momento de realizar un proyecto de urbanización. Por otra parte, la estrategia de contacto directo con los dueños de la tierra y la escala del grupo⁵⁵ le dio al colectivo poder de negociación frente a los propietarios y permitió en algunos casos la reducción de ciertas asimetrías por el lado de la demanda. Al mismo tiempo, se observaron por el lado de la oferta grandes heterogeneidades, aspecto que implicó situaciones que van desde el trato con familias sin recursos para afrontar una sucesión, hasta negociaciones con grandes empresarios con mucho poder económico.

En relación con el esquema organizativo, Los Teros conformaron un grupo primario que asumió un rol más proactivo y fue consolidando un liderazgo del proceso. Esta suerte de comisión directiva se encargó de mantener los contactos con los diversos funcionarios municipales y provinciales, como por ejemplo el director de Geodesia de la Subsecretaría de Obras Públicas, el director de Hábitat de la Subsecretaría Social de Tierras, Vivienda y Urbanismo, la ministra de Gobierno, asesores de vicegobernador y distintos legisladores. En este sentido, aunque existió una dinámica asamblearia, las relaciones al interior del grupo no fueron plenamente horizontales. Como sostiene Ventura (2015), la organización del grupo se caracterizó por el surgimiento de una comisión de representantes, que fue rápidamente legitimada por el conjunto a través del discurso de la “eficacia” en las negociaciones con los funcionarios, el “esfuerzo personal” brindado al colectivo asumiendo diversas tareas de gestión y el

⁵⁵ Por ejemplo, se registraron algunos loteos en que los acuerdos de las operaciones de compra-venta alcanzan los 24 o 45 millones de pesos.

liderazgo carismático de algunos referentes. La combinación de verticalidad y pragmatismo fue fundamental para la concreción eficiente de los objetivos propuestos y, al mismo tiempo, tendió a excluir las posturas críticas y las distintas alternativas políticas que se planteaban (Ventura, 2015).

Por otro lado, a medida que la cantidad de miembros del grupo fue aumentando y cuando se sancionó la Ordenanza 11094 (que será presentada en el apartado siguiente) el grupo se subdividió en zonas: norte, oeste y sur. Cada uno de estos grupos contó con un referente que pertenece a la comisión directiva, que asumió una suerte de rol de “consultor” o coordinador y, a su vez, cada uno de estos grupos se organizó en pequeños subgrupos por loteo con la finalidad de configurar los “consorcios” de interesados y confeccionar los expedientes por cada acuerdo particular con los propietarios del predio a lotear. Finalmente, al igual que todos los casos anteriores, se organizó en la red social Facebook un último grupo con el objetivo de que los referentes de cada loteo pudieran intercambiar experiencias. Cabe destacar que en la medida en que la ordenanza comienza a implementarse, la organización comenzó a descentralizarse, cobrando mayor relevancia los grupos de cada uno de los loteos. Al mismo tiempo, una vez que el objetivo de la rezonificación de la tierra se fue logrando, se registró una disolución del proceso organizativo. Unos de los entrevistados sostenía: *“Hay un poco de egoísmo, porque ya está. Cada uno tiene una porcioncita de tierra y ahora me aferro”*. El desvanecimiento de la organización frente a la conquista de los objetivos pone en evidencia la tensión estructural entre la dimensión colectiva de la acción y la dimensión individual de la finalidad de los objetivos planteados. Sin que por ello el aprendizaje realizado clausure a futuro otro tipo de prácticas, resulta interesante señalar la orientación hegemónica del proceso organizativo circunscripta a un asunto concreto de corto plazo –la resolución del problema del acceso al suelo– y cierto rechazo a los canales tradicionales de participación política.

En el caso de COLP, algunos de los miembros tenían conocidos en el colectivo de Los Teros y, además, estaban vinculados al Facebook GULP, dado que había salido sorteado en el Pro.Cre.Ar, y seguían las novedades e intercambios de los beneficiarios organizados en esta red social. Estos vínculos, junto con la presencia de un militante del oficialismo municipal en el grupo, permitieron al precipitarse las negociaciones para la sanción de una ordenanza –que contemplara un régimen urbanístico especial para rezonificar tierra rural indivisa y habilitara un proceso de subdivisión de cara al Pro.Cre.Ar–, que COLP cobrara visibilidad y lograra introducir la demanda de regularizar los condominios preexistentes. Siendo los principales argumentos que mucho de ellos eran

beneficiarios del crédito, no tenían otra posibilidad de acceder a la tierra y, además, que su requerimiento no difería en gran medida de la solución que el municipio habilitaría para Los Teros.

En este contexto, un grupo reducido de personas se encargó de contactar –vía las redes de amistad y de allegados, bases sobre las que se estructuran este tipo de emprendimientos– a titulares de los condominios interesados en participar de COLP. Se consolidó un grupo de 17 condominios, ya que otros no tuvieron interés o ni siquiera poseían beneficiarios Pro.Cre.Ar. A partir de allí, este grupo de aproximadamente 300 familias comenzó a tener reuniones semanales, gestionar la documentación para “apostar” a la re zonificación de sus propiedades, discutir sus estrategias en asamblea con un referente por condominio y “cabildear”⁵⁶ sistemáticamente por los pasillos del municipio y el Concejo Deliberante.

¿Cómo procesó el municipio el conflicto por el acceso al suelo?

Tras diversas negociaciones entre los beneficiarios organizados del Pro.Cre.Ar y los funcionarios municipales, el 19 de diciembre de 2013 se sancionó la Ordenanza 11094. Por medio de ella se facultó al Ejecutivo municipal a “desafectar las parcelas en las zonas actualmente emplazadas” y re zonificarlas como “zona residencial de promoción”,⁵⁷ habilitando así la subdivisión de la tierra con un parcelamiento mínimo de 300 m², una densidad menor a los 150 habitantes por hectáreas y exigencias mínimas de infraestructura.⁵⁸ El Concejo Deliberante cedió al Ejecutivo esta facultad hasta garantizar una oferta de 1500 parcelas urbanas con destino al Pro.Cre.Ar y con valores dentro del tope de financiamiento establecido por este Programa para la compras de terreno. En principio, esta facultad se limitó a las localidades periféricas de Parque Sicardi, Altos de

⁵⁶ El término refiere presionar o gestionar con maña para ganar voluntades en cuerpos colegiados.

⁵⁷ Según la Ordenanza 10703/10 la Zona Residencial de Promoción (U/R3) corresponde a sectores urbanos periféricos y sin consolidar, se propone un tejido abierto de baja densidad con lotes cuyas dimensiones faciliten el acceso a la tierra.

⁵⁸ Conforme la interpretación que el municipio realiza del Decreto Ley 8912, la infraestructura básica exigida es apertura de calles, alumbrado público y provisión de energía eléctrica, más certificación de prefactibilidad hidráulica, de disponibilidad del recurso hídrico subterráneo y de factibilidad de disposición final de excretas.

San Lorenzo, Olmos, Melchor Romero, Villa Elvira, Arana, Abasto, Arturo Seguí y Los Hornos.⁵⁹

La ordenanza creó un registro de beneficiarios acreedores del sorteo del Pro.Cre.Ar y un registro de oferentes de tierras susceptibles de recibir el beneficio de la rezonificación previo estudio particularizado de la Dirección de Planeamiento Urbano. Los propietarios cuyos inmuebles fueron alcanzados por este régimen especial poseen un plazo de 12 meses para vender las parcelas resultantes del proceso de subdivisión a los beneficiarios del crédito Pro.Cre.Ar, al precio ofertado al momento de presentarse al registro de oferentes. Para evitar que los propietarios de tierra rural accedan al beneficio de la rezonificación y luego vendan los lotes con otro destino, el artículo 12 contempla que “toda acción u omisión tendiente a obstruir la venta en el marco del presente régimen a beneficiarios del Pro.Cre.Ar, importará el mantenimiento de la interdicción de venta indefinidamente”. En línea con esta arquitectura institucional tendiente a limitar que la sanción de la propia ordenanza dispare un nuevo ciclo especulativo, el artículo 1 establece que “la afectación de las tierras ofertadas serán calificadas en orden al menor valor ofrecido por lote unitario”.⁶⁰

Sin bien la ordenanza realiza un primer esbozo de este régimen urbanístico particular que comienza a trazarse a nivel municipal, recién a partir del Decreto Reglamentario 76/14 es posible determinar cabalmente su alcance, ya que en el decreto se explicitan tanto los acuerdos promovidos por los beneficiarios organizados del Pro.Cre.Ar con propietarios de tierra rural, como la posibilidad de regularizar propiedades indivisas en las cuales los titulares asuman la previsión de la infraestructura y al menos el 51% de los condóminos fuesen beneficiarios del Pro.Cre.Ar. En este sentido, el decreto materializa aquello

⁵⁹ Si bien en el artículo 3 de la Ordenanza 11094/13 existe una limitación de la facultad de rezonificar por cantidad de parcelas a generar y por zona, que resulta relativa en caso de que el Ejecutivo acredite que la oferta resulte insuficiente o que justifique la viabilidad de otras zonas mediante Estudio Particularizado de la Dirección de Planeamiento.

⁶⁰ Siendo el valor unitario por lote, según el artículo 3, el resultado de la siguiente función: $V.t. = (V.T.Z. + I.B. + G.G. + A. + U + I) / Q.t.$ Dónde: V.t.= valor de cada terreno, el cual no podrá superar los valores máximos a financiar por el Pro.Cre.Ar; V.T.Z.= valor de la tierra a zonificar, la que surgirá de las cotizaciones brindadas por el Colegio de Martilleros y Corredores Públicos de La Plata y Banco Hipotecario; I.B.= infraestructura básica conforme lo previsto en el artículo 62º del Decreto-Ley N° 8912/77; G.G. y A.= gastos generales y administrativos. Comprende la totalidad de gastos, se trate de honorarios por mensura, gestoría, notariales, etcétera; U.= Utilidad. Representa el plus valor que percibirá el propietario de la tierra; I.= las tasas, los impuestos por compra y venta y otros tributos para concretar la subdivisión del loteo; Q.t.= Cantidad de lotes propuestos en la subdivisión.

que en palabras de los funcionarios y colectivos de beneficiarios entrevistados, fue posible identificar como las “tres vías” por la cual el municipio decidió canalizar suelo con destino a los beneficiarios del Pro.Cre.Ar. A continuación se analiza cada una de ellas con el objetivo presentar los arreglos urbanísticos propuestos en cada caso:

- La *vía 1* implicó la apertura de un banco de oferentes de tierra dispuestos a realizar las adecuaciones urbanísticas necesarias (apertura de calles, tendido eléctrico, alumbrado público, planos de subdivisión, etcétera) y comprometer su comercialización a los beneficiarios del Pro.Cre.Ar –de la línea compra de terreno y construcción de vivienda–, los cuales debieron acreditar su condición y, al mismo tiempo, inscribirse en un registro municipal de beneficiarios. En este caso, el municipio evaluó la oferta y asignó un puntaje diferencial a cada predio,⁶¹ aspecto que en principio supuso la introducción de una relación de competencia entre oferentes y le permitiría al Estado municipal promover los loteos que maximicen las condiciones de equipamiento-localización y minimicen el precio. Al finalizar este estudio y jerarquizar la oferta, el municipio decide qué predios rezonificar. A partir de allí, el propietario avanzaría en las tareas de urbanización y subdivisión del predio. Luego, el municipio sería el encargado de enlazar la oferta de los nuevos lotes generados por este régimen con la demanda de los beneficiarios Pro.Cre.Ar. Nótese además que el propietario de la tierra debía afrontar el costo financiero de la operación de urbanización, aunque finalmente será transferido al beneficiario del Pro.Cre.Ar.

- La *vía 2* fue presentada por el Decreto Reglamentario como el mecanismo que “alcanza a grupos de beneficiarios del Pro.Cre.Ar que procuran comprar fracciones indivisas”. En términos fácticos, el municipio promueve un acuerdo de compraventa entre privados, donde el objeto del contrato es un lote con “adecuación urbanística” y “destino específico” al Pro.Cre.Ar. Este mecanismo fue propuesto por el colectivo Los Teros, el que luego de identificar potenciales vendedores de tierra indivisa y evaluar los predios, se encargó de conformar los “consorcios” o grupos de personas interesadas en vivir en el futuro loteo. Aquí, la conexión entre demanda y oferta la generó el colectivo de beneficiarios organizados. Además, existió un preacuerdo con el municipio en términos de la rezonificación, la cual quedó sujeta a que los inmuebles involucrados reúnan la documentación exigida a efectos de formalizar el procedimiento jurídico de

⁶¹ Considerando el puntaje final como en función del Valor del Terreno (con un peso de hasta el 60% en el puntaje), la cantidad y proximidad de Equipamiento Comunitario (hasta 30%) y la cantidad de Servicios Adicionales que tenga el loteo (hasta 10%): $PF = VT + EC + SA$ (ver método de cálculo en artículo 6).

rezonificación y subdivisión. El propietario se presentó al banco de oferentes de tierra a efectos de formalizar la adscripción al régimen de la Ordenanza 11094, pero esos proyectos de loteos llevaron adjuntas las adhesiones de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar y el preacuerdo de compra-venta. Los beneficiarios de Pro.Cre.Ar entregaron como compradores un adelanto en concepto de reserva y postergaron la cancelación total del contrato hasta tanto se realizaran las obras y el acondicionamiento urbanístico. Aunque formalmente las tareas y los costos de la urbanización debían ser asumidos por el propietario, resulta interesante observar que existió una gama diversa de acuerdos entre propietarios y beneficiarios, con extremos marcados. En algunos casos, las tareas y costos fueron asumidos plenamente por los propietarios, mientras que en otros casos, los grupos de beneficiarios terminaron asumiendo desde la coordinación o la gestión hasta los costos del acondicionamiento del terreno y la provisión de la infraestructura. En palabras de uno de los entrevistados beneficiarios del Pro. Cre.Ar, algunos grupos acabaron funcionando como una suerte de “*cooperativa*” de urbanización y asumiendo la gestión del loteo del privado al que le comprarán la tierra.

- La *vía 3* alcanzaría, según el texto del Decreto, a “beneficiarios del Pro.Cre.Ar propietarios de fracciones indivisas [...] que requieren la regularización urbanística”, aunque como se verá, esta vía no se circunscribió solo a beneficiarios del Pro.Cre.Ar. En su condición de “beneficiarios-propietarios” los titulares de los condominios también debían inscribirse en los registros abiertos por la ordenanza y presentar el proyecto de subdivisión con las respectivas cesiones públicas y la provisión de infraestructura básica. Del mismo modo que en la *vía 2* existía un preacuerdo de rezonificación con el oficialismo, sujeto a la presentación de la documentación legal y técnica.⁶² No obstante, este acuerdo era más endeble, debido a que la demanda de COLP suponía la regularización de situaciones preexistentes a la ordenanza, no incluían solo a beneficiarios del Pro.Cre.Ar y ponía en evidencia la incapacidad municipal de controlar y regular el crecimiento urbano. Por estos motivos existieron objeciones del grupo Los Teros y de concejales opositores, encontrando el grupo COLP mayor dificultad para legitimar la *vía 3*. En un primer momento, esta discusión dio lugar a que el Decreto Reglamentario estableciera para esta vía que “la mayoría de los condóminos deberán ser adjudicatarios Pro.Cre.Ar” (artículo 1), esto significaba que la mitad mas uno debía acreditar haber salido sorteados en el crédito. Pero en la práctica, la evaluación de las presentaciones

⁶² Ver apartado A del Anexo 1 de la Ordenanza 11094.

realizadas por los titulares de condominios preexistentes dejó en evidencia que parte de las “carpetas” de la vía 3 no cumplían con este requisito. Esta realidad, combinada con las objeciones que sostenía que por la vía 3 podía potenciarse un proceso especulativo, condicionó fuertemente al oficialismo local a darle la continuidad que había sido planteada originalmente. Pero, al mismo tiempo, la denuncia penal sobre un supuesto caso de corrupción⁶³ en la vía 1 —que es la vía propuesta por el Ejecutivo municipal— debilitó la legitimidad del municipio en el proceso de negociación y reconfiguró la estructura de oportunidad a favor de la presión del COLP. Finalmente, el municipio no dio marcha atrás en la rezonificación, pero buscó una solución de compromiso: rezonificar estos predios por fuera del marco de la Ordenanza 11094 y ampliar el alcance de la interdicción de venta. Es decir, estos expedientes tuvieron un tratamiento particularizado en ordenanzas individuales a las que se le introdujeron una serie de cláusulas especiales de restricción de dominio, que especificaban que por una década la venta de lotes se encontraba restringida, salvo que tuviera como destino a beneficiarios Pro.Cre.Ar.⁶⁴ Cabe señalar que en este caso los titulares de los condominios asumieron las tareas y los costos de la urbanización, aunque en términos relativos los precios finales de los loteos fueron menores que los de la vía 2, dado que la compra de la tierra rural indivisa antecedió en muchos casos el anuncio del Pro.Cre.Ar. Como puede verse en el mapa 1, el patrón de localización de los propiedades indivisas regularizadas por la vía 3 no muestra diferencias con los loteos promovidos por la vía 2.

En el cuadro 2 se puede ver la participación que tuvo cada una de estos mecanismos en la provisión de tierra con destino al Pro.Cre.Ar, siendo a febrero de 2015 la vía 2 la que permitió absorber la mayor demanda. Si bien para la vía 3 no se cuenta hasta el momento con datos oficiales de la cantidad de parcelas, el tamaño medio de las parcelas y las estimaciones realizadas por los entrevistados

⁶³ “Emplazan a Bruera por escándalo de coimas” (*La Nación*, 17/6/2014). “Coimas en La Plata: me pidieron 200 mil dólares para lotear” (*Perfil*, 19/7/2014).

⁶⁴ En las ordenanzas de rezonificación específicas para estos casos se estableció dejar asentado en el plano de subdivisión que ninguna parcela podrá ser objeto de una posterior subdivisión (sea en el marco del Decreto Ley 8912/77 o en la Ley Nacional de Propiedad Horizontal 13512); se inhibió la venta y cualquier acto de disposición dominial hasta que se haya instalado o esté asegurada la provisión de agua y luz eléctrica y se encuentren ejecutadas las obras viales; y se estableció que por un plazo de 10 años a partir de la aprobación del plano de mensura y subdivisión no podrán transferirse, constituirse, modificarse, ni gravarse derechos reales sobre los inmuebles, salvo constitución de hipoteca en el marco del Pro.Cre.Ar, debiéndose asentar todas estas cláusulas como anotación en los planos y en las escrituras traslativas de dominio o de adjudicación por división de condómino, tanto en la Dirección de Geodesia como en el Registro de la Propiedad.

permite afirmar que las parcelas resultantes no supera a la vía 1.⁶⁵ Dicho en otras palabras, el peso relativo de la vía 2 da cuenta de la capacidad que tuvieron los beneficiarios del Pro.Cre.Ar para organizarse en torno al acceso al suelo e imponer en ámbito municipal una forma particular de afrontar este problema.

Cuadro 2. Cantidad de loteos y parcelas generadas con destino Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata según nivel de gobierno responsable de la operatoria. Febrero 2015

Tipo de operación urbanística	Nivel de gobierno promotor	Tierra ofertada		Tierra rezonificada	
		Loteos	Parcelas	Loteos	Parcelas
Odza. 11.094 Vía 1	Municipal	57	4.426	3	247
Odza. 11.094 Vía 2	Municipal	11	1.240	11	1.240
Odza. 11.094 Vía 3	Municipal	17	s/d	14	s/d
Lote con servicio	Provincial	0	0	0	0
Lote con servicio	Nacional	2	628	2	628
Total Partido		89	6.294	31	2.139

Fuente: elaboración propia sobre la base de registro de oferentes de la Ordenanza 11094, Digesto Municipal, Ministerios de Infraestructura de Provincia de Buenos Aires y Pro.Cre.Ar – ANSES.

Si bien la responsabilidad primaria de la gestión urbana corresponde a la órbita municipal, cabe señalar que los otros niveles de gobierno pudieron mediante distintos instrumentos incidir o colaborar en dicho proceso. Sin embargo, en el caso del municipio de La Plata se observó cierto aislamiento o falta de articulación con el gobierno provincial y el gobierno nacional. Recién cuando en el mes de julio de 2014 la Fiscalía 8 de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires secuestró los expedientes vinculados a la Ordenanza 11094 por una denuncia de corrupción asociada a la vía 1, funcionarios de la provincia y de la ANSES se reunieron para analizar y definir qué medidas tomar. En respuesta a este episodio se creó la Unidad Ejecutora Pro.Cre.Ar La Plata⁶⁶ con el objetivo de transparentar el proceso de generación de suelo urbano. Frente a este episodio y las dificultades acumuladas para disponibilizar suelo urbano

⁶⁵ La vía 1 fue concebida como un mecanismo de liberación progresiva del *stock* de tierra ofertado, por lo cual a futuro puede aumentar su participación relativa.

⁶⁶ Estuvo integrada por el Fondo Fiduciario, el Banco Hipotecario Nacional, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, el Colegio de Arquitectos, el Colegio de Martilleros, la UNLP, concejales municipales y representantes del Ejecutivo municipal.

con destino al Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata, el gobierno provincial colaboró en apresurar la tramitación de la subdivisión (pero no promovió, ni se involucró de modo directo en la generación de suelo urbano) y se aceleró la generación de los lotes con servicios promovidos por el Pro.Cre.Ar mediante el mecanismo de licitación pública a nivel nacional. A pesar de estos esfuerzos, a febrero de 2015 la suma de las parcelas resultantes alcanza los 2200-2300 lotes y la demanda efectiva⁶⁷ de la línea compra de terreno y construcción es de 4200 lotes.

En síntesis, a diferencia de otros municipios que movilizaron tierra fiscal y acordaron el financiamiento de la urbanización a través del fondo fiduciario del Pro.Cre.Ar,⁶⁸ La Plata priorizó una arquitectura de gestión de suelo basada en dos elementos: primero, la convalidación de relaciones mercantiles en términos de un contrato entre privados sin una garantía efectiva en la regulación del precio del suelo; segundo, la apertura indiscriminada del perímetro urbano, lo cual genera y refuerza una configuración urbana más extensa y difusa, con el consabido costo ambiental, social y económico que esto produce en términos colectivos. Es decir, frente a la incapacidad de anticiparse al problema y proponer estrategias de gestión más complejas, el municipio actuó como facilitador de la propuesta de los beneficiarios, quienes desde una lógica pragmática y voluntarista propusieron comprar tierra indivisa, urbanizarla y subdividirla en función de su necesidad. La decisión urbanística de rezonificar tierra rural en las condiciones descriptas estuvo lejos de formar parte de una estrategia de mayor escala o de un proyecto ciudad. Más bien primó una lógica de intervención fragmentada y a demanda. Además, este esquema de resolución significó una transferencia millonaria de recursos a los propietarios de la tierra⁶⁹ a cambio

⁶⁷ Se hace referencia a quienes ya presentaron la documentación y no los beneficiarios que fueron sorteados cuyo número aún es mayor.

⁶⁸ Como por ejemplo San Carlos de Bariloche, Cipoletti, General Roca, Viedma, Florencio Varela, Partido de La Costa, Mar Chiquita, Bahía Blanca, Tandil, Moreno, General Pueyrredon, Torquinst, Necochea, Exaltación de la Cruz, Tapalqué, Coronel Suárez, Junín, Lobería, Trenque Lauquen, Pilar, Chacabuco, Bragado, Campana, Brandsen o Pehuajó.

⁶⁹ Sobre la base de supuestos conservadores podría estimarse una renta extraordinaria generada por la Ordenanza 11094 de 75 millones de pesos más la transferencia de 40 millones de pesos del precio de venta original de la tierra rural. Se consideró la generación de 1447 lotes de 300 m², con un coeficiente de utilización de los macizos indivisos de 0.65 entre superficie neta urbanizable y superficie bruta, un precio promedio del macizo bruto de 60 \$/m², un costo de urbanización por metro cuadrado urbanizable de 110 \$/m², un costo financiero con una tasa de 35% anual por 12 meses sobre la inversión de la urbanización y un precio medio de venta final de lote urbanizado de 410 \$/m². Esto da como resultado un precio de referencia para el conjunto de

de bajos estándares de urbanización, una externalización de los costos de la infraestructura pendiente a desarrollar a futuro, e ingentes esfuerzos para los propios beneficiarios del Pro.Cre.Ar, quienes asumieron la autogestión del proceso de urbanización frente a un Estado municipal incapaz de asumir el costo financiero y la organización del crecimiento urbano.

Entre la especulación, la inclusión, la incapacidad y la autogestión

En las páginas precedentes se planteó que tras la restauración del principio de rentabilidad o anulación del crédito hipotecario subsidiado en la década del setenta y la creciente erosión inflacionaria sobre los activos del BHN en la década del ochenta, se crearon las condiciones para la reestructuración, la privatización y el redireccionamiento social del crédito hipotecario. Pese a las expectativas de la titulación hipotecaria y la apuesta de desarrollar una banca de segundo grado basada en la inversión de los fondos de pensión, la expansión del crédito hipotecario en la década del noventa se explicó –en un contexto de estabilidad macroeconómica– fundamentalmente por la dolarización del mercado hipotecario y la expansión de sus segmentos rentables.

Luego de la devaluación del 2002 y pasadas las turbulencias de la crisis, el crédito hipotecario comenzó recuperarse. No obstante las mejores condiciones para la adquisición de préstamos, el volumen de las hipotecas estuvo muy por debajo de la década del noventa. También, se vio que la restricción cambiaría a finales de 2011, la brecha entre el dólar oficial y el dólar paralelo, junto con el incremento de la tasa variables de los créditos, agudizaron la contracción hipotecaria. Este desajuste entre los precios de los inmuebles, los ingresos reales y la cobertura del apalancamiento hipotecario, combinado con la desaceleración de la economía en el año 2012, configuró el cuadro de situación en el que surgió el Pro.Cre.Ar.

El carácter contracíclico de esta política macroeconómica de subsidio a la demanda, implicó la creación de un segmento del crédito hipotecario no rentable para la lógica de la banca privada, que tuvo una profunda difusión y aceptación a nivel nacional. Además, el Pro.Cre.Ar fue presentado como “algo más que un crédito para la vivienda”, en cuanto supuso la movilización y el

los macizos indivisos 40 millones, un costo de urbanización global de 48 millones de pesos, un costo financiero de 17 millones y un precio de venta global por 180 millones.

aprovechamiento de tierra del Estado nacional para construir viviendas. La imagen de fuerte “transparencia” en la asignación de los recursos públicos fue convergente con la mediación de la clase social a la que se encuentra dirigido el programa: ambos aspectos son una “innovación” en el horizonte de la política habitacional en relación con la arquitectura institucional del Plan Federal de Viviendas.

Respecto a la cuestión del suelo, el Pro.Cre.Ar mostró capacidad de maniobra al asumir la producción de lotes con servicio, frente al error estratégico que implicó el anuncio de la línea de compra de terreno, que como se vio, no hizo más que retroalimentar el proceso especulativo. Dicho en otros términos, al desarrollar suelo urbano, el Pro.Cre.Ar diversificó aún más el repertorio de intervención y propuso introducir un *stock* significativo de lotes urbanizados a precios de referencia por debajo de las expectativas del mercado. La articulación de la línea de construcción de vivienda con la producción de lotes con servicio configuró una política más integral. Esto contribuyó –al igual que en el caso de desarrollos urbanísticos– a ampliar la masa crediticia destinada a financiar segmentos de oferta regulado o promovidos por el propio Estado. De este modo, se tendió a evitar la fuga de recursos por la vía especulativa y se cerró el circuito, ya que el propio Estado financia la demanda de la compra del terreno y produce la oferta de suelo urbanizado.

Asimismo, al momento de movilizar suelo urbanizado o reservas de tierra pública, el Pro.Cre.Ar dejó al descubierto las limitaciones estructurales en materia de política urbana a nivel provincial y municipal. Es decir, la reaparición del crédito hipotecario evidenció el desinterés o la incapacidad de los Estados provinciales y municipales en disponer de bancos de tierra, regular el mercado de suelo e integrar en los procesos de planificación la producción de suelo urbano asequible, servido y bien localizado. El proceso observado en el municipio de La Plata constituye un ejemplo emblemático, ya que existió una falta de articulación con los otros niveles de gobierno y un aislamiento marcado por parte del municipio debido a la rispidez política entre el bruerismo y el kirchnerismo.⁷⁰ Asimismo, el arreglo urbanístico propuesto resultó coherente con los

⁷⁰ El intendente Pablo Bruera ganó por primera vez la intendencia en el año 2007 con el partido Frente Renovador Platense, como una de las cuatro listas colectoras al Frente Para la Victoria (FPV) que llevaba como candidata a la presidencia a Cristina Fernández de Kirchner. No obstante, Bruera nunca fue considerado un aliado puro para el kirchenrismo. En 2011 Bruera renovó su mandato de la mano del FPV; en esta ocasión el oficialismo nacional habilitó 7 listas colectoras y en la elecciones legislativas de 2013 se repitió un esquema semejante, pero con un franco apoyo del oficialismo.

antecedentes de una política urbana municipal facilitadora de las relaciones mercantiles y los acuerdos entre privados. Por ello, de cara a las limitaciones municipales para intervenir en el mercado inmobiliario y generar una política urbana más integral, la potencia de la organización de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar dio lugar una estrategia de autogestión vinculada a la experiencia previa de los loteos irregulares de clase media. Frente a la estrategia propuesta por los beneficiarios, el municipio tomó algunos recaudos sin alterar en esencia su implicancia urbanística, ni inhibir a futuro demandas semejantes.

Aunque el saldo urbano fue magro, el proceso organizativo de los beneficiarios resultó novedoso. Por ello, interpretamos este proceso como una modalidad de *autogestión urbanística sui generis*, en cuanto la experiencia incluye un colectivo organizado en algunos componentes de la autoproducción del hábitat, como ser: la compra de la tierra, la gestión urbanística y la provisión de los servicios. Aunque los relatos desplegados por el acceso al espacio urbano proyectaron fuertes impugnaciones a la especulación urbana, en términos de Rodríguez *et al.* (2007) resulta difícil leer estas prácticas como una forma plena de *autogestión del hábitat*, debido a que el horizonte de la acción política de los colectivos aquí analizados estuvieron lejos de redefinir o proponer interpelar las relaciones de poder en torno a la cuestión urbana. Por el contrario, las estrategias observadas resultaron eficaces para satisfacer la necesidad de acceder al suelo de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar, al mismo tiempo que habilitaron significativas transferencias de renta a los propietarios de la tierra y promovieron un horizonte fragmentado en el modo de procesar el crecimiento urbano a nivel municipal.

Como sostuvo Ventura (2015) al analizar los vínculos entre sociedad civil y municipio en torno a la sanción de la Ordenanza 11094, fue posible identificar en la acción política de los beneficiarios organizados en formas colectivas, sin que trascendiera la satisfacción de necesidades individuales. La resolución de las tensiones entre las visiones internas con respecto a los grupos organizados alrededor de la vía 2 mostró que quienes buscaban potenciar formas de demandas que involucraran de modo directo al Estado en la resolución del conflicto del acceso al suelo, perdieron frente a quienes apuntaron a potenciar los márgenes de libertad de los beneficiarios para organizar los barrios, sobre la base de la idea de socialización “entre iguales” que anidó en su discurso. En este sentido, el alcance de la acción política se expresó en la idea de la autorregulación como base de la autonomía individual (elegir de quién ser vecinos, qué predios rezonificar y de qué modo urbanizarlos) y en la distinción entre los derechos comunes a todos los ciudadanos y los derechos adquiridos en el mercado, que

se hicieron presentes en los argumentos a favor de elegir los terrenos privados por sobre los terrenos fiscales (Ventura, 2015).

Por último, la magnitud de la configuración urbana resultante de este proceso,⁷¹ el incremento exponencial de la organización de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar y la celeridad con la que su demanda logró institucionalizarse en el ámbito municipal, no puede ser entendida sin considerar la amalgama entre *formas de organización no tradicional, clase media y vecinalismo*. Recuperando la perspectiva de Castells (2000), el papel instrumental de internet como medio de comunicación, interacción y organización sirvió para amplificar, agregar y visibilizar la demanda de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar. La web facilitó la estructura organizativa, la comunicación y la participación flexible con múltiples temporalidades, permitiendo la coordinación y la difusión del enfoque de la comisión organizadora. Aun cuando la comunidad de Los Teros reunió a actores sociales diversos, logró una coalición en torno a un objetivo concreto e intereses específicos. De allí su éxito en cuanto estas formas de sociabilidad virtual son tanto más efectivas cuanto más se circunscribe a proyectos o asuntos concretos. Este proceso adquirió rasgos de formas organizativas informales (Beck, 1994, citado por Candón, 2010) asociadas con el rechazo de los canales tradicionales de participación política, compromisos con asuntos concretos y de corto plazo, y formas de filiación menos definidas en términos ideológicos y políticos. Por otra parte, desde un enfoque relacional y constructivista de las clases sociales (Bourdieu y Wacquant, 1995) resulta indudable que la posición social de los beneficiarios organizados del Pro.Cre.Ar, su capital social y los recursos movilizables resultaron efectivos para permear la agenda local. En particular, en el contexto de una gestión municipal que, como afirman Arce y Pagani (2009), se caracterizó por un discurso centrado en la recuperación de las problemáticas cotidianas e inmediatas de los vecinos como estilo de liderazgo político.

Bibliografía

- Abramo, P. (2006). *La ciudad caleidoscópica*. La Coruña: Netbiblo.
- Arce, E. y Pagani, M. L. (2009). "Relaciones sociales y representaciones en torno a las nuevas prácticas de participación en la escala local". VIII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM), UNSAM-IDAES, Buenos Aires, 29 de setiembre al 2 de octubre.

⁷¹ "Con el Pro.Cre.Ar, La Plata crecería unas 100 manzanas en un año". *El Día* (20/4/2014).

- Baer, L. (2011). “El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano”. Tesis de Doctorado FFYL-UBA, Buenos Aires.
- Barakdjian, G. y Losano, G. (2012). “Mercado Inmobiliario y Código de Ordenamiento Urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina”. *Mundo Urbano*, n° 39. Disponible en <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2012/72-numero-39/233-mercado-inmobiliario-y-codigo-de-ordenamiento-urbano-efectos-en-la-ciudad-de-la-plata-argentina>
- Ballent, A. (2005). *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Buenos Aires: Prometeo-UNQ.
- Barrera, S. (2011). “Las Asambleas Populares del 2001-2002: la primavera de la autoactividad de masas”. *Herramienta. Debate y crítica marxista*, n° 46. Disponible en <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-46/las-asambleas-populares-del-2001-2002-la-primavera-de-la-autoactividad-de-l>
- Baza, A. y Fernández, L. (2007). “El financiamiento a la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos”. Documento de Trabajo, n° 18, CEFIDAR. Disponible en: www.cefid-ar.org.ar
- Bellucci, M. y Mitidieri, G. (2011). “Estado actual de las asambleas barriales”. *Herramienta. Debate y crítica marxista*, n° 46. Disponible en <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-46/estado-actual-de-las-asambleas-barriales>
- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas para una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- Candón Mena, J. (2010). “Usos de Internet para la organización de los movimientos. Actas del IV Congreso Online del Observatorio para la Cibersociedad, Madrid.
- Castells, M. (2000). “Internet y la sociedad en red”. Conferencia inaugural del Programa de Doctorado Sociedad de la Información y el Conocimiento, Universitat Obierta de Cataluña, Barcelona. Disponible en: <http://tecnologiaedu.us.es/cuestionario/bibliovir/106.pdf>

- Clichevsky, N. (2012). “Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano”. *RIURB*, n° 8, Universidad Politecnica de Catalunya y Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Disponible en http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13034/08_04_Clichevsky.pdf
- Cosacov, N. (2014). “Habitar la centralidad. Trayectorias residenciales y usos cotidianos del espacio urbano de residentes en Caballito, Buenos Aires”. Tesis de Doctorado FCS-UBA, Buenos Aires.
- Cravino, M. C. (org.) (2008). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.
- Cravino, M. C.; Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2002). “Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años ‘90”. Disponible en <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/notas-.pdf>
- Cristini, M. y Moya, R. (2004). “Las Instituciones del financiamiento de la vivienda en Argentina”. Documento de Trabajo, n° 488. BID-FIEL. Washington. Disponible en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-498.pdf>
- Cuenya, B. (2005). “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en la Argentina hacia fines del siglo xx”. *Boletín CF+S Ciudades para un Futuro más Sostenible*, n° 29-30, Instituto Juan de Herrera, Madrid.
- Del Río, J. P. (2014). “Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano”. *Geograficando*, vol. 10, n° 2, FAHCE-UNLP. Disponible en http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov10n02a10/html_27
- Del Río, J. P. y Relli, M. (2013). “Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata”. Actas del Congreso de Geografía de Universidades Nacionales, UNCuyo, Mendoza.
- Del Río, J. P.; Landgard, F. y Arturi, D. (2014). “La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista”. *Realidad Económica*, n° 283, pp. 77-101.
- Dirección Nacional Programación Macroeconómica (2010), “Argentina: indicadores económicos”. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. www.mecom.gov.ar

- Falleti, V. F. (2012). *Mobilización y protesta de las clases medias argentinas. Cacerolazos y asambleas barriales*. México: UNAM-CLACSO. Disponible en <http://bvsde.org.ni/clacso/publicaciones/Mobilizacionyprotestadelasclasesmediasargentinas.pdf>
- Fernández Wagner, R. (2008). *Democracia y Ciudad. Procesos y políticas en las ciudades argentinas (1983-2008)*. Los Polvorines: Colección 25 años-25 libros, Biblioteca Nacional y UNGS.
- Guerrero, M. E. (2002). “Emergencia y desafíos de la asambleas barriales”. *Herramienta. Debate y crítica marxista*, n° 19. Disponible en <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-19/emergencia-y-desafios-de-las-asambleas-barriales>
- Lódola, A. y Brigolo, R. (2011). “Diagnóstico Socioeconómico de La Plata y sus Centros Comunales”. Serie Documento de Trabajo, n° 87, Departamento de Economía, FCE-UNLP. www.depeco.econo.unlp.edu.ar
- Losano, G. (2011), “Código de ordenamiento urbano y economía urbana. Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata”, *Quid* 16, n° 1, IIGG-UBA. Disponible en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc87.pdf>
- Núñez, A. (2002). “Apropiación y división social del espacio”. *Scripta Nova*, vol. VI, n° 116. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-116.htm>
- Pertierra Cánepa, F. y Pantanetti, M. (2011). “El fideicomiso y el boom inmobiliario argentino”. Documento de trabajo 451, Universidad del CEMA, Buenos Aires. Disponible en <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/451.pdf>
- Pérez, P. (2014). “Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latinoamericanas”. *América Latina en Movimiento*, n° 267. Disponible en <http://www.alainet.org/es/active/79230>
- Rodríguez, M. C. et al. (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani-Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat Popular para América Latina.
- Torrow, S. (1997). *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*. Madrid: Alianza.
- Ventura, V. (2015). “La implementación del Pro.Cre.Ar en La Plata. El caso de la implementación de la ordenanza 11.094”. Tesis de Grado, Departamento de Sociología, UNLP.

