



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Gestión municipal y movimiento villero entre 1989 y 1996. Villa 31- Retiro: Entre el arraigo y el desalojo

Cravino, María Cristina

1998

Cita APA: Cravino, M. (1998). Gestión municipal y movimiento villero entre 1989 y 1996. Villa 31- Retiro: Entre el arraigo y el desalojo.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

TESIS DE MAESTRÍA

Col. 1502/64

“Gestión municipal y movimiento villero entre 1989 y 1996. Villa 31- Retiro: Entre el arraigo y el desalojo”

Autor: María Cristina CRAVINO (5ta. Promoción)

Tutor: Dr. Pedro PIRES

Dep. N. 241; Z. 47
C4G

- Diciembre 1998 -

Tesis

Gestión municipal y movimiento villero entre 1989 y 1996.

VILLA 31 - RETIRO - ENTRE EL ARRAIGO Y EL DESALOJO



Facultad de Ciencias Políticas
y Económicas

Departamento de Sociología
y Antropología

Prof. Dr. Pedro

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS UBA/INAP
1998

TESIS : Gestión municipal y movimiento villero entre
1989 y 1996 en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la
Villa 31-Retiro: Entre el arraigo y el desalojo

Alumna: Lic. María Cristina Cravino
Directora: Arq. Nora Clichevsky
Tutor: Dr. Pedro Pirez

AGRADECIMIENTOS	4
1. INTRODUCCION.....	5
2. MARCO CONCEPTUAL Y ABORDAJE METODOLOGICO.....	7
2.1. CONCEPTOS TEÓRICOS UTILIZADOS	7
2.1.1. GESTIÓN URBANA Y GESTIÓN LOCAL URBANA	7
2.1.2. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN UN MARCO DE CRISIS DEL ESTADO BENEFACTOR	8
2.1.3. POLÍTICA SOCIAL Y DEMOCRACIA	10
2.2. ABORDAJE METODOLÓGICO	12
3. ANTECEDENTES	16
3.1 EL SURGIMIENTO DE LAS VILLAS EN LA CAPITAL FEDERAL Y SUS ORGANIZACIONES BARRIALES Y DE SEGUNDO GRADO	16
3.1.1. <i>Evolución de la población villera</i>	18
3.1.2. <i>Las formas organizativas de las villas hasta 1989</i>	19
3.1.3. <i>El surgimiento de la villa 31 y sus organizaciones barriales</i>	22
3.1.4. <i>La Villa 31 luego de la recuperación de la Democracia</i>	32
3.1.5. <i>Características actuales de la villa 31</i>	33
3.2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LA ARGENTINA	37
3.3. LA GESTIÓN RADICAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES 1983-1989	42
4. GESTION MUNICIPAL HACIA LAS VILLAS EN EL GOBIERNO DEL PARTIDO JUSTICIALISTA ENTRE 1989 Y 1996.....	45
4.1. LA RADICACIÓN DE OCUPANTES ILEGALES EN LA AGENDA DEL GOBIERNO NACIONAL Y MUNICIPAL.....	47
4.2. ENTRAMADO DE INTERESES. LOS ACTORES EN LA CUESTIÓN.....	49
4.2.1. <i>Actores gubernamentales con incidencia en la política hacia las villas</i>	51
4.2.1.1. <i>La Comisión Municipal de la Vivienda</i>	52
4.2.1.2. <i>Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal</i>	54
4.2.1.3. <i>Programa Arraigo</i>	56
4.2.1.4. <i>Proyecto Retiro</i>	59
4.2.2. <i>Organizaciones no gubernamentales que inciden en la política hacia las villas</i>	61
4.2.2.1. <i>Organizaciones barriales</i>	62
4.2.2.2. <i>Organizaciones sociales y religiosas</i>	64
4.3. LA GESTION DEL INTENDENTE CARLOS GROSSO.....	67
4.3.1 <i>Regularización dominial y El Programa de Radicación de Villas</i>	68
4.3.2. <i>La institucionalización del Programa de Radicación. Decreto 3330/91</i>	70
4.3.3. <i>Formas asociativas</i>	73
4.3.4. <i>La participación de las organizaciones villeras ¿efectiva o efímera? La experiencia de la Mesa de concertación de Políticas Sociales para Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal</i>	75
4.3.5. <i>Horizontalidad de la gestión, complejidad técnica y necesidad de centralización programática y presupuestaria</i>	80
4.3.6. <i>Modificaciones a las normativas para la regularización de las villas</i>	82
4.3.7 <i>La inclusión de la villa 31- Retiro en el Programa</i>	83
4.3.8. <i>Hipótesis de conflicto</i>	84
4.3.9. <i>Avances del Programa a fines de 1992</i>	86
4.4. LA INTENDENCIA DE BOUER.....	90
4.4.1. <i>La transición de la política de villas. Del Programa de Radicación a la órbita de la Comisión Municipal de la Vivienda</i>	90
4.4.2. <i>La Política de tierras a nivel nacional: Entre la cooperación y la disputa</i>	90
4.4.3. <i>Guerra entre vecinos. Erradicar la erradicación</i>	95
4.4.4. <i>Comienza la lenta y fracasada negociación. El consenso no es fácil</i>	102
4.4.5. <i>Qué hacer con la Villa 31-Retiro. Ordenanza 47.557/94</i>	110
4.4.6. <i>La villa 31 debe ser erradicada. Ordenanza 47.665 del 3.6.94</i>	116
4.4.7. <i>El Proyecto Retiro versus la radicación de la villa 31-Retiro</i>	121
4.4.8. <i>El cambio de agenda y la fragmentación de las políticas</i>	122

4.5. LA INTENDENCIA DE JORGE DOMINGUEZ.....	124
4.5.1. <i>El Proyecto Retiro modifica la agenda</i>	124
4.5.2. <i>Fueron tres las opciones para la erradicación?. Las razones de los pobladores y de los funcionarios. Todo el poder a la CMV.</i>	126
4.5.3. <i>El nuevo conflicto. Las topadoras como política de erradicación sin consenso</i>	130
4.5.4. <i>El desalojo</i>	130
4.5.5. <i>La resistencia al decreto 110/96</i>	132
4.5.6. <i>Del conflicto a la conciliación. Menem ordena negociar</i>	134
4.5.7. <i>Las organizaciones villeras: entre la negociación y la lucha</i>	137
4.5.8. <i>Propuestas de salida del conflicto por parte de los habitantes de la Villa 31</i>	141
4.5.9 <i>Luego de la negociación</i>	144
5. CONCLUSIONES.....	145
6. BIBLIOGRAFÍA.....	158
7. ANEXOS.....	163

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todos aquellos que permitieron ser entrevistados acerca de su gestión, la de otros o de sus condiciones de vida, proyectos, tareas, puntos de vista, etc. Opto por no nombrarlos uno a uno porque temo realizar omisiones y en algunos casos prefiero su anonimato para preservar la reserva de sus dichos.

Por otra parte, no puedo dejar de reconocer la paciente y motivadora tarea de mi directora Arq. Nora Clichevsky y de mi tutor Dr. Pedro Pirez, como así las charlas y críticas del Padre Pichi respecto a algunas partes del trabajo.

Agradezco el material aportado por Cristina Chiste y Fernando Gauna del Concejo Deliberante, Liliana Elguezábal de la Fundación del Sur, Ernesto Pastrana, Funcionarios de la Subsecretaría de Vivienda y miembros del Secretariado de Enlace (SEDECA).

1. INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es analizar las políticas sociales de la administración municipal de la Ciudad de Buenos Aires respecto a las "villas miseria" y a capacidad de presión de los sectores que las habitan sobre el diseño e implementación de esas políticas. Procuraremos analizar las múltiples articulaciones sociedad-Estado que subyacen a las políticas municipales hacia las villas, las relaciones intragubernamentales que las nutren y las redes externas que surgen en torno de la problemática.

La relación entre sectores de bajos recursos ¹ y el Estado no es estática ni estable; entonces, debe ser contextualizada históricamente, atendiendo al marco de relaciones sociales y políticas en la que está implicada. Acotaremos nuestro trabajo, a la Ciudad de Buenos Aires y al período 1989-96, es decir la gestión del Justicialismo, con sus tres Intendentes: Grosso, Bouer y Domínguez.²

Focalizaremos parte de nuestro trabajo en la Villa 31 porque nos indica, en principio, un caso paradigmático. Allí la Municipalidad de Buenos Aires, adoptó diferentes tipos de estrategias, como la concertación institucional, la negociación informal, el clientelismo y el desalojo compulsivo. Al mismo tiempo, intervinieron en los conflictos organismos de distintas competencias municipales (Comisión Municipal de la Vivienda -CMV-, Programa de Radicación de Villas) y nacionales (Programa Arraigo, Proyecto Retiro). A partir de estas diferentes actuaciones estatales, se tejieron redes de relaciones y de respuestas de sectores asociados o vinculados y de los enfrentados con los villeros.³

Como objetivos secundarios nos propusimos:

* Vincular las políticas nacionales de tierras con las llevadas a cabo por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires en el período de estudio y buscar sus contradicciones o coincidencias.

* Analizar el rol cumplido por los diferentes actores (Municipalidad, villeros, movimiento villero, partidos políticos, Iglesia, vecinos, etc.) y sus redes de relaciones, en el período de estudio⁴ en torno al problema de las villas.

Esta problemática enfocada con múltiples miradas (administración municipal, organizaciones barriales y articulaciones en la gestión territorial) está escasamente desarrollada (Di Cione, 1994),⁵ mientras que enfoques sectoriales encuentran antecedentes.

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

² Merece tener presente, como contrapunto, que en los años 70, el Movimiento Villero de la Capital Federal cobró gran fuerza, expresada en capacidad de incidir en el diseño de las políticas sectorial. Más aún durante un breve lapso hubo una alianza político/social entre los diseñadores y ejecutores de las políticas de viviendas para las villas (Comisión Municipal de la Vivienda) y el Movimiento Villero. Este caso fue estudiado por Dávalos et. al (1987)

³ Quereamos aclarar que utilizaremos la palabra villeros como sinónimos de habitantes de villas para ser más breves. Utilizamos este término porque es adoptado por los propios vecinos como un rasgo de identidad y utilizaremos "villeros" cuando queremos referirnos a la concepción peyorativa del término.

⁴ Hasta junio de ese año cuando asume el nuevo intendente, Fernando De La Rúa del Partido Radical.

⁵ Merecen destacarse los trabajos de Pedro Pirez e Hilda Herzer (Pirez, P. y otros, 1991)

Sobre la temática municipal de la Ciudad de Buenos Aires existen numerosos trabajos (vinculados a cuestiones presupuestarias, tecnologías administrativas), pero pocos son útiles para nuestros objetivos, debido a que nos interesa una perspectiva de análisis vinculado a los procesos socio-políticos (Del Bruto, 1989; Grillo, comp. 1993, Grillo y otros, 1995). Sólo, recientemente, se dio un debate respecto a diferentes propuestas de reforma administrativa y política de la ciudad y en esta orientación aparecieron publicados libros o artículos (Groisman, 1990 y 1991 ; Herzer,- Pirez, 1990; Parejo Alfonso, 1990; Arguello,1992; González Gass, 1992; Ministerio del Interior, 1993; Tonelli, 1991; etc.)

Rastreamos los trabajos sobre la situación de las villas de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires y de política habitacional municipal sectorial. Algunos pusieron el acento en la gestión (Oszlak, 1990 y 1991, De Paula, 1986) y otros en los villeros (Pastrana, 1980; Ratier, 1973; Guber, 1983). Solo una publicación focalizaba en la Villa 31 de Retiro (Pastrana, 1980)⁶

Una perspectiva articuladora quedó planteada en el estudio de Dávolos y otros (1987), pero se centró en el período 1970-73 o el de Ziccardi (1977), que tomó los años que van desde 1963 a 1967. Desde una perspectiva antropológica para el Gran Buenos Aires, encontramos el estudio de Hermitte-Boivin (en Bartolomé, comp., 1990) del período 1976-82 el de Guber (1983) y el de Casabona-Guber (en Bartolomé, comp. 1990), etc. De todas formas, no hallamos trabajos que rastreen la situación desde 1983 a la actualidad, excepto escritos realizados por los actores involucrados en la gestión (Zaffaroni-Armada, 1991; Reynals -Giglio, 1992; Cuenya, 1993; Lighezzolo, 1993) con una mirada más hacia "los logros" que hacia los conflictos.

Nos parece importante continuar con esta temática y nos preocupa el poco peso de ésta tanto en la agenda del Estado como en la académica. Las explicaciones de esta situación exceden nuestro trabajo, pero sin duda no estamos en tiempos similares a aquellos en que los villeros aparecían en protestas visibles y ruidosas y tampoco aquel en que los científicos sociales se sentían atraídos por su fuerza y cuestionamientos.

Nuestro objetivo personal es aportar a una mayor y mejor reflexión sobre las consecuencias de gestiones que desde las políticas dicen apoyarse en las organizaciones sociales territoriales y finalmente, la mayoría de las veces éstas no son tenidas en cuenta en las decisiones.

¿Cuáles fueron los derechos de los villeros entre 1989 y 1996 reivindicados por movimientos sectoriales y cuáles fueron procesados tanto por el gobierno local como el nacional? ¿ Las políticas y propuestas fueron homogéneas para todas las villas de la Capital Federal? ¿Qué factores definieron, cambiaron o priorizaron la agenda estatal de esta cuestión? ¿Cuál fue la relación entre las distintas agencias gubernamentales al respecto? ¿Cómo fueron visualizadas las políticas por los sectores involucrados y los de su entorno (aliados u opuestos)? Estas fueron algunas de las preguntas que guiaron nuestra investigación.

⁶ Pastrana reconstruye su historia entre 1948 y 1973 con una mirada articuladora entre las políticas y el movimiento villero, por lo que nos fue de mucha utilidad para comparar los contenidos de las reivindicaciones sectoriales.

2. MARCO CONCEPTUAL Y ABORDAJE METODOLOGICO

2.1. Conceptos teóricos utilizados

En la gestión urbana aparecen elementos que pueden ser vinculados a aspectos técnicos específicos, que pueden o no ajustarse a lógicas políticas de acumulación. Más allá de algunas actuaciones que fueron o son calificadas de clientelísticas las decisiones gubernamentales responden, en términos generales, en el marco de gobiernos democráticos a complejas redes de dependencia (relaciones y funciones poderes ejecutivo, legislativo y judicial) y de articulación Estado-Sociedad.

A su vez el Estado no es una institución definida per se, sino que por el contrario nos encontramos en un escenario dinámico provocado por la Reforma del Estado (Benefactor) que condicionó y condiciona la calidad de vida de amplios sectores de la población, en particular de aquellos que se asentaron en villas de emergencia. A su vez, debido a ésto, frecuentemente se modifican los organigramas de los organismos que tienen actuación sobre esas condiciones.

Para echar luz sobre algunas de estas cuestiones nos proponemos sintetizar y analizar brevemente algunos de los conceptos pivote para nuestro trabajo.

2.1.1. Gestión urbana y gestión local urbana

Comenzaremos aclarando algunos términos claves: Según Pirez (1991) **municipio** puede entenderse en tres dimensiones, que responden a diferentes enfoques:

- un segmento territorial en el que ejerce competencia una municipalidad;
- un aparato gubernamental, el de mayor descentralización territorial, en íntima relación con la sociedad local;
- un conjunto de actores sociales y sus relaciones

Estas tres concepciones se integran en un hecho material y social: una ciudad (aglomeración de población, actividades y soportes materiales dentro de un territorio delimitado).

Nosotros optaremos por el tercer significado, ya que nos interesa estudiar cómo actúan las diferentes instancias del aparato estatal municipal a partir de una política social específica y su relación con la sociedad local, los villeros, pero también el resto de los vecinos de la ciudad. Es decir, nos interesa un corte dinámico que analice las luchas, los movimientos sociales y bloques de poder constituidos.

Siguiendo a Pirez **gestión local** es "*... un conjunto de procesos dirigidos a operar sobre la ciudad*" (Pirez, 1991:4).

La **gestión urbana** o gestión de la ciudad "*... es el conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar y asignar) recursos (humanos,*

financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades. La gestión es una actividad político-técnica: es, explícitamente o no, parte de una política de gobierno e implica una orientación de procesos urbanos que supone decisiones sobre intereses, a la vez que depende de un adecuado manejo instrumental (técnico) para el logro de sus objetivos" (Pirez, 1994: 55) Esta observación es importante para nuestra investigación, ya que las pujas internas de los partidos políticos aparecen como una variable de peso, que debe ser analizada.

La gestión urbana local como totalidad está conformada por las relaciones entre la ciudad (sociedad local) y el ámbito gubernamental, que tiene una dimensión compleja y de distintos niveles. En un área metropolitana la totalidad urbana tiene un referente político-institucional múltiple, complejo y heterogéneo.

Es importante tener en cuenta que la realidad metropolitana altera el funcionamiento local de la gestión urbana. Tal es el caso de la Villa 31, donde existe el trazado de una autopista que responde a las "necesidades" de un área mayor que la Capital en sí misma.⁷

2.1.2. Las políticas sociales en un marco de crisis del Estado Benefactor

Según Topalov (1979:18) para "... las disciplinas académicas, el Estado está siempre fuera del campo de análisis. Interviene como se dice, desde el exterior sobre el fenómeno estudiado: constituye una variable independiente". Esta concepción es coherente con la ideología práctica de la planificación en general y de la urbana, en particular. Así, el Estado es asimilado a un sujeto racional que persigue una meta (el interés general) y la planificación consiste en una estrategia ajustada a esa meta. Las tendencias actuales se alejan de esta concepción, pero todavía existe una fuerte inercia de este modelo.

Según Picó (1987) las teorías sobre el Estado de Bienestar puede ser clasificadas en tres corrientes principales: la liberal demócrata o pluralista, la posibilista socialdemócrata y la crítica marxista del Estado.⁸ Oszlak (1978: 8) concibe al Estado como "una relación social, como una instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política" (debe diferenciarse del concepto de nación). La existencia del Estado presupone la presencia de condiciones materiales que posibiliten la expansión e integración del mercado y la movilización de actores sociales.

Para Offe (1980) el Estado de Bienestar es un sistema político que organiza, programa y controla el desarrollo económico a través de un conjunto multifuncional de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es gestar las estructuras de

⁷ Por Ejemplo, una de las justificaciones de la urgencia de habilitar el tramo de autopista 9 de julio estaba vinculado a la inauguración de la autopista Buenos Aires- La Plata.

⁸ Dentro de esta última los instrumentalistas (Milliband) se centraron en estudios acerca de la naturaleza de la clase que gobierna y los mecanismos que ligaron a esta con el Estado, como así las relaciones concretas entre las políticas estatales y los intereses de clase. Mientras que los estructuralistas rechazan la idea de que el Estado puede ser comprendido como simple instrumento en manos de la clase dominante (Poulantzas, 1972). Postulan, en cambio, que las funciones del Estado están determinadas por las estructuras de la sociedad, más que por las personas que ocupan posiciones de poder estatal.

socialización y economía capitalista. Las desigualdades sociales están mediatizadas políticamente

Tradicionalmente se consideraban instituciones del Estado de Bienestar (llamado indistintamente Benefactor o de otras formas similares) sólo a aquellas directamente vinculadas con las necesidades elementales de la reproducción social de los individuos: alimentación, salud, educación, vivienda y pasividad laboral. Sin embargo, otros autores como Barbeito y Lo Vuolo (1992), toman un concepto más amplio, basándose en la idea de que el bienestar individual está definido principalmente por la ubicación de cada sujeto como agente económico en los procesos de producción y distribución de riqueza.

En consecuencia, las instituciones del Estado de Bienestar (instituido en la economía mundial luego de la crisis del 30 y más fuertemente en los años posteriores a la segunda guerra mundial) serían todas aquellas destinadas a otorgar a los individuos capacidades para controlar y en su caso, contrarrestar su destino como agentes económicos en los intercambios regulados. La condición de agente económico de los sujetos se ha asumido como un presupuesto de partida en la construcción del Estado de Bienestar moderno, inspirado en gran medida por el ciclo económico expansivo de los países centrales durante la posguerra.

Sin embargo, nada garantiza el cumplimiento de este presupuesto particularmente en las economías subdesarrolladas. El mercado de trabajo es el ámbito de integración social de los individuos y la conexión entre el sistema económico y las instituciones del Estado de Bienestar.

No existe un único Estado de Bienestar que trascienda al tiempo y al espacio, así como no existe una única expresión de las contradicciones que le son propias. La "cuestión social" se modifica junto con la sociedad, se transforma con las mutaciones de las fuerzas productivas y en las relaciones de poder y autonomía que se verifican entre los intereses contrapuestos. La propia definición de "bienestar" es un proceso de permanente construcción social y más que implicar un valor absoluto, representa la ideología y la racionalidad prevalecientes como sistema interpretativo de la complejidad social. (Barbeito y Lo Vuolo, 1992)

No solamente está en crisis el modelo de Estado, sino que las formas tradicionales de "hacer política" se subsumen en el debate y reacomodamiento. La aparición de diversos tipos de movimientos sociales no es ajena a la crisis de este modelo de Estado, ya que muchos creyeron encontrar en ellos mecanismos alternativos y fueron tomados como modelos de democracia.

La ciudad de Buenos Aires tuvo la particularidad, durante nuestro período de estudio, de que sus autoridades ejecutivas fueron elegidas por el Presidente de la Nación y no por sus habitantes. En cambio, el Consejo Deliberante, de carácter electivo, tuvo una escasa capacidad de decisión (además de arrastrar una pesada carga de hechos de corrupción, vinculados especialmente a la gestión territorial).⁹

Esto no significa que las fuerzas políticas locales no tuvieran una amplia influencia e intervención en la gestión municipal, sino que se complejiza a partir de las intervenciones de instancias nacionales. Es decir, al mismo tiempo las internas de los diferentes partidos políticos se vieron cruzadas por presiones locales y nacionales.

⁹ Para más detalles ver el libro de Nora Clieckevsky (1996) "Política Social Urbana" Espacio Editorial.

En estos momentos, posiblemente, nos encaminamos hacia procesos de mayor democratización de las decisiones y de participación ciudadana.

Otro dato que debe ser tenido en cuenta para analizar esta temática es el hecho de que se trata de la Capital del país y por ello, los hechos políticos, económicos y sociales alcanzan una dimensión que trasciende lo local. Existe una amplia "vidriera" que permite que se difunda más rápidamente por los medios de comunicación lo que sucede en esta ciudad. Esta situación hace que actualmente se mantengan los cruces de las disputas políticas locales y nacionales, a pesar de que sus autoridades ya no son elegidas por el Poder Ejecutivo Nacional.

2.1.3. Política social y democracia

Nos resulta importante estudiar el rol que juegan los movimientos villeros en el diseño de las políticas sociales porque *"... los movimientos sociales pueden tener distintos papeles, en funciones de diferentes definiciones y proyectos de democracia. Hay que recordar aquí que las formas y los contenidos de la democracia se construyen en el proceso histórico a partir de la conformación de diferentes modelos entre actores que otorgan distintos significado a sus prácticas. El debate sobre el alcance de la Democracia que se quiere y se puede construir está siempre presente"*. (Jelin, 1987:8).

Además, como dice González Bombal y otro (1987:35) *"Lo local proporciona un modelo de lectura del proceso de engendramiento de demandas, de la producción de legitimidad, de la participación y del modo en que los sectores populares atraviesan y son atravesado por la política."* Entonces el estudio de lo que sucedió entre 1989 y 1996 en las villas de la Capital Federal y en particular en la Villa 31 de Retiro puede constituir un caso paradigmático para estudiar una particular relación Sociedad-Estado en la ciudad de Buenos Aires, que implícitamente contiene un modelo de democracia y Estado. Los avatares de las demandas villeras son parte de la historia de las articulaciones políticas entre ciudadanos, movimientos sociales y aparatos municipales.

Grillo (1995) afirma que el último gobierno militar dejó como herencia un Estado altamente burocratizado, formado por *"... una extensa red de agencias con variados grados de autonomía, superposición de funciones y escasas o inexistentes formas de coordinación"*. Sin embargo, la Unión Cívica Radical y el Peronismo, en términos generales, no cambiaron esta situación en sus gestiones.

Mirando el sistema de partidos políticos, Colombo observó el "partidismo simulado" (citado en Grillo, 1995): tomaron forma organizaciones cada vez menos interesadas y más incapaces de movilizar a los ciudadanos. Grillo sostiene que nunca hubo una tematización activa de las cuestiones específicamente ciudadanas por parte de los partidos, junto a una indiferenciación de las opciones presentadas a los porteños.

Nos parece interesante la caracterización de "faccionalización" (Grillo, 1995) definido como juego internista de corrientes internas o agrupaciones que exacerbaban la competencia entre sí. Entonces, los partidos consideran al estado municipal como capital político a repartir entre las distintas fracciones de su interna partidaria. Es lo que se conoce vulgarmente como "feudalización".

Cientelismo político

Estas últimas afirmaciones nos obligan a adentrarnos en la temática del clientelismo político. Según Auyero (1996), éste vive una "doble vida": a) cronológica, porque se creía destinado a desaparecer como producto del desarrollo económico y eso no sucedió. b) analítica porque "no ha sido suficientemente explorada". Las redes clientelares pueden ser entendidas como distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas (apoyo, votos) y como esquemas de percepción y acción (no solo políticas) en los actores involucrados. Esto lo hace un fenómeno difícil de ser analizado. (Auyero, 1996)

Por lo general, la literatura centra sus trabajos en sociedades campesinas - vistos como sistemas, redes de contención- (Balandier, Max Gluckman, Leach, etc.).(Lazzari, 1993)

Gunes-Ayata (citado en Auyero, 1996) distingue dos tendencias en la literatura sobre el tema: a) los que creen que el clientelismo es **inevitable y funcional** (Powell, Boissevain, Weingrod y Silverman) b) no conduce ni a la democracia ni a la modernización, sino que **desfavorece la participación ciudadana** (Lemarchand, Legg, Zuckerman, Barnes, Sane y Schneider)¹⁰(Lazzari, 1993).

Lazzari (1993) realiza un mapa de las teorías sobre clientelismo en las ciencias antropológicas, teniendo como ejes la reciprocidad, el poder, la identidad y la jerarquía. Tomando cuatro definiciones de patronazgo encuentra que el clientelismo es presentado como una combinación de intercambios asimétricos y de una moral de la reciprocidad. A grandes rasgos la literatura antropológica del clientelismo oscila entre presuponer que éste trae siempre ya una legitimidad propia, con lo cual el análisis gira alrededor de cómo se asegura y concreta esa legitimidad presupuesta, y por otra parte, la preocupación por ver un proceso de legitimación. (Lazzari, 1993)

Scott (citado por Auyero, 1996: 36) define "... a la **relación patrón-cliente** como una relación de intercambio entre roles que puede ser especificada como un caso especial de lazo diádico (entre dos personas) que envuelve una relación de amistad básicamente instrumental en la que un individuo de status socio-económico más elevado (patrón) usa su propia influencia y recursos para proveer de protección o beneficios, o ambos, a una persona de status menor (cliente), quien, por su parte, obra recíprocamente ofreciendo apoyo general y asistencia, incluyendo servicios personales, a su patrón".

Esta relación tiene tres características según este último autor: 1) están basadas en la desigualdad 2) son cara a cara 3) tiene una flexibilidad difusa.

Derecho al espacio urbano

Dentro de los derechos que otorga el Estado de Bienestar se encuentra el de la vivienda. Sin embargo, más allá de los enunciados normativos que intentan cierta universalidad, su acceso es evidentemente diferenciado. Oszlak, (1991:23) define el **derecho al espacio urbano** como "... capacidad de fijar el lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del espacio, capacidad que puede

¹⁰ Esta orientación está vinculada a una corriente de las Ciencias Sociales que estudia los movimientos sociales. Para esta corriente el contacto con los partidos políticos se convierte en una estrategia pragmática e instrumental por parte de los dirigentes de los movimientos. Debate que remite a la concepción de movimiento social y movimiento político.

extenderse a la disposición unilateral de los bienes que lo ocupan o a la participación en proceso de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacios públicos o privados adyacentes. La propiedad de una vivienda o una fábrica serían ejemplos de la primera situación. La locación de vivienda por parte del propietario, o el cambio de su destino, ilustrarían una primera toma de extensión de ese derecho. ”

Este derecho reconoce una gradiente “ que va desde la propiedad hasta la ocupación ilegal amparada o tolerada por el estado, pasando por una serie de situaciones intermedias en las que dicho derecho sufre limitaciones temporales, contractuales, o de otra índole (Oszlak, 1991: 24). Consecuentemente, el ejercicio del derecho al espacio no se agota en la dicotomía propietarios -no propietarios. Como dice Oszlak: (1991: 24): (...) “**En otras palabras, el derecho al espacio conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos. (...) Por lo tanto el derecho al espacio urbano debe entenderse, lato sensu, como un **derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad. Perder o sufrir la restricción de ese derecho puede suponer, además del eventual desarraigo físico, el deterioro de las condiciones de la vida material en cada uno de los planos en que existían externalidades vinculadas con la localización espacial.****”(Oszlak, 1991:24)

El hecho de que unos trabajadores estables ocupen “barrios ilegales” muestra que la marginalidad espacial no es sólo la transcripción directa de la economía al espacio, sino que remite por una parte a un tipo de crecimiento capitalista y, por otro, a políticas urbanas específicas. (Sigal, 1981: 1564) Sigal afirma que “... **Hay una contradicción entre el hecho de que el Estado se haga cargo teóricamente de la vivienda y de los servicios colectivos y la ausencia de políticas concretas suficientemente eficaces; las “ocupaciones ilegales” de terrenos se sitúan justamente en el lugar de esta contradicción, caracterizada al mismo tiempo por la reivindicación implícita del derecho a la vivienda y por lo tanto de una legalidad social, y por el no respeto de las leyes, y por lo tanto de una situación de ilegalidad”** (Sigal, 1981: 1566).

Algunos sectores populares, excluidos de la posibilidad de acceder a la tierra urbana por el mercado o por el Estado, ocuparon tierras baldías -fiscales o privadas-, lo que muestra las contradicciones de la urbanización capitalista, y del Estado de Bienestar que tendió a extender los derechos sociales, sin garantizar su acceso. Oszlak (1991:27) se refiere a que “... **en general, los regímenes populistas, mediante sus políticas, reforzaron estas situaciones, ampliando los derechos de los sectores populares a la ocupación del espacio urbano. (...) ...una mancha que hería la sensibilidad -y aumentaba la inseguridad- burguesa.**” Sigal (1981) afirma que la marginalidad se sitúa entre la pobreza y la exclusión política porque constituye el acceso parcial a los derechos de un ciudadano, reconocidos por el Estado, pero existen ambigüedades en cuantos a los medios de adquisición de estos bienes.

2.2. Abordaje metodológico

Se trata de un trabajo que privilegia un abordaje de **tipo cualitativo**. Este se justifica en que nuestros objetivos se relacionaban con la construcción de la “agenda” de las políticas para sectores villeros, la reconstrucción del entramado de intereses y

las representaciones de los actores y sus prácticas. Esto incluye la conformación de demandas por las organizaciones villeras y su descripción.

Era necesario poder recuperar parte de la trama compleja de la cuestión estudiada, por lo cual debimos recurrir a diferentes tipos de fuentes, que por un lado permitieran hacer visible el complejo objeto de estudio, comprender su lógica y por otro lado, contrastar la información de cada una de las fuentes.

Encontramos varias limitaciones, entre ellas la inaccesibilidad de algunos informantes clave que nos habíamos propuesto entrevistar, principalmente en el ámbito privado, tales como la empresa constructora de la autopista en el área Retiro y algunas inmobiliarias de la zona. Sumado a esto algunos informantes, dado el tiempo transcurrido, habían olvidado algunos hechos o perdieron exactitud en su relato.¹¹

En el nivel del análisis de los datos la contrastación es necesaria ya que cada informante se encuentra posicionado en un lugar en el entramado de intereses que hace que adopten diferentes actitudes.. Así por ejemplo, algunos funcionarios priorizaban resaltar los logros de su gestión, minimizando sus dificultades y conflictos o algunos dirigentes villeros querían asumir mayor representatividad que la contaban en la realidad.

Sin pretender abarcar toda la profundidad del tema, mantuvimos dos niveles: a) macro, que intentaba reconstruir las políticas públicas respecto a las villas a un nivel local y a nivel nacional (sólo si incidían en lo local), con su articulación global con el movimiento villero capitalino. b) micro, es decir, el análisis de un caso, el de la Villa 31 de Retiro, tanto con relación a las organizaciones villeras como al posicionamiento en las agencias estatales.

Estos dos ejes están íntimamente relacionados: por un lado, se puede decir que el análisis del caso "desmenuza" y explica a un nivel particular una política habitacional más genérica, pero al mismo tiempo muestra la necesidad de estudiar los factores y actores que intervienen desde otros ámbitos (no estatales).

Dentro de este enfoque cualitativo, como queríamos analizar lo sucedido durante diferentes gobiernos justicialistas en la Ciudad de Buenos Aires, adoptamos un enfoque **comparativo** de las tres gestiones consecutivas en el tiempo. Dentro de estas, hicimos a la vez, el contrapunto entre lo sucedido en la totalidad de las villas y la Villa 31 de Retiro.

Como dijimos utilizamos diferentes fuentes, que pueden ser clasificadas en:

Secundarias

* documentos públicos (de los niveles **nacionales** -leyes, decretos, informes internos, documentos institucionales, bases de concursos, etc.- y **municipales** -ordenanzas, decretos, informes internos, pedidos de informes, documentos institucionales, etc.-) y privados (declaraciones de la Iglesia, del Movimiento Villero, volantes, etc.)

* notas periodísticas (diarios nacionales, revistas, etc.)

¹¹ De ahí la necesidad de contrastar fuentes a partir de una crítica externa y una crítica interna a los datos. (Saltalamacchia, 1983)

* Estadísticas y censos (Censo de Población y Vivienda 1991, censo de villas 1991, censos de consultoras o de la CMV).

Los documentos públicos y privados son unas fuentes privilegiadas para reconstruir los procesos de "surgimiento histórico de la cuestión"¹², la intervención del Estado frente a ésta, el impacto intraburocrático (cristalizaciones) y la respuesta de los sectores afectados por la política elaborada. A fin de conocer las diferentes posiciones dentro del Estado local y nacional, de los partidos políticos y de otros actores recurrimos a documentos internos facilitados por diferentes tipos de informantes y en este aspecto, las notas periodísticas, particularmente de los medios escritos, fueron fundamentales y en algunos períodos extremadamente ricas.

Las estadísticas oficiales o ad hoc nos permitieron medir la cantidad de población involucrada en las políticas respecto a las villas.

Primarias

Dado que nuestro objetivo era reconstruir la articulación Estado-Sociedad dentro de un recorte específico, el aporte brindado por los documentos públicos escritos o de la opinión pública resultaban insuficientes, particularmente si queríamos rescatar los supuestos subyacentes a las políticas, el discurso justificatorio o explicativo de los funcionarios; más aún si intentábamos entender el comportamiento de las organizaciones barriales y la construcción de demandas, reivindicaciones y posicionamientos respecto a las políticas públicas. Por otro lado, se encontraban una serie de actores que denominamos "externos" o cuestiones que no estaban cubiertos las fuentes secundarias.

Las técnicas de recolección de datos fueron de dos tipos:

a) **Entrevistas:** En los primeros contactos con los habitantes fueron "no dirigidas" para poder captar la multiplicidad de factores que intervenían en el problema. Luego, fueron más acotadas al tema en cuestión. Respecto a los funcionarios intentaban reconstruir la lógica de la gestión y la sucesión de hechos ocurridos en el período.

Se realizaron entrevistas a:

- * funcionarios y ex funcionarios municipales que trabajaron el Programa de Radicación de Villas, en la CMV o en áreas intervinientes en la problemática de villas.
- * funcionarios y ex funcionarios nacionales del Programa Arraigo.
- * habitantes de la villa 31.
- * dirigentes de organizaciones de la Villa 31.
- * dirigentes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados y otras organizaciones villeras.
- * miembros de organizaciones que apoyaron o trabajaron a/en la Villa 31
- * dirigentes de partidos políticos, etc.

Selección de los entrevistados:

¹² Tal como lo proponen Oszlak y O Donnell, 1975.

* Las entrevistas estaban dirigidas a aquellas personas que consideramos claves en tanto portadoras de información: qué, cómo y por qué sucedió, cómo es analizado, qué impacto causó y cómo y quienes actuaron, qué se demandó, etc.

* Fueron de prioridad los dirigentes de las organizaciones villeras de primer y segundo grado y funcionarios municipales y nacionales ligados a la gestión de políticas de tierras. Además, se consideraron aquellos actores "externos" claves que estuvieron presentes en los diferentes momentos de conflicto.

Las preguntas apuntaron a:

* una visión diacrónica para conocer el proceso de construcción de políticas por un lado y de demandas por el otro.

* una visión sincrónica para entender la articulación estado local-organizaciones villeras y las redes de relaciones que se tejen alrededor de la cuestión y sus conflictos.

b) Observación: 1) No participante, en particular para describir algunas características físico-urbanas de las villas 2) Participante, para relevar las estrategias de las organizaciones barriales y de los habitantes frente a las políticas, en momentos de conflicto. El primer semestre de 1996 fue el período en el que desarrollamos esta técnica.¹³

¹³ Como veremos adelante, luego de desatado el conflicto entre la Municipalidad y los habitantes de la Villa 31 desalojados por medio de topadoras durante la Intendencia de Domínguez, un grupo de sacerdotes recurrió a una huelga de hambre para instalar el tema en la opinión pública y la villa 31 se convirtió en un foro abierto de discusiones y debates con actores internos y externos.

3. ANTECEDENTES

3.1 El surgimiento de las villas en la Capital Federal y sus organizaciones barriales y de segundo grado

Las "villas miseria" ¹⁴surgieron en la década del treinta¹⁵, aunque el fenómeno cobró mayor envergadura a partir de los años cuarenta, en el marco de intensas migraciones internas de nuestro país y fue concomitante a la descomposición de las economías rurales del interior del país. Este proceso urbano está ligado, a la etapa en que nuestro país comenzó la industrialización sustitutiva de importaciones. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población urbana fue mayor a la del crecimiento de la población industrial, lo que provocó una masa de marginados del proceso productivo o con una inserción inestable. Esto trajo aparejado una acelerada expansión del área metropolitana, junto a la consolidación de formas precarias e "ilegales" de hábitat, como las villas.

Podríamos definir las "villas miseria" o de "emergencia" como **ocupaciones irregulares** ¹⁶ de tierra urbana vacante que:

- a) producen **tramas urbanas muy irregulares**. Es decir no son barrios amanzanados, sino organizados a partir de intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos.
- b) responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo a diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas planificadamente y en una sola vez.¹⁷
- c) las viviendas son construidas con **materiales de desecho**. Con el tiempo algunos habitantes construyen sus casas de mampostería. Sin embargo, el resultado son siempre viviendas precarias (Bellardi - De Paula, 1986).
- d) poseen una **alta densidad poblacional** (en parte a como consecuencia de a), b) y c))
- e) generalmente cuentan con buena localización, con relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde es escasa la tierra.¹⁸
- f) en la Capital Federal se asentaron en tierras de propiedad fiscal.¹⁹

¹⁴ El periodista Bernardo Verbisky fue el que las llamó así. Hugo Ratier (1972) dice que el pueblo se apropió del nombre.

¹⁵ La mayoría de los autores habla de las villas como fenómeno de los 40, en algunos casos asociándolo directamente con la presencia de Juan D. Perón en la presidencia. Algunos inclusive vieron que Perón las creó "por razones políticas" (Ratier, 1972)

Consideramos que existen registros suficientes para hablar de las primeras villas en la década del 30. Resulta un documento interesante el libro de un comisario de la Policía (Re, 1937) para ver la composición social de los asentamientos precarios construidos luego de la "crisis del 30". Pastrana (1980) realizó un trabajo sobre la historia de la Villa 31 y se remonta también al mismo momento.

¹⁶ Con esto nos referimos a su aspecto dominial. Para algunos son consideradas ilegales y en cambio otros ponen énfasis en su legitimidad social. Interesante resulta la clasificación de Antonio Azuela de la Cueva (1993)

¹⁷ Esto puede ser observado en el crecimiento poblacional de las villas que muestran cómo se ocupan sectores vacantes dentro de las villas (hoyas, bordes de arroyos, etc.) o se densifica la urbanización. Este proceso implicó varias décadas.

¹⁸ Sin embargo, en muchos casos eran tierras ubicadas en zonas bajas, inundables, que no fueron ocupados previamente por esa razón.

¹⁹ Esto las diferencia de otras ocupaciones irregulares, como los "asentamientos" que se construyen en tierras de propiedad privada. Este fenómeno surge en los 80 en el conurbano bonaerense. Existen sólo algunas parcelas en

g) los pobladores las consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un "posible"²⁰ y anhelado ascenso social²¹.

h) los pobladores son trabajadores poco calificados o informales. En sus orígenes su inserción laboral respondió a la etapa de industrialización sustitutiva de Argentina. La migración rural-urbana provocó la llegada de una masa de población que intentaba radicarse en la ciudad de Buenos Aires o sus alrededores y buscaba emplearse. La falta de una política de provisión de viviendas por parte del Estado y de la inaccesibilidad de las ofrecidas por el mercado, obligó a que muchos de ellos se asentaran en las villas. A partir de los años 60 se le sumaron migrantes de países limítrofes. Otros miembros de estos contingentes fueron a vivir a los "hoteles-pensión", a conventillos o a viviendas autoconstruidas en terrenos individuales (comprados por lo general en cuotas) en el Conurbano bonaerense.

Esto provocó que muchos identifiquen "villeros" con "provincianos"²² o con inmigrantes de países limítrofes (particularmente bolivianos y paraguayos). Lógicamente, nos estamos refiriendo a los habitantes originarios: con los años aparecen las nuevas generaciones nacidas en las villas.²³ Complementó, la composición social de los villeros los pobres urbanos del área metropolitana y recientemente se le suman los llamados "nuevos pobres".

En síntesis, actualmente los habitantes de las villas muestran la heterogeneidad de la pobreza, albergando a "antiguos" villeros, nuevos migrantes (del interior y de países limítrofes) y sectores pauperizados.

i) sus habitantes son portadores de adscripciones estigmatizantes por parte de la sociedad de su entorno²⁴. Así aparecieron apodos con connotación peyorativa como "cabecitas negras"²⁵, "villeros", "negros villeros", etc. (Ratier, 1972). Las dos últimas denominaciones aún tienen vigencia.

Este proceso se observa tanto en la Capital Federal como en el Gran Buenos Aires (o en las conurbaciones de las grandes ciudades del interior, como Córdoba y Rosario). Los pobladores son tanto sectores que son absorbidos por el nuevo modelo productivo (asalariados) como aquellos que quedan fuera de éste (cuentapropistas, desocupados, subocupados)

En el caso de la Capital, los nombres responden en su mayoría al barrio al que pertenecen como la de Barracas, Retiro o Flores Sur, o al lugar donde están ubicados INTA, Cildañez -por el arroyo- o nombres más metafóricos como "ciudad oculta". Sin embargo, también la numeración puesta por el Estado,²⁶ ya forma parte de la

villas de la Capital Federal que corresponden a propietarios privados, pero constituyen una excepción (por ejemplo en la Villa 15-Mataderos conocida como "Ciudad Oculta").

²⁰ Desde la perspectiva de los actores, no desde las condiciones objetivas

²¹ Esta expectativa nunca logró concretarse para la inmensa mayoría de sus habitantes.

Por otra parte, algunas políticas redistributivas o discursos de "reivindicación de los asalariados" contribuyó a incrementar o consolidar dichas expectativas.

²² Esta identificación es fácilmente detectable en los discursos de Juan Cymes, dirigente del llamado Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC) y actualmente de la Federación de Villas (FEDEVI).

²³ Tal como lo estudiaron Vapñarsky y Gorjovsky esta tendencia cambia particularmente a partir de los 80, dando lugar al crecimiento de las llamadas ciudades intermedias y un estancamiento del crecimiento del Área Metropolitana de Buenos Aires o de las áreas metropolitanas.

²⁴ No faltan quienes ven a sus habitantes como especuladores ("tienen otras propiedades pero prefieren vivir allí...") o "malos administradores" ("tienen televisores color y autos...")

²⁵ En alusión al color de pelo de los inmigrantes del interior y países limítrofes.

²⁶ Pareciera responder a una práctica militar para delimitar el terreno. También en la erradicación se numeraron las

identidad barrial y fue reapropiada por sus habitantes. En el Gran Buenos Aires aparecen quizás más nombres "populares" o anónimos. ("Villa Tranquila", "Villa Palito", "Villa Piolín", etc.). Esto también los diferencia de las "tomas de tierras" o "asentamientos"²⁷ que, por lo general, decidieron el nombre que llevarían, conteniendo así un alto valor simbólico ("17 de octubre", Latinoamérica, 2 de Abril, San Ambrosio, etc.)

Este tipo precario de hábitat fue objeto de reivindicaciones por parte de quienes lo habitaban, conformando un tipo de organización que tuvo alcances más allá de lo territorial. Este aspecto lo desarrollaremos más adelante.

3.1.1. Evolución de la población villera

Las primeras villas se encontraron localizadas en áreas inundables y fueron formadas por viviendas de desechos. Se concentraron principalmente en Retiro y Puerto Nuevo y el "Bañado de bajo Flores" (Municipalidad de Buenos Aires, 1991).

Las villas de Flores nacieron de un conjunto habitacional construido por la Municipalidad en 1948, precario, junto a viviendas hechas con materiales en desuso. Esto dio lugar a la villa N° 2, N° 20 y luego apareció la N° 3. En 1955 se creó el Barrio Rivadavia (del traslado de pobladores de villas ubicados en zonas inundables). Este dio origen a las villas N° 1-11-14 y 13. A partir de casillas para obreros de la autopista Dellepiane nacen las villas N° 5, 6 y 18.²⁸

La evolución de la población residente en villas en la Capital Federal puede periodizarse a partir de los años 60 (cuando existen registros) de la siguiente forma:

a) Desde mediados de los años 50 hasta mediados de los años 70, que se caracterizó por el **sostenido crecimiento** (Cuenya, 1993²⁹. En este período pasaron de encontrarse 34.000 habitantes en 1956 (21 villas) a más de 200.000 en 1976 (31 villas), cifra que con posterioridad nunca se llegaría a alcanzar. Existe una excepción en el lapso 66-70, cuando se aplicó un plan de erradicación, donde desaparecieron 11 villas.

b) Entre 1976 y 1983 cuando se erradicaron 17 villas de emergencia y se redujo la población un 94%. Es decir, esto marca una **abrupta disminución**, pasando de 213.823 habitantes en 1976 a 12.593 a comienzos de los años 80 (Cuenya, 1993)

c) Entre 1983 y 1991, cuando la población crece un 300% pero nunca llega a los niveles previos, como en el período a) (Municipalidad, 1991). El Censo de 1991 encontró 50.945 personas viviendo en las villas de la Capital Federal.

casas para fijar las tácticas concretas.

²⁷ Para más información ver: Luis Fara (1985) "Las luchas reivindicativas urbanas en un contexto autoritario. Los asentamientos de Francisco Solano". En: Los nuevos movimientos sociales. Tomo 2. Dirigido por Elizabeth Jelin. CEAL, Buenos Aires; Inés Izaguirre- Zulema Aristizabal (1988) "Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires, Centro Editor; Denis Merklen (1991) Los asentamientos de La Matanza. Editorial Catálogos, Buenos Aires ; María Cristina Cravino (1996) Ocupación de tierras y regularización dominial en el Gran Buenos Aires. En Revista Publicar en Antropología y Ciencias Sociales N° 6. Diciembre de 1996 y María Cristina Cravino (1997) Los Asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones. En: Antropología social y política. Eudeba. Buenos Aires.

²⁸ En varias oportunidades los obradores dan lugar a las primeras viviendas de algunas villas, ya que se convierten en un recurso de relativamente fácil acceso. Podemos citar en la Provincia de Buenos Aires, la Villa Matienzo originada en los obradores de los Barrios Ciudadela 1 y 2 en la localidad del mismo nombre en el municipio de Tres de Febrero.

²⁹ Una publicación de la Municipalidad (1991) ubica este período entre 1960 y 1976

Esto significa que de 34 villas en 1966 se pasó a la mitad en 1991. Durante el llamado " Proceso de Reorganización Nacional " desaparecieron las siguientes: 8, 10, 16, 28, 29, 30, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43 y NHT O.Cruz. Según datos de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) entre los años 1977 y 78 se desalojan 40.113 personas y en 1979, 77.117 (Municipalidad, 1991). Otro dato visible es que no todas coexistieron: algunas surgían y otras las erradicaban.

Siguiendo a Cuenya (1993) la zona sur fue históricamente donde se dieron el mayor número de asentamientos y el mayor volumen de población.

De acuerdo al Censo Nacional de Población de 1980, el 25,4 % presentaba paredes de adobe, madera u otros materiales similares. El 23,8 % se abastecía con agua dentro de la casa, un 27,3 % dentro del terreno y un 50,2 % fuera del terreno y el 83,3 % tiene uno o dos cuartos (Municipalidad, 1991). Esto no significa homogeneidades en cada una de las villas, sino todo lo contrario: encontramos sectores mejores dotados y otros, por lo general los más recientes o los implicados en políticas de erradicación, poseen una mayor precariedad de sus viviendas y menor infraestructura.

3.1.2. Las formas organizativas de las villas hasta 1989

Según Cuenya (1993) las primeras organizaciones barriales aparecieron para atemperar los efectos más críticos de la pobreza, a través de lazos de solidaridad y redes de ayuda mutua. La vivienda y la infraestructura barrial fueron las primeras reivindicaciones. Pero al mismo tiempo, son comunes las organizaciones vinculadas al deporte, especialmente fútbol y esparcimiento (clubes, asociaciones juveniles) como expresión de los nucleamientos y formas que adquiere la "sociabilidad barrial."

Así, en muchos casos nacieron antes los clubes de fútbol, que las organizaciones de los pobladores como comisiones vecinales. Ziccardi (1977) considera que la práctica del fútbol no sólo contribuyó al conocimiento entre los vecinos sino que también los motivó a una mayor participación y organización, a través de tareas ligadas a la práctica deportiva, como la construcción de canchas, la fundación de una sede social, la organización de torneos. Incluso, la creación de ligas de fútbol y las competencias inter-villas permitieron fortalecer la identidad grupal y complejizar las formas organizativas preliminares.

Las comisiones o clubes de madres son otro tipo de organizaciones que tienen por objetivo solucionar problemas vinculados a las tareas reproductivas de las mujeres en el sentido amplio (cuidado de los hijos, salud, educación). Estas comisiones tuvieron un rol protagónico en la obtención y gestión de los primeros Centros de Salud y escuelas. Sin duda, las mujeres ejercieron una fuerte poder de la movilización frente a las recurrentes amenazas de desalojos de que fueron objeto los villeros.

Por otra parte, surgieron organizaciones específicamente vinculadas a las reivindicaciones sociales y políticas relacionadas con su hábitat: (Ratier, 1972) . Las comisiones o juntas vecinales son formas de agrupamiento más complejas que las anteriores y exigen un cierto nivel previo de participación y organización de los vecinos. Las mejoras en la calidad de vida urbana y el rechazo al desalojo fueron los ejes principales de trabajo. En algunos momentos fueron cruzados por objetivos

políticos partidarios que excedieron las demandas sectoriales y en algunos casos dividieron a las organizaciones intravillas e intervillas.

La aparición de dirigentes y la conformación de organizaciones barriales no fue paralela. Hacia mediados de los años 50 muy pocas villas habían constituido comisiones vecinales aunque todas tenían líderes que gozaban del respeto y reconocimiento de los pobladores. Por esto eran descritas como comunidades desorganizadas de acuerdo a un diagnóstico preparado en 1956 por la recientemente creada Comisión Municipal de la Vivienda.

Sus primeros líderes, los mismos que seguirán siéndolo durante muchos años, fueron obreros migrantes del interior del país que han actuado en el ámbito gremial y que tenían experiencia política³⁰ (Pastrana, 1980).

El surgimiento de las organizaciones de segundo grado

Hacia 1958 se constituyó la primera organización de segundo grado: la **Federación de villas y Barrios de Emergencia**, que repercutió y dio nuevo impulso al proceso de organización en cada barrio. Esto produjo cambios en las funciones de las comisiones de las villas: *"Las juntas vecinales comenzaron entonces a participar en una estructura organizativa superior, con lo que debieron ampliar sus cuadros dirigentes para nutrirla. Por otra parte, una vez logrado su reconocimiento institucional comenzaron a obtener recursos materiales suministrados por los organismos oficiales y debieron organizar los trabajos colectivos."* (Ziccardi, 1977:91). En 1960, el Ejecutivo Municipal reglamentó el funcionamiento institucional de las organizaciones de vecinos de la ciudad (Ordenanza 16431).

Así, la etapa que va de 1958 hasta 1963 marcó el pasaje desde una situación de disgregación de la población a su estructuración en barrios con límites definidos y organizados a través de comisiones vecinales que representaban a sus habitantes. La principal reivindicación y motivo de movilizaciones en este período fue la permanencia en los terrenos ocupados. (Cuenya, 1993)

Al iniciarse el gobierno radical de Illia (1963) las comisiones vecinales ya habían desarrollado una importante trayectoria para mejorar las condiciones de hábitat e impedir el desalojo.

Al estar basadas en la obtención de reivindicaciones que requerían de la participación estatal, en adelante la dinámica de las comisiones vecinales, estará fuertemente condicionada por la actitud que adoptaran los organismos públicos. Así por ejemplo, en los periodos en los que el gobierno reconoció la legitimidad institucional de las organizaciones villeras y desarrolló acciones asistenciales de diverso alcance en las villas (especialmente en los periodos de gobiernos constitucionales) se evidenció un fuerte desarrollo organizativo en las mismas. En cambio, cuando la existencia de las comisiones vecinales se vio cuestionada o "controlada" por el gobierno, tendió a producirse una pérdida de credibilidad de los

³⁰ Izaguirre y Aristizábal encontraron esta caracterización en el caso de los asentamientos del Gran Buenos surgidos en los primeros años de los años 80 en el Partido de Quilmes.

dirigentes ante los vecinos, un desgaste de la participación y un consecuente debilitamiento de las organizaciones.

En todos los casos, las relaciones entre las organizaciones villeras y el Estado se movió entre la negociación y la confrontación.

A lo largo de casi 15 años, la Federación de Villas fue el único organismo sectorial que hegemonizó la política del conjunto de villas.

La dinámica política nacional le imprimió un nuevo sello a la organización villera del área metropolitana. En 1972 apareció el **Frente Villero de Liberación Nacional** que hasta la llegada del Peronismo al gobierno pasó a ser la organización representativa de ese sector social. Al frente se le agregó el **Movimiento Villero Peronista** identificado con las orientaciones más extremas de la izquierda peronista. El Frente villero logró recuperar la legitimidad que había tenido la Federación de Villas durante el Gobierno de Illia, lo que le permitió obtener una serie de ventajas y mejoras concretas en los asentamientos. También reclamó la creación de un organismo estatal específicamente dedicado a atender el problema villero. Esa organización debía servir a la vez de intermediaria entre los demás organismos municipales y nacionales y en ella debía tener cabida representantes de las villas. Este es el antecedente de las "mesas de trabajo" de la CMV que en 1973 contemplaban las principales reivindicaciones de las villas contando con su participación.

Las principales reivindicaciones en el período apuntaron a obtener mejoras de los barrios: **expropiación de las tierras ocupadas por las villas; suspensión de desalojos y construcción de viviendas definitivas en los mismos lugares.**

El golpe militar de 1976 implicó la desestructuración de las organizaciones villeras junto a la desaparición de varios asentamientos³¹ (especialmente en la zona norte) del perímetro de la capital. El carácter represivo del régimen castigó fuertemente a los dirigentes villeros con la cárcel y la "desaparición"³². Apareció la idea de reclamar ante la Justicia y nació la "**Comisión de Demandantes**" que tuvo poder de convocatoria una vez recuperada la democracia.

En los primeros años del gobierno de Alfonsín, las reivindicaciones pasaron por garantizar el no desalojo, la recuperación de la infraestructura previa al proceso de erradicación de las villas del último gobierno militar, junto a mecanismos de radicación y de mejora habitacional. Este movimiento villero se vio acompañado de un movimiento mayor de reivindicación de la vivienda, que apuntaba también a proteger los inquilinos de departamentos, "hoteles" e inquilinatos.

El abril de 1987 nació el **Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de Capital Federal (MVBC)**, como un nuevo intento de coordinación del accionar de las distintas organizaciones vecinales. Rompiendo con el carácter fuertemente politizado de sus antecesores, el Movimiento se postuló como una organización pluralista no partidaria, que buscaba una base amplia de consenso. Sin embargo, la particular articulación entre el movimiento villero de la Capital y las organizaciones municipales hicieron que las penetraciones de los partidos políticos y más aún de las internas de los partidos políticos (principalmente del Partido Justicialista) rompieran la unidad postulada.

A la lista tradicional de demandas puntuales se fueron sumando propuestas

³¹ Para este trabajo utilizaremos como sinónimos asentamientos y villas. Es decir, asumiremos el término asentamiento en su acepción amplia. En sentido estricto, cuando nos estemos refiriendo al modo de ocupación de la tierra surgido en los 80 diremos "asentamientos del Gran Buenos Aires" o "Tomas de tierras".

³² Eufemismo instituido por la Junta Militar para referirse a personas secuestradas por las FFAA, muchas de las cuales fueron asesinadas.

cada vez más abarcadoras de solución de la problemática villera. Hacia fines de la década del 80 y con el recambio político que produjo la existencia de afinidad partidaria entre la mayoría de los dirigentes villeros y las organizaciones municipales, el MVBC se movilizó para reclamar ante el Estado soluciones integrales a sus problemas.

En el Estatuto del Movimiento se establecieron acuerdos básicos para su estructuración y funcionamiento, como las siguientes:

De acuerdo a la Declaración de principios del 6 de diciembre de 1987 forman parte del MVBC todos los habitantes de las villas, barrios carenciados y núcleos habitacionales transitorios de la ciudad de Buenos Aires.

La conducción: "... *estará a cargo de un Colegiado integrado por dos titulares y dos suplentes por cada villa, barrio carenciado o NHT perteneciente a la entidad más representativa y designada por éstos...*" (Lighezzolo, 1993).

Eran atribuciones del Colegiado: "... *decidir y ejecutar las cuestiones que les sean planteadas por las Comisiones Vecinales o los habitantes (...)* El MVBC no está comprometido con partidos políticos, organizaciones sindicales y/o religiosas, como tampoco con proyectos políticos ajenos al mismo. Es pluralista e independiente de organismos, con quienes mantiene las relaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos." (Lighezzolo, 1993).

Los integrantes del Colegiado tenían obligación de prestar apoyo a las iniciativas dirigidas pura y exclusivamente al desarrollo de actividades y políticas sociales en beneficio de los habitantes de las villas.

3.1.3. El surgimiento de la villa 31 y sus organizaciones barriales

Ya hicimos referencia al origen y contexto del nacimiento de las llamas "villas de emergencia", "villas miseria" o simplemente "villas". Aquí vamos a centrarnos en nuestro caso de estudio, la del barrio de Retiro (31) que llamaremos "31" o "Retiro" indistintamente.

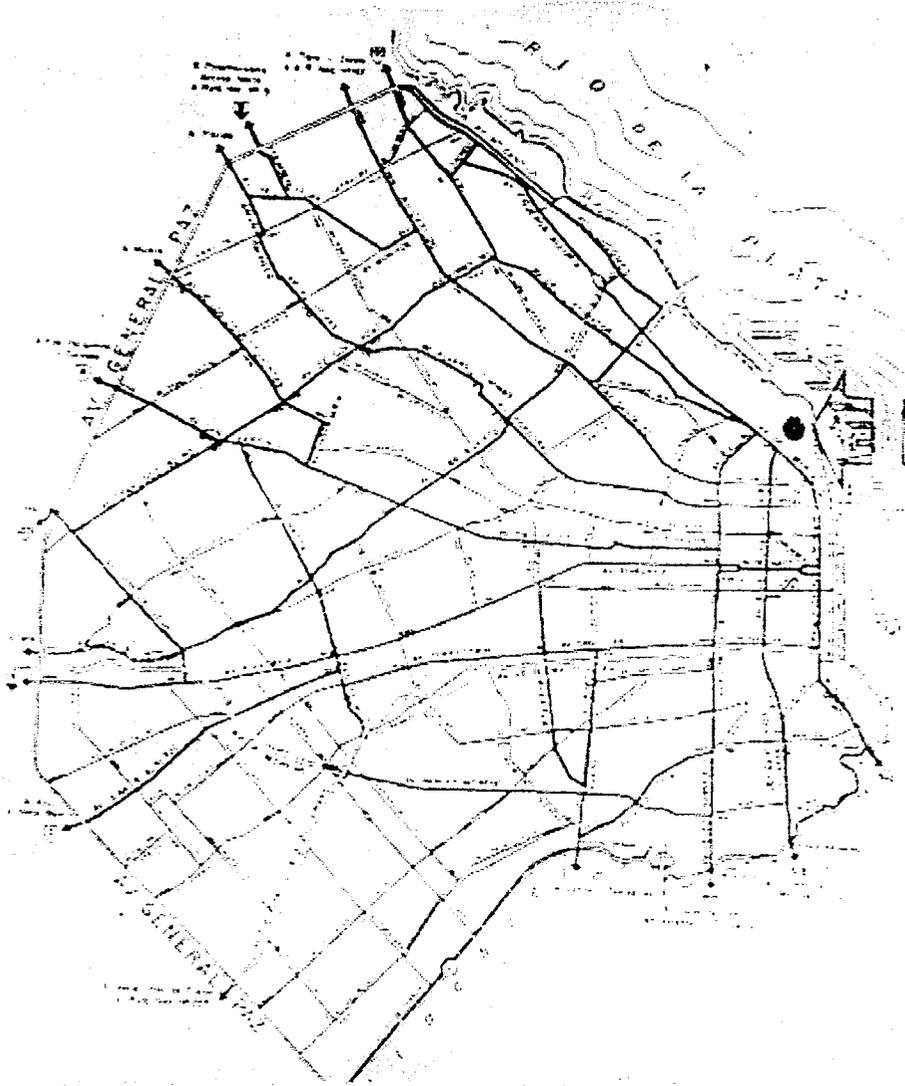
En dicha zona, alrededor de la década del 30, surgieron los primeros asentamientos, particularmente de familias afectadas por la desocupación producto de la crisis económica mundial. Así nació "Villa Desocupación". Juan Alejandro Re (subcomisario)(1937:53)³³ en su trabajo sobre el problema de la mendicidad en Buenos Aires menciona los "campamentos de desocupados":

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

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

*(...) Con equivocado concepto del problema, y de los remedios para resolverlo, permitiéndose esa ubicación, facilitándose además a los desocupados, chapas viejas de cinc y adoquines escasos elementos con lo que ellos mismos, sin intervención técnica y material otro de naturaleza alguna, construyéronse, a modo de **viviendas***

³³ Agradezco al padre José Meisegeier el haberme facilitado este texto.



Ubicación de la Villa 31-Retiro en la Capital Federal (punto negro)

rudimentarias, pequeñas, bajas y antihigiénicas casuchas, inmundas pocilgas más bien, de los más diversos tipos, juntas entre sí, en varias hileras y formando calles angostas (Re, 1937: 57) (el subrayado es nuestro).

Constituye una de las primeras descripciones de lo que luego sería llamado "villa de emergencia" o "villa miseria". Un censo de 1934 mencionaba 2.903 hombres (Re, 1937). Estos hombres se desprendían de sus documentos para complicar las identificaciones y evitar la aplicación de la Ley 4144 de 1902, conocida como "Ley de Residencia" o "Ley Roca", que implicaba la repatriación.

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

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

Luego de 15 años, se produjo otro asentamiento contiguo, en una zona baja, inundable. La ocupación en una franja alargada de terreno implicó la limpieza del lugar, repleto de vías férreas.³⁴

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

Se rompe el aislamiento

En momentos de la llamada "Revolución Libertadora" (1955-8) aparecieron asistentes sociales con objetivos de persuadir a la población de que sus males provenían del gobierno "demagógico" anterior y procuraron mostrarles su "preocupación". En ese momento se rompió el aislamiento de los pobladores y se insertaron en las villas organizaciones externas con fines asistencialistas o de desarrollo comunal. Los universitarios tomaron a los villeros como objeto de estudio, agrupaciones de izquierda intentaron con ellos la "verdadera revolución", otros partidos buscaron votos, sacerdotes católicos y pastores protestantes realizaron obras de apostolado, y grupos de mujeres hicieron caridad (Pastrana, 1980; Ratier, 1972) sin que los villeros pusieran condicionamientos.

³⁴Como dijimos, los pobladores provenían en su mayoría del interior del país o de países limítrofes, en un proceso migratorio producto del agotamiento de las economías regionales y en una demanda de mano de obra a partir de la industrialización del país, concentrada en la región metropolitana. Luego de la segunda Guerra Mundial se produce una corriente migratoria de Europa, pero que será de menor importancia.

La población villera crecía (la Villa 24 contaba en 1956, según un censo de la Policía Federal con 2.500 pobladores, el barrio "Kilómetro 3" con 253 personas.³⁵(Pastrana, 1980)

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

Los **primeros intentos de desalojo**, a fines de los años 50 y principios de los 60, aparecieron en una coyuntura, paradójicamente, de crecimiento de la población villera. Surgieron las primeras organizaciones reivindicativas en Comunicaciones, YPF y Güemes. Se organizaron en torno a un lema: **"Unidad férrea-Resistir es nuestra consigna, nos quedamos aquí mismo si no nos ofrecen viviendas decorosas, no aceptamos soluciones transitorias. Lo que hay que erradicar no son las villas sino la miseria"** (eran momentos en que se construían las viviendas precarias "medios caños") (Pastrana, 1980). Las organizaciones negociaron con las autoridades como el Concejo Deliberante (donde encontraron eco en los representantes del Partido Comunista, y en menor medida, del Partido Socialista). También dieron a conocer sus necesidades y demandas a través de los medios de comunicación pública.

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

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

Los villeros no solo rechazaban el desalojo, sino que siempre pidieron mejoras, que significaba legitimar la ocupación. Pero a su vez, las mejoras hacían que la población villera creciera y atentara contra el objetivo siempre presente en las autoridades de por lo menos "congelar"³⁶ el número de villeros.

En 1962 la CMV realizó un censo, dividiendo a la Villa 31 en cinco barrios: **1) Saldías, 2) YPF, 3) Comunicaciones, 4) Güemes y 5) Inmigrantes**) con un total de 1.856 casillas y 6.731 habitantes. (15% de los villeros de la Capital). Tuvo un crecimiento mayor que el resto de las villas y a esa fecha la proporción de extranjeros ascendía a 27,8 % (la mayoría de países limítrofes)³⁷.

La organización giró entonces de acuerdo a la estructuración definida en barrios, donde se elegían representantes vecinales a través de comisiones. La participación fue discontinua, elevándose en períodos de intentos de desalojo.

En 1964 (en vísperas electorales y durante el gobierno del Dr. Illía) se le facilitaron vagones ferroviarios a 100 familias tucumanas y santiagueñas, que pasa a

³⁵ Según CMV, que consigna que los habitantes son en su mayoría argentinos provenientes del interior, con ocupaciones anteriores de tipo rural

³⁶ Este es el término utilizado por las autoridades para referirse al objetivo de que la población villera no crezca.

³⁷ La provisión de agua era por canillas públicas, no existían cloacas (se hacían pozos de tierra) ni electricidad domiciliaria. La excepción era el Barrio Inmigrantes que se encontraba un poco mejor provisto.

constituir luego el "**Barrio Laprida**". Esto marcó la política asistencialistas del gobierno, donde se permitió el diálogo con las organizaciones villeras (Federación de Villas) y se las reconoció institucionalmente, lo que ayudó a consolidar la organización. Las demandas se centraron en beneficios materiales (Pastrana, 1980).

En cambio, el gobierno comunal adoptó una actitud diferente pretendiendo una vez más "congelar"³⁸ a la población villera para luego erradicarla. Para esto no se reconoció a las organizaciones que no estaban de acuerdo con la política y se intentó crear organizaciones que apoyaran esta postura como una clara manipulación política.

A fines del gobierno de Illia se asistió a una coyuntura en la que se sucedieron numerosos conflictos sociales, que agudizaron las contradicciones entre algunos aparatos del Estado. En este marco se publicó una solicitud para construir un **terminal de ómnibus** en los terrenos que ocupaba la villa. Los villeros se movilizaron realizando asambleas y difundiendo su problema a través de los medios de comunicación y volantes. Los barrios se nuclearon en la Federación de villas y se pidió apoyo a la Confederación General del Trabajo (CGT) y el Sindicato Unico de Portuarios Argentinos S.U.P.A., quienes manifestaron su solidaridad.³⁹(Pastrana, 1980). Se logró impedir el desalojo.

Sin embargo, las demandas se basaron en mejorar la infraestructura de servicios colectivos. Lo brindado por el Estado fue insuficiente ante el crecimiento de la población en la villa. **Las organizaciones barriales se hicieron cada vez más permanentes y desarrolladas.**

El plan de erradicación de las villas y la formación de una organización representativa de todos los barrios de la villa.

En 1966 cuando el Gral. Onganía sostuvo la política de erradicación a través del Programa de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), retiró el reconocimiento institucional a las villas y por lo tanto se cortó toda posibilidad de diálogo. La Federación, que según Pastrana (1980) había actuado más bien como contestataria que como organización autónoma de reivindicaciones y luchas villeras, comenzó a desestructurarse en los años 68-9 al no poder cumplir su papel de interlocutora con el Estado. Paralelamente, sufriría un proceso de crisis ideológica-política.

Sin embargo, como el gobierno consideraba a los 6 barrios de la villa de Retiro como un conjunto, esto provocó que surgiera en **1968 la Junta de Delegados**, formada e integrada por representante de las comisiones vecinales. En **1970 declararon que no estaban en contra de las erradicaciones, pero que había que mejorar el barrio y que se quedarían allí hasta que estén construidas las casas definitivas, dentro de la Capital, sin exclusiones.** (Pastrana, 1980). Resulta interesante la posición de permanencia en la Capital a la luz de las políticas posteriores, que por lo general asociaban erradicación con el traslado a zonas afuera de la Capital Federal. Al mismo tiempo, parece llamativo cómo se mantuvieron esas consignas en las reivindicaciones de los años 90.

³⁸ Esta es la palabra utilizaba para referirse al objetivo de la cantidad de población en villas se mantenga estable, es decir no crezca.

³⁹ Esta relación serviría para que al año siguiente cuando se diera una huelga del SUPA se formara una olla popular en el barrio Guemes y una comisión de resistencia. Es decir, nace una organización, "un movimiento de base territorial para la defensa de reivindicaciones laborales" (Pastrana, 1980)

Respecto de las demandas de mejoras, la principal del período fue lograr la instalación de la luz domiciliaria en toda la villa.⁴⁰

En sus demandas y rechazo a la erradicación obtuvieron la solidaridad de la CGT de los Argentinos y del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, quienes trataron de mediar en el conflicto en momentos en que la organización villera no era reconocida. Las organizaciones adquirieron fuerza y condicionaron las acciones de las organizaciones externas dentro de la villa.

Se había duplicado la población desde 1962, llegando en 1971 a **4.900 viviendas**, de mejor calidad que diez años atrás⁴¹, con una **población de 24.385** habitantes (que constituía casi la cuarta parte de la población villera de la Capital).⁴² (Pastrana, 1980).

La desigual distribución de los equipamientos respondía a una diferente capacidad de presión de las organizaciones, que con el tiempo (al funcionar la Junta de Delegados) tendió a demandas conjuntas de toda la villa.

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

La villa impide el desalojo más firme. Se forma una nueva organización reivindicativa sectorial.

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

En este nuevo contexto, cambió la relación entre los villeros y el gobierno, quien entregó materiales para la mejora de la villa. La Junta de Delegados coordinó las tareas, lo que ayudó a las estructuras organizativas, pero, que derivó al mismo tiempo hacia un cambio profundo en las organizaciones, permeada ahora por debates políticos.

En 1971 el Ministerio de Bienestar Social (MBS) convocó a algunas comisiones vecinales de la villa para hacer una propuesta de erradicación sobre los lineamientos generales del Programa de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE). A pesar del rechazo de los pobladores, el MBS realizó un acuerdo con la Municipalidad de Buenos Aires para realizar conjuntamente la erradicación de la Villa 31. Las organizaciones

⁴⁰ Se recolectaron 13.000 firmas solicitando este servicio a SEGBA, sin obtener respuesta.

⁴¹ A 1971, cuando Pastrana realizó el trabajo de campo en la Villa 31, si bien algunas calles estaban rellenas con cascotes, en otras al no existir desagües se producían inundaciones. Existían 5 escuelas primarias y cuatro Centros de Salud en la villa. Se encontraron con 300 comercios minoristas, sobre todo de artículos de consumo diario. Las organizaciones barriales (comisiones de vecinos, centros de madres, clubes sociales y deportivos) contaban con cuatro locales.

⁴² Más de un tercio de la población eran inmigrante de países limítrofes. La distribución de la población no es homogénea: Inmigrantes es el barrio que posee menos habitantes, 998; mientras que YPF cuenta con 7.393. Comunicaciones y Laprida cuentan con 60% de extranjeros, mientras que Saldías sólo el 18%. (Pastrana, 1980)

decidieron negociar con la Municipalidad y oponerse al trato con el MBS. (Pastrana, 1980). Podemos observar como se mantuvo en el tiempo ese trato paralelo entre niveles municipales y nacionales, donde los villeros buscaron apoyarse en aquellos sectores que más los favorecían para resistir las medidas de los otros.

Consiguieron ser escuchados en algunos reclamos, gracias a la opinión pública y organizaciones externas, lo que en los hechos significó una postergación en la erradicación debido a los condicionamientos impuestos por los villeros. La política de consenso social impedía, entonces, erradicaciones violentas. Aquí vemos nuevamente que existen ciertos parecidos con los hechos posteriores, como los de 1996 donde el apoyo externo y las presiones lograron modificar por lo menos las metodologías de las decisiones gubernamentales.

El gobierno intentó dividir y debilitar a las organizaciones villeras, las que denunciaron las maniobras a la opinión pública y realizaron alianzas con organizaciones externas.⁴³

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

El Peronismo fue ganando las comisiones vecinales y se abrieron numerosas "unidades básicas".⁴⁴ En 1972, un grupo de dirigentes villeros peronistas entre los cuales había representantes de la Villa 31 se planteó la posibilidad de estructurar una nueva organización sectorial para incorporarse al proceso electoral que se desarrollaría en 1973. Como dijimos, en aquel año nació el **Frente Villero de Liberación**, que consiguió conformar un tipo de organización con activa participación de toda la población. Las principales **reivindicaciones villeras giraron en torno a la expropiación de los terrenos en que se hallan asentados y la construcción de viviendas en ellos, pagando las mismas en cuotas**. Vemos nuevamente la continuidad entre las reivindicaciones de los habitantes de la villa.

La autopista

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

Las villas en el Proceso de Reorganización Nacional

En este punto nos basaremos en el trabajo de Oscar Oszlak (1991).

⁴³ En un clima de alza de las luchas políticas de carácter ofensivo, los villeros demandaron trabajo estable y salarios dignos, ya que si no serían incapaces de pagar las cuotas que las viviendas les exigían

⁴⁴ Locales partidarios del Peronismo.

El último gobierno militar sostuvo una política sobre las villas, más agresiva que los anteriores regímenes de facto. Implicaba su desaparición, como parte de un proyecto de "embellecer" la ciudad ⁴⁵ porque los habitantes de las villas no entraban en las "normas mínimas" tal cual lo establecía un informe de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) que las define como:

*"... asentamientos ilegales de familias en tierras fiscales, y en algunos casos de particulares, con construcciones que **no cumplen normas mínimas edilicias** o de habitabilidad, sin infraestructura de servicio, ni salubridad e higiene incompatible con la vida urbana, configurando un alto grado de hacinamiento poblacional o familiar "(...)"
"... son familias provenientes en su mayoría del interior del país, y de países limítrofes, con escasos recursos económicos y baja calificación de mano de obra que se encuentran en estado de marginalidad "(CMV. 1980) (Oszlak, 1991:148).*

Según Oszlak (1991) las primeras acciones, a pocos meses de iniciado el gobierno militar, parecían aisladas (tirar a bajo algunas casillas, etc.) pero luego se constituirían en proyecto claro.

La comunicación oficial de estas primeras acciones tuvo la forma de un bando y el tono de una advertencia. Hablaba de "política de congelamiento de villas de emergencia" como años anteriores y que "la Municipalidad, responsable de la urbanización y ornato de la ciudad, no puede ni debe tolerar la proliferación de construcciones de emergencia, que por estar reñidas con elementales necesidades materiales y espirituales de la vida humana, son contrarias a la salud de la población" (Clarín, 26/8/76) (Oszlak, 1991: 157).

Lo importante era "... redefinir la cuestión villera en términos tales que desarraigaran de la opinión pública todo sentimiento de piedad, condolencia o empatía hacia la infortunada situación de sus pobladores. Para ello, era necesario destruir una doble imagen, sosteniendo: (1) que el "problema de las villas" no se originaba simplemente en un crónico déficit de vivienda e insuficiente nivel de ingresos de sus habitantes y (2) que éstos constituían una clase especial de población, no merecedora de la asistencia o tolerancia de la sociedad y el estado. El discurso oficial en consecuencia, redefinía al villero como actor social, estigmatizando no ya sus condiciones de "vida" sino su calidad humana. La distinción entre "calidad de vida" y "calidad de población", que muy pronto aparecería en las declaraciones públicas, apuntaba precisamente en esa dirección" (Oszlak, 158).⁴⁶

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

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

*(2) Se trata de gente de muy bajo nivel laboral, generalmente **extranjeros de países limítrofes**, que poseen una formación cultural diferente y trasladan al ámbito urbano las pautas de sus lugares de origen.*

⁴⁵ Ya Hugo Ratiér en 1972 se refería a los desalojos de las villas que rodeaban al camino a Ezeiza para que los que lleguen a Buenos Aires no los vean o del proyecto de erradicar la villa de Retiro para que no la vean los alojados en el Hotel Sheraton.

⁴⁶ En los noventa, se hicieron intentos semejantes de justificación como veremos particularmente durante la gestión de Bouer y Domínguez.

- (3) Tienen medios suficientes para acceder a otras formas de vivienda ya que muchos poseen autos, comercios, terrenos y casas.
- (4) Obtienen beneficios y privilegios de los que no gozan otros habitantes de la ciudad: no pagan impuestos ni servicios, explotan comercios clandestinos o forman parte de mafias organizadas.
- (5) Muchos de ellos son **delincuentes**, que encuentran en la villa cómodos aguantaderos.
- 6) Son una **clientela política fácil** para partidos y movimientos populares, que movilizan a esta población con promesas demagógicas. (el subrayado es nuestro) (Oszlak, 1991:160).

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

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

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

Este plan preveía tres etapas de aplicación, que se denominan (1) congelamiento (2) desaliento (3) erradicación. Estas no contemplaban formas de asistencialismo, por el contrario podían ser comparadas con un “operativo militar”⁴⁷ (Oszlak 1991).

La etapa de “desaliento” era para que la población no encontrara “motivación” para permanecer en las villas. Esto implicaba en los hechos impedir el desarrollo de actividades económicas (clausurar comercios, industrias y talleres y si reinciden decomisar la mercadería) o hacer difícil la circulación (prohibiéndola, junto al estacionamiento). Sino, otra forma era atacando la calidad del hábitat (demoler las casas abandonadas o aquellas que se constara que se vende o alquila o exigir pago de reparación de instalaciones eléctricas). Por último, se utilizaron formas más represivas por medio de personal del Departamento de Vigilancia Interna. (Oszlak, 1991) Todavía en la actualidad muchos dirigentes hablan de las secuelas sociales y psicológicas de estas prácticas.⁴⁸

Luego, a los que no fueron “desalentados” se les ofrecía cuatro opciones: (Oszlak, 1991)

⁴⁷ Es decir, se cumplían con una serie de pasos logísticos como la confección de un plano topográfico de las villas, la marcación de las casillas y un relevamiento censal de la población asentada en ellas.

⁴⁸ Niños que se transformaron en autistas o con alteraciones de conducta, mujeres con traumas por las violaciones, etc.

- a) traslado a terreno propio. La CMV tenía previsto trasladar a las familias y bienes y entregarles un plano prototipo⁴⁹;
- b) retorno a su país o provincia de origen. Para lo cual se les otorgaría pasajes y enviaría los bienes en forma gratuita;
- c) egreso por medios propios. No se requería intervención de la CMV;
- d) apoyo crediticio. La primera línea de créditos recién se lanzó en 1980 y sus alcances fueron escasísimos.⁵⁰

Más allá de todo este plan que tenía diferentes metodologías, lo que apareció como política concreta fue la **deportación** a países limítrofes y la **erradicación**.⁵¹

Oszlak (1991) encontró que las etapas previstas no siguieron un orden secuencial sino que se adecuaron a las prioridades y características de las villas a erradicar. **La zona norte fue prioridad**, sumado a la proximidad del campeonato mundial de fútbol en Buenos Aires⁵². A la villa de Belgrano le siguieron las de Colegiales y Retiro, en una localización privilegiada y otras. El efecto demostración de sus procedimientos "facilitaba" su futura tarea al "*predisponer a muchos potenciales erradicados a optar por el éxodo anticipado*" (Oszlak, 1991: 167).

Una gran mayoría se sometió al traslado municipal, consistente en el empleo de camiones -antes afectados a la recolección de residuos- para el transporte de personas y efectos personales⁵⁴. Quienes no poseían terreno ni otro lugar donde ir, eran derivados a otras villas de la Capital Federal o del Gran Buenos Aires. Sin embargo ... " *la tarea del municipio se vio fuertemente dificultada por esos débiles focos de resistencia que, en medio de un contexto particularmente represivo, imaginaron formas sutiles o enérgicas de enfrentamiento.*" (Oszlak 1991: 169-170). Paralelamente, sacerdotes que trabajaban en las villas realizaron denuncias hacia las autoridades (incluidas las eclesiales, la opinión pública y la población afectada).⁵⁵

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

⁴⁹ Plano que se comprobó que no serviría.

⁵⁰ Pareciera que cuando escribieron la ordenanza 47.665/94 que estipulaba tres opciones para la erradicación durante el período de Bouer se inspiraron en estos planes (ver punto 4.4.6.).

⁵¹ Un texto publicado en Diario Popular del 1-9-79 (tomado de Oszlak, 1991:165-6) decía: "...*Nunca vivimos bien, pero desde hace dos años casi, vivimos en el terror. Los empleados municipales nos maltratan cotidianamente, nos amenazan y nos gritan (...) nadie nos escucha, es como si no existiéramos, pedimos piedad, ya ni siquiera ayuda, pero para nosotros no hay ningún sentimiento humano. Alojados en el país a refugiados que vienen de otros países, eso está bien, es humano. Pero la caridad bien entendida ¿no empieza por casa?. Nosotros somos argentinos, trabajamos, no tienen derecho a dejarnos morir como animales*" (Inés Martínez, desalojada de la **Villa 31 de Retiro**).

⁵² La villa de Belgrano, ubicada en las proximidades del estadio sede del evento fue la primera en ser desalojada, a mediados de 1978.

⁵³ Oszlak menciona el efecto psicológico de la difusión de rumores premeditada, la presencia policial con perros, los allanamientos, la numeración de casillas, etc.

⁵⁴ Esta práctica no respondía lógicamente a un problema presupuestario sino a volver aún más estigmatizante la situación de traslado a la que se veían sometidos los villeros.

⁵⁵ El Equipo Pastoral solicitaba la aplicación de la Ordenanza 33652 a cuento a las facilidades para resolver el problema de la vivienda y criticaban las metodologías aplicadas. Sin embargo, no se opusieron a la erradicación. El gobierno municipal por su parte, trataba de evitar un enfrentamiento con la Iglesia, pero en los hechos continuaba como hasta entonces.

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

Interesante resulta que lo que unos veían como una "solución", en realidad era solo el traslado del "problema" a otros, siendo ambos del mismo gobierno, el militar, que no tenía una posición monolítica respecto al tema. Así hubo protestas desde el conurbano, lo que provocó enfrentamientos directos entre miembros de la CMV y funcionarios de los municipios bonaerenses, en momentos del traslado de contingentes de villeros de Capital al Gran Buenos Aires⁵⁶. El Ministerio de Bienestar Social manifestó su apoyo a la acción de la Iglesia, ofreciendo contribuir en una colecta y estuvo vinculado a la apertura de una línea de créditos por parte del Banco de la Ciudad de Buenos Aires. Por otra parte, las denuncias realizadas hicieron que el mismo Ejército se interesara y pidiera medida en los procedimientos.⁵⁷

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

Impactos y consecuencias de la erradicación

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

Para comprender la dimensión social de esta política, un documento, dado a conocer por sacerdotes del Equipo Pastoral el 14-8-80, recogida entre otros medios por La Razón de 22-8-80)(citado por Oszlak, 1991:186) describe. *"La inmensa*

⁵⁶ Oszlak (1991) da más detalles de estos hechos.

⁵⁷ Mientras tanto la CMV seguía con su política y el Comisario Lotito, de ese organismo afirmaba: "Nosotros no hemos dejado nada librado a la improvisación en estos operativos. Podríamos equivocarnos, pero todo responde a un profundo estudio de la situación imperante en estos asentamientos humanos donde tenemos por meta un ordenamiento social y edilicio (...) ... la patada (por la que le daban a los villeros), la coima (por la que pedían a cambios de concesiones) y la cama (referencia a las existencias de relaciones sexuales a mujeres de la villa para permitirles quedarse más tiempo en el lugar (han motivado el mayor número de bajas en el personal municipal destacado en esos lugares" (Diario Popular 9-7-80 citado por Oszlak, 1991:180-1)

mayoría de estos 123.000 desalojados ha ido a parar a los Municipios del Gran Buenos Aires, llevándose consigo su ilegalidad y su miseria: unos porque habían sido trasladados a otras Villas de Emergencia del Conurbano otros porque se han ido a refugiar a los fondos del terreno de algún pariente, otros, los más afortunados, que pudieron pagar un lote, porque no han podido construir con materiales y planos aprobados y lo que han hecho ha sido trasladar el rancho de la villa al terreno. Todas éstas son variantes de la ilegalidad y de la miseria que, simplemente, han sido transferidas más allá de la General Paz. Con el agravante de que los municipios del Gran Buenos Aires no disponen de la infraestructura necesaria para asimilar estos nuevos contingentes de población que les acaban de llegar. Con el agravante también, de que estos movimientos de población han sido realizados con procedimientos fuertemente compulsivos, a cargo de un aparato cuasi-policial, bajo la dirección del Comisario Lottio”.

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

3.1.4. La Villa 31 luego de la recuperación de la Democracia

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

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

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

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

“La Villa de Emergencia 31, también denominada Barrio Güemes, ubicada en Retiro y “erradicada” durante el gobierno militar, se rehace lentamente de la

destrucción a que la que sometieron merced al trabajo de los humildes habitantes” (La Voz, 7 de febrero de 1985). Se referían a 65 familias, que representan 350 personas aproximadamente.

Un poblador reconstruyó el proceso: “Nosotros fuimos erradicados en 1979, por la dictadura militar -expresó Julio Sosa, boliviano, 46 años, tres hijos, que administra una pequeña cantina para trabajadores portuarios-. Vino la topadora y sacó a la mayoría de la gente... nosotros, los que quedamos iniciamos un juicio y como lo ganamos nos quedamos acá. Tenemos un problema principal, que es el de la basura. Por aquí el basurero no pasa y nos tenemos que arreglar como podemos... además los colectivos 23 y 75 que antes tenían su parada acá cerca, fueron trasladados” (La Voz, 7 de febrero de 1985).

Continuó con su relato que mostraba sus estrategias para mejorar el hábitat urbano: “Tuvimos suerte con el agua -expresó el más joven- ya que los caños estaban rotos desde la erradicación y conseguimos que los arreglaran” (La Voz, 7 de febrero de 1985)... no hay dispensario, lo iniciamos pero no pudimos terminarlo... ahora nos prometieron materiales para poder finalizar su concreción y así podemos atender” (La Voz, 7 de febrero de 1985).

Parte de la estrategia fue la vinculación necesaria con el Estado en diferentes niveles: *“Aquí tenemos una junta vecinal y tratamos de trabajar con los ministerios, para recibir ayuda -expresó un changarín.” (La Voz, 7 de febrero de 1985). Resulta notorio la falta de referencia a la Municipalidad, por ese entonces gobernada por el Partido Radical.*

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

Algunos meses antes de que asumiera la intendencia Carlos Grosso todos los medios cubrían la existencia de un local de la Ucede, Unión del Centro Democrática, partido de derecha, en la villa. Sin embargo, en ese momento los habitantes estaban reclamando la reapertura de la escuela, denunciando discriminación en las que acudían los chicos y denunciaban la amenaza de la autopista. La empresa Covimet SA ya había instalado en la zona maquinaria para realizar esa obra. Estos problemas no tenían la misma repercusión.

En sus reclamos fueron son apoyados por el Partido Justicialista, el Frente Amplio de Liberación (FRAL), el Movimiento de Villas, la Confederación de la Educación de la Rep. Argentina (CTERA) y la Unión de Docentes Argentinos (UDA) (Página 12, 22.03.89).

3.1.5. Características actuales de la villa 31

En los años 90, como trataremos en más detalle, la zona de Retiro⁵⁸, donde está enclavada la villa cobró aún mayor interés por parte de capitales inmobiliarios e

⁵⁸ Para tener una imagen más completa de caracterización de la zona de Retiro (Bases del Concurso Retiro, s-f), podemos decir que:

inversores.⁵⁹ Mientras tanto, en el interior del barrio, se continuaban repoblando las zonas que habían sido desalojadas compulsivamente durante el último gobierno militar.

Cuadro N° 1

Evolución de la población en villas de la Capital Federal y de la Villa 31-Retiro entre 1976 y 1995

Año	Población total villas de Capital	Población Villa 31	% de población de la Villa 31 respecto al total
1976	224.885	24.324	10,8
1978/9	165.317	25.852	15,3
1980	40.533	756	1,8
1991	50.945	5.716	11,2
1995	65.490**	7.951*	12,1

Fuentes:

Comisión Municipal de la Vivienda. Aclaración: en la población total se incluyen NHT

* a diciembre de 1993

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

El cuadro muestra cómo la Villa 31, de ser una de las más numerosas pasó a estar poblada sólo por un pequeño número de familias que resistieron el desalojo. En los años ochenta crece, aunque nunca llega a albergar a la cantidad de familias que contuvo en los años 70.

Esta recuperación del espacio de la villa significó recobrar algunas de las instituciones que antes tuvo. Actualmente, existen 7 comedores subsidiados por la Municipalidad, una salita de auxilio y dos iglesias católicas y otras evangélicas. El agua individual la obtuvieron por el Plan Pro-Agua del gobierno radical (que no llega a la totalidad de la villa).

Lighezzolo (1993) encontró en 1993 cuatro escuelas públicas fuera del predio del asentamiento a la que asistían niños provenientes de la Villa 31 y una privada (Mama Irene) de "cuota baja". Además existían 5 Guarderías dentro de la villa: Raúl Borrás (de la Unión Cívica Radical -UCR-) en el Barrio Güemes; Bichitos de Luz en YPF; Padre Mujica y Galleta en el mismo barrio y Cristo Obrero organizada por grupos de madres en el barrio de Comunicaciones.

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

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

* Se encuentran las terminales de 3 líneas ferroviarias de trocha ancha (ex F.C. Mitre, hoy Nuevo Central Argentino -NCA-, y ex F.C. San Martín, hoy Buenos Aires al Pacífico -BAP-) y angosta (F.C. Belgrano, que mantiene el nombre) y es servido por una línea de subterráneos (C).

* Se encuentra cercano al Puerto, lo que lo convierte en un lugar estratégico.

⁵⁹ Estudios comparativos de los precios de los departamentos dentro de la Capital Federal muestra que la zona de Belgrano junto con la de Centro-Retiro son los más altos. (Ejemplo 3 ambientes a estrenar: \$ 75.000.- y \$ 70.000 respectivamente) a diferencia de Villa Lugano-Soldati que posee los precios más bajos (Ejemplo 3 ambientes a estrenar \$ 46.000.-)(Fuente: Clarín Arquitectura, 11.09.93)

La Villa 31 contaba con teléfonos públicos en la terminal de ómnibus (en 1996 observamos uno en un bar en la vereda de enfrente) y buena accesibilidad": abundantes líneas de colectivos", que inclusive algunas tenían parada sobre el límite del barrio. El autor mencionó dos canchas de fútbol (una en YPF y otra en Barrio Güemes).

A enero de 1996, Héctor Lobos, uno de los principales dirigentes barriales afirmaba que existirían **2.100 familias**, mientras que en el momento más duro del último gobierno militar eran 46. Si se lo multiplica por 4 o 5 miembros por familia nos da un número de entre 8.400 a 10.500 personas. En una nota de agosto de 1997 de la Revista Tres Puntos (21 de agosto de 1997. Firmada por Martín Caparrós) se afirmaba que a esa fecha existirían **3.500 familias**. Unos meses antes, Lobos afirmó lo mismo para otra revista. Manteniendo la misma ecuación significaría que viven allí entre 14.000 y 17.500 personas.⁶⁰ Creemos que estas últimas cifras son algo exageradas, pero no existen datos oficiales al momento de nuestro trabajo.

Sin embargo, estas cifras esconden las heterogeneidades propias de todas las villas, siendo los que están en mejores condiciones los cercanos a la terminal de ómnibus: ... *"Son los aristócratas de la villa: algunas calles tienen manchas de pavimento, hay coches viejos estacionados, las casas son de material y muchas tienen dos pisos, para que quepa más gente. Cada dos o tres casas hay un kiosko, una peluquería unisex, una verdulería o, incluso, un taller mecánico o un video club."* (dicho por Héctor Lobos, el presidente de la Comisión Vecinal a la Revista de La Nación, 21.01.97).

De lo que fue anteriormente la estructura de barrios en la villa en los años setenta, quedó una parte. Actualmente, los barrios que se mantuvieron fueron **Comunicaciones, YPF, Güemes e Inmigrantes**. Se le agregaron "**Autopista**" (el sector desalojado en los 90), el "**Playón**" y "**Manzana 34**" (sobre terrenos del FFCC Mitre)⁶¹. La Revista de La Nación (21.01.97) afirma que en este último barrio *"... Las casas son más precarias. Solamente chapas y pisos de tierra. Por eso, comprar una casa allí puede costar entre 1.000 y 2.000 pesos (...), mientras que en otro barrio más seguro, una casa, vendida sin papeles, cuesta unos 7.000."*

Lighezzolo (1993) se refirió al sector denominado "autopista" como si fuera otra villa, cuyo origen se encuentra entre 1992 y 1993, con 1.900 habitantes en 400 viviendas, en una superficie aproximada de 3 has, con una organización independiente, la Comisión Vecinal Autopista Retiro⁶².

De acuerdo a diferentes fuentes (vecinos, dirigentes y Legislatura porteña, CMV) entre 1996 y 1998 la población de la villa se incrementó constantemente, lo que

⁶⁰ Según Lighezzolo (1993) la composición de los habitantes de acuerdo a su origen era la siguiente: 20% de bolivianos, 15% de paraguayos, 55% de argentinos y 10% de chilenos.

⁶¹ La titularidad de la tierra que ocupa la Villa 31 es un problema en sí mismo, ya que existe un debate no cerrado, de compleja interpretación. El Dr. Barcesat, profesor de la Facultad de Derecho de la UBA, afirmó *"... los terrenos que ocupa la Villa 31 fueron ganados al río. Desde que se sancionó el estatuto porteño, son propiedad de la ciudad de Buenos Aires. El tema es que no hay ninguno que tenga justo título, ni la Municipalidad, ni los ocupantes. En todo caso los derechos de algunos ocupantes son anteriores a los de la Municipalidad, porque hace más de veinte años que están pagando impuestos, haciendo obras y mejoras"* (Revista La Nación, 21.01.97)

Cuando se redactó el decreto 1001, de transferencia de tierras fiscales nacionales a sus actuales ocupantes, en un anexo se hace un listado de asentamientos irregulares y su titulares, haciendo referencia a la Administración General de Puertos para el caso de la Villa de Retiro. Sin embargo en el conflicto de 1996, la Municipalidad de Buenos Aires postulaba que actuaba con poder de policía porque era su jurisdicción. El sector denominado "El Playón" se encuentra en tierras pertenecientes a FFCC por lo que tuvieron un tratamiento diferenciado respecto a la Villa de Retiro.

⁶² El autor menciona como fecha de elecciones agosto de 1992, cuando se eligió Presidente a Gualberto Castellón.

constituye una verdadera paradoja en relación a los conflictos ocurridos en las gestiones de Bouer y Domínguez que analizaremos más adelante.

3.2. Algunas consideraciones sobre las políticas de vivienda en la Argentina

Este punto pretende dar cuenta de algunas características que definieron las políticas de vivienda en Argentina durante las últimas décadas del presente siglo. Contamos con la dificultad, excepto para el último gobierno militar, de la escasez de trabajos que describan las políticas de vivienda posteriores a 1983 o encontramos que éstos tienen un carácter parcial.

En Anexo 1 realizamos una más minuciosa periodización, que incluye las políticas sectoriales respecto a las villas.

Profundizaremos algunos aspectos del último gobierno militar (1976/83) por el impacto que tuvo en las villas de la Capital como vimos, el de Raúl Alfonsín (1983/9) porque presenta los primeros antecedentes políticos de radicación y el gobierno de Carlos Menem (1989/95), ya que constituyen el contexto en el cual se desenvuelven los funcionarios que gobernaron la ciudad de Buenos Aires en ese período.

Caracterización general de las Políticas de vivienda de los últimos 20 años

Coincidimos con Lumi (1989) en calificar a la crisis del Estado Argentino como de "eficiencia" y de "poder". El primer aspecto se refiere a la incapacidad de llevar a cabo con buenos resultados las tareas que tiene a su cargo. Y la segunda revela un Estado saturado de demandas y débil ante las presiones de los sectores corporativos. En realidad, el primer aspecto está íntimamente vinculado con el segundo, ya que la voluntad política puede modificar el funcionamiento burocrático de las políticas y por lo tanto su "eficiencia" y eficacia. Por lo que todo quedaría subsumido al problema del poder. Esta cuestión nos remite a la llamada "crisis del Estado Benefactor" a la que hicimos referencia en nuestro marco teórico y que suele ser tomada como "discurso justificativo" por la mayoría de los gobernantes de América Latina (Grassi, 1989).

La política de vivienda estuvo por lo general mucho más vulnerable a las políticas macroeconómicas que el resto de las políticas sociales. Desde la década del 40 en adelante, con el modelo de Estado Keynesiano, fue utilizada para expandir la demanda global de la economía o para favorecer a ciertos sectores del capital. Esto se observó además claramente al analizar quiénes fueron los beneficiarios del crédito, que nunca alcanzaron a los sectores más necesitados. Con la aplicación de las "recetas de ajuste" y las políticas económicas neoliberales, la sociedad quedó claramente librada a sus posibilidades individuales y se tomó en los últimos años, a los organismos principales de fomento de la construcción como instrumentos de canalización del excedente de capitales en el sistema financiero (en un marco de ingreso de capitales extranjeros en toda América Latina que trae fluctuaciones y crisis como el "efecto Tequila").

Con la recuperación de la democracia en los años 80, los pocos intentos de darle un objetivo social a la política de vivienda, favoreciendo a sectores de bajos recursos (sectores medio-bajo, nunca a los de pobreza extrema) fueron frustrados por procesos hiperinflacionarios, que convirtieron los montos invertidos en irrisorios.

En los años 90 la aplicación de la receta "descentralizadora" no garantizó ni la equidad ni la eficiencia. El peligro es que pueda convertirse en un crecimiento de la burocracia y en el surgimiento de redes clientelísticas locales sino no se la dota de mecanismos de control y de transparencia.

Aún existe una contradicción en la política de viviendas con llave en mano con altos costos que solo beneficiaron a las empresas constructoras, ya que mientras tanto el déficit crece y es cada vez más alta la proporción de población no cubierta. Además, el resultado fueron productos de baja calidad ambiental y humana, muchas veces alejados de los centros comerciales o laborales. Esto indicaría que es necesario entrar en las líneas que entienden el gasto social como un aspecto residual dentro de las políticas públicas (Barbeito, 1992).

Como marcó la misma Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (Decreto 690/92), podemos agregar:

*La **discontinuidad institucional** que se tradujo en aumento de los tiempos de tramitación y ejecución de obras y por lo tanto concreción de la satisfacción de las necesidades sociales.

*La **falta de transparencia**, ya que se hicieron usos discrecionales y poco transparente de las adjudicaciones.

*La **inadecuada distribución geográfica**, ya que la distribución de recursos no correspondió a la distribución de carencias.

*El **bajo nivel de recupero**, en gran parte debido a ineficiencia administrativa del sistema.

Con relación a la tierra urbana:

Contradictoriamente a la disponibilidad de tierras urbanas en el área metropolitana, el Estado, en términos generales, no tuvo una participación en la promoción de loteos u otra forma de acceso de los sectores de bajos recursos a un terreno donde construir sus viviendas.⁶³

No existió hasta los años 80 una política de regularización de las ocupaciones ilegales, con excepción de algunos casos que sirvieron de precedente para el futuro.

La política de regularización iniciada en los años 90 contribuyó a la fragmentación institucional, a la aplicación de diferentes metodologías y no respondió a la totalidad de las ocupaciones de hecho. Esto lo desarrollaremos en más detalle en nuestro estudio de caso.

Respecto a las villas de la Capital Federal:

Este marco general de política de vivienda implicó diferentes dimensiones: a) un **marco jurídico** en cuanto a las políticas hacia los sectores de bajos recursos y en

⁶³ Aquí se puede hablar de cierta promoción indirecta a través del abaratamiento de los transportes. Una experiencia breve y de poco alcance real fue el programa Pro-tierra de la gobernación de Antonio Cafiero en la Provincia de Buenos Aires (1987-1991).

particular hacia las villas b) un estilo de Estado de Bienestar nacional, que **institucionaliza** una agenda de política social en torno a la vivienda con dichas características.⁶⁴c) **condiciones habitacionales de los sectores populares del área metropolitana** y sus especificidades en el territorio de la Capital Federal.

Hasta los años 80, las villas se tomaron como fenómenos transitorios, que podían ser corregidos. Por lo tanto las condiciones habitacionales no debían modificarse radicalmente sino crear una política de erradicación que disolvería el problema o esperar a que éste desaparecería por la dinámica social de crecimiento económico. Este proceso incluiría a los habitantes de las villas y los "adaptaría" a la vida urbana, ya que en su mayoría provenían de un medio rural. Así lo jurídico y lo institucional aparecían puntualmente en la agenda del Estado y las condiciones habitacionales solo eran introducidas por las presiones de los pobladores. Según Pastrana (1980) hasta 1955 el Estado no consideró a la problemática villera como parte de su agenda (al igual que organizaciones políticas y sociales que las ignoraban).

Sin embargo, todos los intentos de erradicación -con excepción del último gobierno militar- fueron ineficientes desde el punto de vista de los objetivos planteados, ya que no pudieron evitar el repoblamiento de los habitantes que erradicaban y aún el crecimiento de las villas. Al mismo tiempo, lo que consideraban viviendas transitorias (para dicho proceso de "adaptación") en muchos casos pasaron a ser viviendas permanentes con alto grado de precariedad y hacinamiento. Podemos mencionar como ejemplo el núcleo habitacional transitorio Zavaleta, en el barrio de Parque Patricios (Ciudad de Buenos Aires).

Las metodologías de erradicación fluctuaron entre la persuasión y la represión⁶⁵(la primera en los gobiernos democráticos y la segunda en los militares), alcanzando el punto más extremo de esta última modalidad durante el gobierno militar de 1976 al 83. Analizaremos con más detalle lo sucedido desde este último gobierno porque creemos que constituyó un punto de quiebre de las políticas que se venían llevando hacia las villas de la Capital Federal.

Gobierno militar del "Proceso de Reorganización Nacional"

La decisión de anular toda movilización u organización política en la sociedad argentina trajo fuertes consecuencias al juego democrático desarrollado en la etapa anterior y secuelas represivas de larga duración, fundamentalmente los desaparecidos y presos políticos.

Según Yujnovsky (1984) la política de vivienda se vio más modificada por la política económica nacional que por las decisiones sectoriales tomadas al respecto. En este sentido, el proceso de redistribución del ingreso determinó una abrupta caída de los salarios reales y también de la capacidad de pago de amplios sectores de recursos medios, lo que unido a la vigencia de los precios de mercado y cláusulas de reajuste inflacionario redujeron la demanda de viviendas.

⁶⁴ De acuerdo al tipo de régimen de gobierno, es decir democrático o de facto, se constituía el tipo de pacto, que tenía impacto en el sistema redistributivo de la riqueza, en la articulación Estado/Sociedad y en la metodología utilizada en la política de villas.

⁶⁵ En este marco se creó la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Esta propuesta está vinculada a las recomendaciones emanadas de la 1ra. Reunión Técnica Interamericana de Vivienda y Planeamiento de la OEA celebrada en 1956, en Colombia.

Con relación a los programas FONAVI se establecieron fuertes mecanismos tecnocráticos de decisión centralizada que determinaron las normas de asignación y adjudicación de las viviendas y fuertes restricciones a la inversión pública. La política de crédito no llegó a los sectores de más bajos ingresos. A partir de 1977, según Marshall (1988) es a nivel provincial y municipal donde se ejecutan los gastos de construcción de viviendas provenientes del FONAVI. En términos generales, la participación de la administración pública nacional en el gasto público social fue variable, particularmente a partir del proceso de descentralización promovido por el gobierno.

Siguiendo a Marshall (1988), debido a la transferencia de jurisdicción de escuelas y hospitales, disminuyó el gasto destinado a éstos. Sin embargo, no hubo una política homogénea de gasto social. Estas contradicciones se observan claramente en el sector vivienda; por ejemplo, se dio impulso a la construcción a través de un "nuevo Fonavi" y poco después la supresión de contribuciones empresarias al mismo en 1980. El proyecto de viviendas FONAVI tendió a constituirse en un subsidio para los beneficiarios.

La política de represión de cualquier organización social sindical o política que escapara del control del gobierno implicó un fuerte golpe a las organizaciones villeras que vieron cómo se efectuaban las "erradicaciones" ordenadas por la Municipalidad de Buenos Aires (Oszlak, 1991) con fuerte impotencia.

Según datos de la Comisión Municipal de la Vivienda, sólo un 2,5% permaneció en la Capital Federal, un 8% fue expulsada a la Provincia o país de origen y el grueso se tuvo que asentar en el Gran Buenos Aires (GBA en adelante). Los partidos que más villeros "recibieron" fueron La Matanza (2,1%), Lomas de Zamora (9,65%), Merlo (8%) y Quilmes, General Sarmiento y Florencio Varela (6%). (Dirección Provincial del Conurbano Bonaerense, 1988)(Oszlak, 1991)

Como dijimos, la vuelta a un gobierno democrático no implicó la vuelta a la ocupación completa de los predios de las villas.

En la provincia de Buenos Aires, a partir de la implementación de la Ley 8912 de 1977 los lotes que se ofrecían en el mercado debían poseer infraestructura, por lo cual se encareció el valor de venta e hizo más restringido su acceso a sectores de menores ingresos. Esto está articulado al crecimiento del desempleo y períodos de inflación (Clichevsky, 1997).

El gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-9)

Junto con el retorno de la democracia durante la década del 80 la Argentina, como parte de los países de América Latina, sufrió un fenómeno de recesión con inflación ("estanflación). Con "recetas" de los principales organismos financieros multilaterales del mundo se llevaron a cabo procesos de ajuste ("Plan Austral" y "Plan Primavera"), sin embargo, la política de vivienda siguió las mismas líneas que en períodos anteriores, es decir, centralización y concentración en grandes conjuntos habitacionales.

Mientras tanto, el Estado realizó una crítica de las políticas tradicionales (altos costos e ineficiencia, vulnerabilidad del Estado ante la presión de los grupos

económicos) y el desfasaje entre la oferta estatal y el crecimiento del déficit habitacional.

Los intentos que se llevaron a cabo por reactivar la construcción por FONAVI o por el BHN chocaron con los problemas macroeconómicos descritos. Por otra parte, y debido al mismo fenómeno, se agudizaron los problemas del recupero de cuotas. Los sectores medios bajos y bajos quedaron totalmente excluidos de los alcances de estas políticas.

La Ley 23073/84 reguló la adquisición financiada de lotes y viviendas económicas. Sin embargo, el crédito se hacía inaccesible.

Se hicieron algunos trabajos puntuales de mejoramiento de infraestructura a las poblaciones marginales (programa Pro-agua) y algunos "gestos políticos" hacia esos sectores de bajos recursos, como la entrega de tierras a los primeros asentamientos por invasión en el Partido de Quilmes (Pcia. de Buenos Aires).

El gobierno justicialista de Carlos Menem (1989-95)

La política que llevó a cabo la Secretaría de Vivienda del Ministerio de Salud y Acción Social se mantuvo en las líneas del gobierno anterior hasta 1991. A partir de 1992 se diferencia en los montos involucrados, ya que con el freno puesto a los procesos inflacionarios, los recursos pasan a ser relativamente mayores. Además, a partir de esa fecha cambiaron las orientaciones metodológicas.

En abril de 1992 se optó por políticas descentralizadoras hacia las provincias (Decreto 690/92). Se tuvo en cuenta en los considerandos, el problema del cólera, que requería el mejoramiento sanitario de la población de bajos recursos, lo que *"redundará en las condiciones de vida de toda la población"*. En sus supuestos se estimularía el carácter rotatorio del uso de los recursos y se tomaría el *"carácter multiplicador de la industria de la construcción"*.

Se partió de una interesante evaluación de las políticas anteriores:

- * rigidez de la oferta habitacional de las viviendas construidas por Fonavi.
- * desmedro de las áreas rurales en favor de las ciudades con desmejoras crecientes en ambos ámbitos por la falta de las adecuaciones infraestructurales.
- * falta de financiación a largo plazo, sumado a la caída del nivel adquisitivo.

Se buscó entonces, en su orientación teórica, revertir esta situación y desarrollar a) operatorias para los sectores más carenciados, b) apertura a mayor diversidad de soluciones y c) participación activa de los sectores intervinientes de la oferta y la demanda. Por otra parte, se propusieron: a) proveer apoyo a diversos tipos de soluciones habitacionales (viviendas nuevas, infraestructura, rehabilitación de viviendas, regularización, etc.) b) descentralizar la ejecución de los programas y diversificar los agentes ejecutores (provincias y municipios) c) coordinar nuevas modalidades operativas.

De la propuesta descrita anteriormente podemos afirmar que prácticamente⁶⁶ se cumplió sólo con la política descentralización. Así, en agosto 92 se firmó el pacto

⁶⁶ Por razones de espacio no podemos analizar aquí el Programa 17, que expresa quizás el único programa abierto a

fiscal y se decidió la transferencia de fondos a las provincias. Otras de las intenciones propuestas quedaron hasta ahora en el discurso.

A pesar de propuestas nunca se coordinó con el "Programa Federal de Solidaridad" y el "Programa Arraigo" debido a internas del partido político gobernante.

3.3. La gestión radical en la Ciudad de Buenos Aires 1983-1989

Decidimos tomar algunos aspectos de este período porque en él encontramos importantes antecedentes que introdujeron la cuestión de las villas de la Capital y la política de radicación en la agenda de gobierno local.

Con la recuperación de la democracia, crecieron los movimientos sociales que surgieron o resurgieron en los últimos momentos del gobierno militar de 1976-83. Entre ellos el movimiento villero, que demandó ante el nuevo gobierno mejoras en las condiciones de vida de los asentamientos capitalinos. Fueron momentos de fuertes conflictos con relación a las condiciones habitacionales de los sectores populares de la ciudad de Buenos Aires: abundaron las demandas judiciales de desalojos y se mantuvieron durante varios años situaciones represivas ("razzias") por parte de la policía en las villas.

La ordenanza 39.753 del 31 de enero de 1984. Intendente Julio César Saguier (UCR) (Publicado en Boletín Municipal 17.223 del 16.02.84)

En su art. 2 estableció que *"... apruébense las pautas programáticas del programa de **radicación y solución integral en villas de emergencia y núcleos habitacionales transitorios** de la Ciudad de Buenos Aires que forman parte de la presente ordenanza"* (el subrayado es nuestro).

En sus pautas fijaron que la población beneficiaria eran exclusivamente las personas censadas por la CMV al 31.10.83. (es decir en momentos en que estaba aún en el gobierno el Gral. Bignone del "Proceso de Reorganización Nacional") o que acreditara ante la CMV haber habitado dichos "asentamientos transitorios". Lo notable es que partieron de la vieja concepción de las villas como "transitorias" cuando ya tenían casi medio siglo de existencia.

Un punto importante y de fuerte diferencia con los proyectos anteriores y posteriores fue que *"los conjuntos habitacionales que resulten deberán responder a las normas urbanísticas establecidas en el área que las contienen y en particular al factor de ocupación total (FOT) y factor de ocupación del suelo (FOS)."* Se propone dotarlo de todos los servicios "primarios" para lo que se dará participación a "OSN, SEGBA, ENTEL,⁶⁷ etc.". Esto implicaba que debería convertirse en "barrio" a imagen y semejanza de los que los circundaban.

"Estos conjuntos habitacionales serán sometidos al régimen de propiedad horizontal (Ley 13512), otorgándole a cada adjudicatario el correspondiente título de propiedad, título éste que tendrá carácter de inembargabilidad". Esta es otra diferencia

las necesidades locales y a las propuestas de los actores. Se puede ver para éste Augogestion. Rehabilitación. Concertación de Carla Rodríguez y Valeria Procupez (com.), 1998.

⁶⁷ Empresas estatales de servicio de agua corriente, electricidad y teléfonos respectivamente, al momento de la Ordenanza.

con los proyectos futuros ya que solo contempla la transferencia **individual** de la propiedad.

Las cuotas mensuales de pago de los habitantes no superarían el 15% de los ingresos obtenidos mensualmente (no especificaron si de la familia o el jefe familiar) y serían actualizadas de acuerdo a los aumentos salariales aprobados por el gobierno.

Aquí se introdujo una novedad a las políticas tradicionales de vivienda al incorporar la autoconstrucción como instrumento. En este caso se previeron responsabilidades compartidas en este proceso entre la Municipalidad y los habitantes que aportarían sólo la mano de obra (que sería tabulada de acuerdo a las características laborales de los beneficiarios): *"La construcción de las viviendas tenderá a realizarse con materiales y dirección técnica a cargo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y mano de obra suministrada por los beneficiarios del sistema"*.

Se previó que las viviendas no podrían ser enajenadas, hipotecadas, locadas o transferidas por ninguna forma hasta que se terminara de saldar la deuda (no especificaba a qué plazo).

Por último, se mencionó que se *"fomentará la formación de Comisiones Locales"* (Comisiones Vecinales, cooperativas, etc.) tendientes al manejo de los asuntos comunes propios del barrio. Llama la atención la falta de referencia a Movimientos villeros. Sin duda, esto se vincula al perfil político enraizado en la adscripción peronista de dichas organizaciones, que ya había comenzado a reaparecer con la recuperación de la Democracia.

Merece destacarse la fecha de la Ordenanza, que implicó una propuesta para el sector villero a dos meses de asumido el gobierno.

Sin embargo, por lo mencionado, es decir la falta de vínculos políticos afines entre los dirigentes villeros y las autoridades municipales y por los avatares de la economía y política argentina del gobierno del Dr. Alfonsín, los logros de la ordenanza fueron exiguos.

El contexto fue un momento de reivindicación del hábitat popular urbano con diferentes estrategias.⁶⁸ Los medios de comunicación lo reflejaron. Muchos de los damnificados se expresaban en lugares públicos, como en febrero de 1985, donde familias desalojadas, por medio de juicios de viviendas particulares se asentaron en la Plaza de los Dos Congresos. En junio de 1985 tuvo repercusión las denuncias de "persecución y hostigamiento" que realizaron los vecinos de la Villa 15-Mataderos ("Ciudad Oculta") contra una comisaría de la zona de Mataderos. Inclusive se habló en agosto del mismo año de una "intensa ola de desalojos" de inmuebles de propiedad municipal.

Paralelamente, desde la Comisión Municipal de la Vivienda se llevó a cabo un plan de autoconstrucción en las villas de la capital. Sin embargo, este se circunscribió

⁶⁸ Para realizar esta caracterización nos basamos principalmente en notas periodísticas de diarios entre ellos: La Voz, 29 de agosto de 1985 (pag. 25); La Voz, 1.8.85 (pag. 19); El Periodista, 5.11.85; La Nación, 10 de febrero de 1985; Clarín, 22.06.85 (pag. 24); Diario Popular, 06.05.89, La Prensa, 07.05.89, Clarín Arquitectura, 21.04.89; Clarín, 29.03.89; La Prensa, 19.03.89 (pg. 3); Página 12, 22.03.89 y documentos o volante de organizaciones barriales: Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal del 06.12.87, La Comisión de Demandantes de Villas de Emergencia del 19.05.85 y Comunicado de Prensa de la Comisión Coordinadora del Acto Público en Defensa del Techo y la Familia del 10 de abril de 1985.

solo a la villa 20-Lugano, donde en ese entonces vivían 8.000 habitantes, participando dos cooperativas barriales.

La llamada "Comisión de demandantes de Villas de Emergencia de la Capital Federal" ⁶⁹ en una manifestación realizada en el Congreso en abril de 1985 solicitaba que:

- * se paralicen los trámites judiciales de desalojo de las villas y la represión policial.
- * se ponga en marcha la Ordenanza 39.753 mencionada.
- * Reparación de los daños causados en el último gobierno militar: reinstalación de cañerías de agua e instalación eléctrica, recolección de residuos domiciliarios, reconstrucción de guarderías y comedores infantiles, centros de salud, etc.
- * Participación de la Comisión de demandantes en las políticas sectoriales y el reconocimiento de Personería Jurídica.

En el mismo momento, la Comisión Organizadora del acto en su comunicado de prensa solicitaba:

- * Declarar el Estado de Emergencia Habitacional.
- * Creación de una Comisión Bicameral.
- * Derogación de la ley de alquileres
- * Leyes reguladoras de los "hoteles" y "pensiones" y creación de un cuerpo de inspectores voluntarios.
- * Plan de viviendas para sectores populares
- * Reconocimiento de derechos a los habitantes de villas, autopistas, casas deshabitadas, inquilinos de "hoteles", pensiones e inquilinatos
- * Impuesto a la vivienda ociosa.

Esto mostró un clima de reivindicaciones que no sólo incluía a las villas, sino que consideraba la situación de los inquilinos en general (tomado con fuerza por el gobierno en medio de la protesta de los locatarios) y de los habitantes de los hoteles pensión, que son una porción importante de los sectores que viven en situaciones de precariedad habitacional. Al mismo tiempo, se demandaban la construcción de viviendas para sectores pobres.

⁶⁹ La Comisión fue creada en la etapa del último gobierno militar entre las familias desalojadas por las políticas de erradicación de villas. Su objetivo era interpelar a la justicia a fin de detener ese proceso. En el caso de la Villa 31 lograron hacerlo cuando quedan 46 familias.

4. GESTION MUNICIPAL HACIA LAS VILLAS EN EL GOBIERNO DEL PARTIDO JUSTICIALISTA ENTRE 1989 Y 1996

Aquí iniciamos un análisis de las políticas municipales hacia las villas en el período de gobierno justicialista en la ciudad de Buenos Aires. Como veremos no se trató de una experiencia homogénea, sino todo lo contrario. Esto nos permitirá hacer comparaciones.

Las tres gestiones tampoco estuvieron exentas de disputas internas, contradicciones en distintos niveles municipales o entre el gobierno local y el nacional.

En este período gobernaron tres intendentes: **Carlos Grosso, Saúl Bouer y Jorge Domínguez**, cada uno con un estilo propio y construcción de agenda diferente, lo que repercutió en la asunción de la temática de las villas.

Cuadro N° 2

Autoridades nacionales y municipales entre 1989 y 1996

Período	Presidente	Período	Intendente
1989-1995	Carlos Menem	8.07.89-26.10.92	Carlos Grosso
		27.10.92- 05.09.94	Saúl Bouer
1995-1999 (reelec.)	Carlos Menem	05.09.94-30.06.96	Jorge Domínguez

Fuente: elaboración propia en base a datos del Museo Histórico de la Ciudad de la Ciudad de Buenos Aires.

Aunque nuestro eje hace más hincapié en el análisis de un caso, el de la villa 31-Retiro, en la primera gestión tomaremos, más que en las siguientes, las políticas en su conjunto porque de esta forma son asumidas (por lo menos en un principio). La presión de las organizaciones villeras hizo que la villa 31 sea incorporada en el Programa de Radicación. En el período de gobierno de Bouer la villa en estudio mereció por parte de la Intendencia un trato diferenciado y aquí nosotros focalizaremos más nuestra mirada. Por último, en la gestión de Domínguez, se continuó con el enfoque anterior pero con una política más agresiva que dio origen a lo que se puede llamar "conflicto de la Villa Retiro" y a una "política de topadoras".

Este va a ser nuestro orden, previa presentación del contexto de las políticas hacia las villas y de los principales actores intervinientes en el surgimiento del conflicto y la resolución del mismo.

Autonomía de la ciudad

La autonomía de la Capital Federal requirió de más de un siglo de disputas. Fue en 1882 cuando el Congreso Nacional sancionó la "Ley de Organización de la Municipalidad de la Capital de la República" (Ley 1.260). Aquí la facultad de designar al titular del ejecutivo municipal se asignó al Presidente de la Nación, aunque requiriéndose el acuerdo del Senado y el "Departamento Deliberativo". Luego, sufrió algunas variantes y se aplicó hasta la sanción de la Ley 19.987.

Buenos Aires es el lugar de residencia de las autoridades nacionales; es su Capital por la Ley N° 1.029 de 1880.

La Constitución de 1853 en su art. 86. estableció que el Presidente de la Nación es el "jefe inmediato y local de la Capital de la Nación" y el art. 67 se asignó al Congreso de la Nación el carácter de legislatura local.

Hasta la Reforma Constitucional de 1994, desde el punto de vista electoral, la Capital Federal constituyó un distrito político equiparado a las provincias, pero al mismo tiempo carecía de la facultad de dictarse su propia constitución y darse sus propias instituciones.

Así, la ciudad de Buenos Aires, estuvo sometida a la jurisdicción nacional, regida por la Ley N° 19.987 que establecía tres órganos de gobierno: a) Un Departamento Ejecutivo (Intendente Municipal) designado por el Presidente de la Nación. b) Un Departamento Deliberativo (Concejo Deliberante) integrado por concejales elegidos en forma directa por los ciudadanos. c) 14 consejos vecinales, integrados por Consejeros Vecinales elegidos de forma similar a los concejales.⁷⁰

El Intendente de la Ciudad de Buenos Aires tenía la responsabilidad ejecutiva de la Municipalidad y era nombrado por el Presidente de la Nación.

Con la aplicación de los acuerdos arribados a partir de la nueva Constitución de 1994, la ciudad obtuvo nuevo Intendente, elegido por sus ciudadanos en junio de 1996. Sin embargo, nuestro período de estudio no incluye esta trascendental etapa.

Como diagnóstico para la necesidad de la reforma de 1994, se puede decir que la población se encontró hasta junio de 1996 (fin de nuestro período de estudio), con la siguiente situación:

- a) No elección popular del intendente.
- b) Concejales casi anónimos, elegidos en listas partidarias que representan a la totalidad sin localización territorial específica.
- c) Consejeros vecinales sin recursos ni atribuciones precisas.
- d) Escaso nivel de descentralización de la administración.
- e) Ausencia de mecanismos de participación popular.
- f) Carencia de control eficaz del gasto público.
- g) Dispersión de atribuciones y competencias entre órganos nacionales, municipales y empresas de servicios públicos.

A partir de esta situación los partidos políticos, tanto el oficial (justicialismo) como los opositores (Unión Cívica Radical –UCR-, Frente País Solidario –FREPASO-) de gran fuerza en la Capital Federal, plantearon modificaciones tendientes a posibilitar: la elección del intendente por el voto de sus habitantes y modificaciones político administrativas tendientes a la descentralización y creación de órganos de control más eficaces.

Por último, vale aclarar que la necesidad de la reforma estaba consensuada desde la base misma de la sociedad, pero los tiempos y las formas no estuvieron exentos de la "manipulación política".

La reforma de la Constitución de 1994, cristalizó estas propuestas a través del art. 129 del Título segundo de la Segunda Parte, que dice:

⁷⁰ Desde 1972 la ciudad está dividida en 46 barrios. Dicha sectorización se efectuó por Ordenanza Municipal No. 26.607.

"La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones".

Lo dispuesto en la Constitución se cumplió el 30 de junio de 1996 y seguidamente se creó una Constituyente que dictó el Estatuto de la Ciudad. Las reformas descentralizadoras propuestas se desarrollarían en forma gradual.

Ley N° 24.588 (sancionada el 8.11.95, promulgada el 27.11.95, Boletín oficial 30.11.95)

En su artículo 4 establece que "el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires se regirá por las instituciones locales que establezca el estatuto organizativo que se dicte al efecto. Su jefe de gobierno, sus legisladores y demás funcionarios serán elegidos o designados sin intervención del Gobierno Nacional" y en su artículo 16 fija que "El Estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires dispondrá la fecha a partir de la cual quedará derogada la Ley 19.987 y sus modificatorias, así como toda norma que se oponga a la presente y al régimen de autonomía para la Ciudad de Buenos Aires."

El art. 7 creó conflictos entre el oficialismo y la oposición ya que fijó las competencias del Gobierno Nacional en la Ciudad de Buenos Aires para el poder de policía (Policía Federal), al igual que el art. 8 que dispone que la justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación. Las fuerzas de la oposición tenían un proyecto de mayor autonomía en estos asuntos.⁷¹

4.1. La radicación de ocupantes ilegales en la agenda del gobierno nacional y municipal

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

Creemos que este cambio se debe a tres razones:

- 1) a la aparición de **nuevas reivindicaciones**, como la de los "asentamientos" que comenzaron a surgir a comienzos de los años 80 o las demandas de los villeros ante el desalojo llevado a cabo principalmente por el último gobierno militar.
- 2) el **fracaso de las políticas "llave en mano"**, es decir el ofrecimiento de viviendas - principalmente en conjuntos habitacionales- a sectores que no podían acceder a un

⁷¹ Por presión sindical en la ley se observa en la garantía a la continuidad laboral, en iguales condiciones contractuales para los agentes municipales.

mercado formal. Este fracaso tiene diferentes dimensiones: el alto costo de la construcción -muchas veces superior al mercado-, el crecimiento de la brecha entre demanda y oferta estatal y problemas de diseño que convirtieron al hábitat ofrecido en una vivienda insatisfactoria para los usuarios (como puede verse en los actuales Piedrabuena de Capital o barrio Ejército de los Andes, conocido como "Fuerte Apache" en Ciudadela, Pcia. de Buenos Aires, etc.).

3) La profunda **Reforma del Estado**, que se acentuó a partir de 1989. Esta permitió la venta de tierras ociosas, dentro de la lógica de las privatizaciones y como una forma de mejorar la "eficiencia" en un nuevo modelo de gestión. La lógica es más fuerte en el caso de tierras ocupadas por sectores pobres, a las cuales por lo tanto no se puede dar un uso productivo o de urbanización en el mercado.

Como dijimos, en la Capital, entre 1983 y 1989, gobernada entonces por un intendente del partido radical y por delegación del Presidente de igual partido, fueron formuladas las primeras líneas de políticas de radicación. Estas nunca llegaron a ser implementadas. En el mismo período, en el Gran Buenos Aires fueron aplicadas a algunos de los "asentamientos" surgidos en 1981, pero adquiriendo un carácter puntual y nacido en los compromisos políticos de la campaña electoral.

En cambio, luego de 1989, bajo un presidente justicialista, aparecieron leyes de implicancia nacional en terrenos fiscales nacionales y sus consiguientes organismos de aplicación de las mismas, que permitieron de forma más amplia la transferencia de tierra a ocupantes de hecho. Paralelamente, en la Capital se crearon estructuras para ampliar esa política a las villas. En la Provincia de Buenos Aires, con un gobernador justicialista desde 1987 crecieron y adquirieron más jerarquía operativa los organismos de regularización dominial surgidos en la gobernación radical de Armendariz (1983-1987), vinculados a la aparición de un importante número de "asentamientos" en este período.

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

Nos preguntamos si estas organizaciones barriales están en condiciones de asumir responsabilidades en torno a la regularización.

El cambio en el eje en las políticas habitacionales del Estado, no generó una discusión que asumieran en profundidad las transformaciones operadas. Creemos que el déficit principal partió de la falta de debate y previsión dentro del Municipio de lo que implicaba una política de radicación concertada hacia adentro y hacia afuera. Esto hizo que no se vieran muchos de los obstáculos que surgieron.

Más allá de las ventajas económicas de recibir dinero por tierras ocupadas, se plantea un problema de deuda ética del Estado hacia los "sin techo" porque existe una fuerte brecha entre los derechos reconocidos por éste y la vida material de amplios sectores de la población. La Constitución contempla el derecho a la vivienda y el Estado de hecho no la garantiza. Así, como vimos la legitimidad de las ocupaciones ilegales se sostiene en ese derecho no gozado. La última reforma al Código Penal

tiende a achicar ese margen de legitimidad social (que en muy pocos casos también era jurídico).

Como dijimos, desde la conformación de un Estado de Bienestar, con las características propias que adquiere en nuestro país, se supuso que éste debía cubrir el déficit habitacional mediante "viviendas llave en mano". Hasta fines de los años 80 esa parecería ser la obligación del Estado aunque la distancia entre lo realizado y el déficit fuera creciendo.

Resignando estos principios, por incapacidad de cumplir sus propios objetivos, se asumió, sin mediaciones, que **la equidad habitacional pasaba por igualar a todos los miembros de la ciudad como "propietarios".⁷² Esto suponía una cristalización de las situaciones muy desiguales de hecho.** La radicación de las villas requería entonces modificaciones a las normas vigentes, que fueron realizadas por el Concejo Deliberante.

Esto generó, lamentablemente (para nosotros) débiles polémicas, por legalizar la precariedad habitacional de las villas para unos o por cristalizar zonas que "deterioran la imagen" de la ciudad o un barrio para otros. Algunos actores incorporaron otras opiniones, como por ejemplo, un concejal de la Ucede, que afirmó que "los únicos privilegiados son los villeros" -al referirse a la situación de regularizar ocupaciones ilegales-. En cambio, otros hablaron de "reparación histórica" de sectores discriminados por las políticas estatales y en esa lógica leyeron la nueva legislación, tal como se puede ver en los considerandos de algunas normativas sobre el tema.

4.2. Entramado de intereses. Los actores en la cuestión

En la conformación de la ciudad intervienen un sinnúmero de actores con peso diferencial de acuerdo a su poder económico, político o social. Desde las industrias radicadas hasta los concejales, los vecinos, los partidos gobernantes y opositores hasta las empresas constructoras, las inmobiliarias, los capitales extranjeros, los bancos, etc.

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

Para nuestro trabajo nos circunscribiremos a aquellos que incidieron en la *gestación* de las políticas hacia las villas en general y la Villa 31 en particular entre 1989 y 1996.

⁷² Resulta paradójica la afirmación de quien fuera la titular del Banco Hipotecario, perteneciente a la UCEDE (partido de derecha) de "convertir a cada proletario en propietario".

Hay actores que inciden sobre las políticas sectoriales en general y otros que presionan sobre alguna en particular por intereses más inmediatos. Así, respecto a la Villa de Retiro podemos encontrar por ejemplo a la empresa Covimet S.A, que construyó la Autopista 9 de Julio, pero que no tiene peso en otras villas, o al papel de la Iglesia Católica en la resolución del conflicto. El Programa Arraigo es un actor en otros asentamientos, además de la Villa 31, pero no en todos de la Capital. A medida que focalizaremos nuestro análisis, veremos más detalle el papel cumplido por cada uno de ellos.

Subirats (1989) plantea un modelo alternativo tanto para el "top down" ⁷³(de arriba a abajo) como el de abajo hacia arriba⁷⁴. El primero separa la planificación de la implementación y busca introducir criterio de eficacia en el paso de una fase a la otra.⁷⁵ El segundo se interesa por lo que efectivamente pasa en la implementación⁷⁶.

Nuestro trabajo apunta a reconstruir el proceso donde se ponen en juego el poder de presión de diferentes actores, ya sean privados vs públicos o entre diferentes instancias de lo público. Creemos que para observar ésto debemos remitirnos a la fase de formación de los lineamientos de las políticas, es decir las normas o creación de organismos de aplicación (como los programas) y continuar en la implementación, porque en algunos casos lo que no se puede vetar en las normas se lo hace de hecho o viceversa. Subirats (1989), dice que *"... no puede sostenerse realmente que existe una clara y neta separación entre formuladores de una política, órganos y sujetos que han de ponerla en práctica y personas o grupos representativos de los intereses sociales afectados"* (Subirats, 1989:119).

⁷³ Intenta elaborar un modelo analítico capaz de recomponer, hipotéticamente al menos, todos los factores susceptibles de influir en el rendimiento político administrativo del sistema. Se sostiene que cuanto más claramente se especifiquen los **objetivos** en el programa más fácil será la labor de ponerlos en práctica⁷³. El segundo elemento es la cantidad de **recursos**: personal adecuado, calidad, información requerida, capacidad para ejercer la autoridad necesaria. La tercera variable sería la **comunicación** interorganizativa y la capacidad de control. Por último, se encuentra la **ambiental**, referida a las condiciones económicas, políticas y sociales. La hipótesis de partida es que cuanto menor sea el grado de cambio o mutación provocado por la aplicación del programa, mayores serán las posibilidades de éxito o mayor será el rendimiento del programa. Este modelo que ha sido calificado de "administrativo", "racional weberiano" o más simplemente "top down" parte de la hipótesis de que es posible separar netamente elaboración y puesta en práctica de una política y de que los implementadores son de hecho los agentes de los que han decidido. Los problemas de la puesta en práctica estarían así más ligados siempre a la coordinación interorganizativa y de control (Subirats, 1989).

⁷⁴ Este permite individualizar las conexiones causales de los fenómenos observados. En este recorrido arriba puede llegarse *"más allá del programa normativo para escudriñar en la fase preparatoria, ligando proceso de toma de decisiones y proceso de puesta en práctica"*. En ese escalón pueden encontrarse los intereses o actores que intervinieron en la fase decisoria y relacionar ese entramado con las posibles insuficiencias de la fase implementadora. (Subirats, 1989). Normalmente, hay actores más potentes que consiguen mantener su capacidad de incidencia en todas las fases de formulación, decisión e implementación de la política pública, anticipando en las fases previas los posibles contratiempos o efectos negativos sobre sus intereses que pueden surgir en la fase de puesta en práctica, a diferencia de las agencias o estructuras administrativas que no tienen un fácil acceso a los niveles superiores de decisión.

⁷⁵ Las críticas al modelo apuntan a que: * los programas nunca son perfectos. * que los objetivos son múltiples, contradictorios y ambiguos. * que las administraciones no son nunca transparentes ni racionales. * que la sociedad es a menudo hostil y casi siempre contradictoria. Subirats remarca que se acostumbraba a tomar como unidad de análisis en ese tipo de estudios la agencia u órgano administrativo encargado de implementar la política. Ello produce una clara simplificación del proceso de puesta en práctica, al conferir centralidad a racionalidad individual. (Subirats, 1989).

⁷⁶ Entre las críticas a las teorías de abajo hacia arriba encontramos las de Hogwood y Gunn que *"consideran que la relación entre formuladores de las políticas e implementadores ha de estar siempre dominada por el hecho de que los primeros deben su posición a un proceso de elección democrática del que deriva su legitimidad, mientras que los otros no la ostentan"*. (Subirats, 1989)

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

Este concepto de **entramado ("network")** o de comunidad que afecta y resulta afectada por la política concreta se puede tomar como unidad de análisis. Por otra parte, *"... resulta contradictorio con la tradición administrativista que tiende a unificar bajo grandes organizaciones uniformes y jerárquicas todas las funciones públicas. La realidad no acostumbra a admitir simplificaciones de tipo un actor un objetivo."* (Subirats, 1989: 119) Cada política pública genera su propio entramado de organizaciones e intereses, conectados entre sí.

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

Dividimos a los actores entre los que pertenecen a los niveles de gobierno local o nacional y aquellos que pertenecen a la sociedad civil, es decir de pobladores, empresas, organizaciones religiosas, etc. El peso de los actores varía en el tiempo y en el modo en que son resueltos los conflictos. A veces cumplen un papel importante, en otros momentos tienen incidencias puntuales.

4.2.1. Actores gubernamentales con incidencia en la política hacia las villas

Como ya dijimos, las autoridades locales eran nombradas por las nacionales, por lo tanto su pertenencia política es la misma, el Partido Justicialista. Sin embargo, en el período analizado se sucedieron diferentes funcionarios en el puesto de Intendente de la Ciudad.

Cabe aclarar que tomaremos solo aquellos actores que creemos más importantes en el entramado respecto a las villas y en particular a la de Retiro.

Como vimos, los organismos gubernamentales involucrados son numerosos y variaron su peso a lo largo del período estudiado. Quizás hubo una parte del entramado que no se hizo pública, que perteneció a los mecanismos de lobby. No es nuestro objetivo llegar a estos actores, lo que no quita que no tengamos presente que pudieron existir, particularmente desde los sectores empresariales, inmobiliarios o intragubernamentales.

Esto último, no significa que adoptemos visiones instrumentalistas del Estado, sino simplemente tener presente que **el entramado de intereses es muchísimo más complejo que el que nosotros presentamos.**

El siguiente cuadro es un listado de los actores que consideramos más relevantes para el análisis.

Cuadro N° 3

Listado de actores estatales intervinientes en el entramado de intereses respecto a la política de villas de la Capital Federal y de la Villa 31-Retiro en particular

	Nivel Nacional			Nivel Municipal		
	Actor	Dependencia administrativa	Dependencia política	Actor	Dependencia administrativa	dependencia política
Poder Ejecutivo	Presidente					cargo electivo
	Programa Arraigo	Presidente (*)	Presidente			
	Proyecto Retiro (**)	Ministerio de Economía	Presidente			
				Intendente		Presidente
				Programa de Radicación de Villas	Secretaría de Planeamiento	Intendente
Poder Legislativo				Concejo Deliberante		cargos electivos
				CMV	autárquico	Intendente
Org. Internac.	PNUD			PNUD		convenio Prog. Radicac.

Fuente: elaboración propia

(^*) actualmente depende de la Secretaría de Desarrollo Social.

(**) no tiene status de organismo sino de comisión ad hoc.

Ya mencionamos algunos de los aspectos relacionados con el Intendente y el Consejo Deliberante, cuyas funciones para este trabajo son innecesarias de enunciar. Por eso pasaremos a detallar las competencias de los otros actores. Las funciones del Presidente nos parece innecesario detallar.

4.2.1.1. La Comisión Municipal de la Vivienda

Es el organismo municipal que desde mediados de los años 50 tuvo a su cargo la política gubernamental hacia las villas, cuya influencia sigue hasta la actualidad, con un breve paréntesis a comienzos de los años 90 (cuando funcionó el Programa de Radicación de Villas).

Existe desde 1956 por un Plan del Banco Interamericano de Desarrollo, pero cobró fuerza a partir de un préstamo de dicho Banco para realizar obras de saneamiento en el Parque Alte. Brown, que incluía la erradicación de Villas de emergencia de la zona.

En 1967 se transformó en ente autónomo, esencialmente técnico. Tuvo como objetivo principal la erradicación de villas de emergencia de la Capital Federal. El presidente del Directorio era el Intendente.⁷⁷

Nos interesa tomar un momento especial en la vida institucional de la CMV para compararla con la experiencia en estudio: el periodo de transición a la recuperación de la democracia en 1973. Según Dávalos y otros (1987) la lucha del movimiento villero se articuló con el movimiento gremial -incluyendo el de la CMV-, lo que se tradujo en transformaciones en los aparatos del Estado.

El surgimiento en la CMV de una comisión interna representativa y las definiciones políticas y organizacionales que fue alcanzando, los acercó al movimiento villero, en **el sentido que juntos iban a definir una política de vivienda y la iban a llevar adelante**. Cuando las autoras hablaron de doble poder o poder paralelo se refirieron a un nuevo tipo de organización que surgió de la movilización de sectores populares y que cuestionaron las políticas estatales imponiendo sobre éstas las propias concepciones y la propia dinámica.

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

Luego de la experiencia participativa de la Villa 7 se crearon las Mesas de Trabajo que estaban integradas por el equipo técnico, el Frente Villero y el Cuerpo de Delegados de la CMV. Con las elecciones de 1973 se creó un periodo confuso, de cuestionamientos respecto de quiénes deberían permanecer y surgieron conflictos permanentes que hicieron que se interrumpieran las tareas de la CMV.⁷⁸

En el gobierno de Cámpora (1973) existió una fuerte contradicción entre el movimiento de masas y la lucha por los cargos en el gobierno, que eran despreciados

⁷⁷ Dentro del Departamento de Acción Social existía el Departamento de Desarrollo de Comunidades que estaba integrado por Asistentes Sociales (con formación asistencialista) que jugaban un rol importante en la promoción de las pautas fijadas para los habitantes de las villas por las políticas de vivienda (Dávalos y otros, 1987). Existían además un Dpto. Técnico, otro administrativo y financiero.

⁷⁸ Se produjeron cambios dentro del movimiento villero, en un proceso de creciente politización y de disputas internas en las distintas comisiones (principalmente entre las que adherían al PC y las que adherían al Peronismo). En febrero de 1973 se constituyó el Frente Villero de Liberación Nacional, que logró ser inmediatamente reconocido ante algunas instituciones estatales tales como el Intendente. Las principales reivindicaciones del mismo fueron: **expropiación de los terrenos en que se hallan asentados y la construcción en ellos de viviendas definitivas con la participación en la elaboración y ejecución del proyecto, sin ningún tipo de discriminaciones y de que las cuotas de los planes de vivienda no deben superar el 15% de los ingresos del jefe de familia**. Las villas más organizadas eran las de Retiro, Belgrano y Colegiales y en algunas partes del Bajo Flores y Lugano. Los curas villeros cumplieron un papel importante, pero la organización villera se da paralela a la acción de los sacerdotes y son los dirigentes de cada villa los que la llevan adelante. (Dávalos y otros, 1987).

en un primer momento por la Juventud Peronista, lo que provocó fuertes conflictos internos y la paralización de las actividades realizadas anteriormente.⁷⁹

El Departamento de Desarrollo de Comunidades de la CMV era el puente entre la CMV y las distintas villas. Así surgieron las Mesas de Trabajo, para organizar las mejoras dentro de las villas, pero nunca al nivel de la 7, porque no había dinero para ello (conformados por representantes técnicos y sociales de la CMV, el Cuerpo de Delegados y por representantes del Movimiento Villero de cada una de las villas). Había una mesa por tema: salud, mejoramiento de calles, etc. La participación de los villeros en estas mesas era muy importante.⁸⁰

Los villeros tomaron el edificio de la CMV y el personal del organismo se solidarizó con ellos. Comenzó así un encuentro entre agrupación y agrupación, pero sin relación orgánica.

Durante el gobierno de J.D. Perón e Isabel Perón (1974-6) aparecieron conflictos por disputas internas dentro del Peronismo. En el Ministerio de Bienestar Social (MBS), que definía las políticas nacionales de vivienda, se encontraba José López Rega. Se intentaba ganar a los sectores villeros para desvincularlos de posiciones políticas de izquierda y desactivar a la CMV, transfiriendo las funciones al MBS. Contaba con el apoyo del Intendente. Sin embargo, los villeros tomaron a la CMV como interlocutor.

La CMV perdió personal que se lo declaró prescindible y disminuyó sus recursos (ya desde 1972 el BID no le otorga préstamos). Se lo dejó en su mínima expresión, ya que no podía desaparecer porque había sido creado por Ley.

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

4.2.1. 2. Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal

El Programa surgió a partir de un acuerdo entre diferentes dependencias de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Estaba encabezado por el Intendente Carlos Grosso y las organizaciones villeras - Movimiento de Villas y Barrios Carenciados-, donde se buscaba dar "solución definitiva al problema de las villas" tomando dos aspectos: la regularización dominial y la operatoria de viviendas.

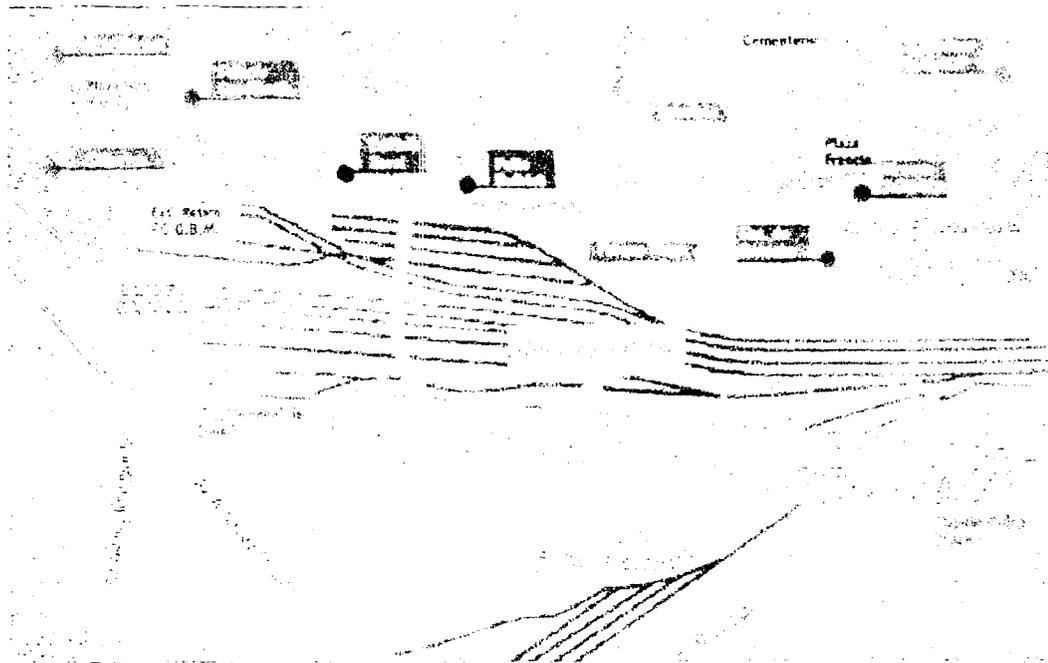
Este programa, desde principio de 1992 a hasta fines de 1993 integró un convenio con el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), que se

⁷⁹ Los villeros habían alcanzado un importante grado de movilización, paralelamente a una mayor integración con el personal de la CMV y se fueron articulando dentro de la línea de la Juventud Peronista. Surgió así el Frente Villero de Liberación Peronista, como instancia superestructural que sirviera de referente a las agrupaciones peronistas dentro de los sectores villeros.

⁸⁰ Al mismo tiempo las internas dentro del Peronismo crearon conflictos como la ocupación de las viviendas de Lugano I y II por las 62 organizaciones. La JTP de la CMV intentó desalojarlos pero no lo logró.

rescindió a mediados de 1993 durante la intendencia de Saúl Bouer.⁸¹

⁸¹ Un documento del proyecto se refiere a la participación del PNUD con U\$S 600.000.- y de igual cifra por el Gobierno Municipal. Se hace referencia a que en el presupuesto municipal para 1992 el Programa de Radicación de Villas tiene un monto de U\$S 15.000.000.- Dice que "... se conformará un equipo técnico que implemente tareas de capacitación, modernización de tecnologías aplicables al sector, se estimulará la formación de organizaciones que promuevan el desarrollo comunitario sostenidamente y se programará un área de intercambio y difusión de la experiencia."



Villa 31-Retro y entorno

Se intentaba innovar en cuanto a organización dentro del gobierno municipal, creando una instancia nueva que atendiera la problemática de las villas de la Capital en su conjunto. Tenía dos fines, por un lado dejar la estructura de la CMV con fuerte arraigo en el tema y con vieja tradición de erradicación. Por otra parte, se buscaba acercarse más a una estructura horizontal que vertical.

Esta iniciativa del ejecutivo municipal logró status de ordenanza en 1991 (ordenanza N° 3330) y se institucionalizó una mesa de concertación que le asignó facultades decisorias en la gestión del Programa. Esto incluía que no habría desplazamiento de familias sin que se "*garantice una solución habitacional*"⁸².

Un punto importante es que adoptó dos modalidades de regularización, similares al Decreto 1001, la **individual (por familia)** y la que acepta la transferencia a **formas asociativas**.

Luego veremos en detalle el alcance y ejecución del programa.

4.2 1.3. Programa Arraigo

El Programa Arraigo, denominado también Comisión Nacional de Tierras Fiscales se constituyó como el ejecutor de una política social específica, que se esbozó primero en el marco normativo legal (ley 23.697/89 y Decreto 1001/90). En sus orígenes dependió directamente del Presidente de la Nación y actualmente se encuentra bajo la Secretaría de Desarrollo Social (Ministerio de Salud y Acción Social). Su titular es Miguel Angel Lico.

Su primer antecedente lo encontramos en el **Decreto 1001/90** del 24.05.90. En sus considerandos partió de la Ley 23.697/89 y el decreto 731/90. En este punto se ve claramente la vinculación entre la Leyes de "Reforma del Estado" y la política de tierras que implicaba la regularización y el traspaso a sus ocupantes.

La Ley 23.696, junto con la 23.697/89, del 18 de agosto de 1989 fundamentó las modificaciones propuestas para el Estado en el reconocimiento de la carencia de recursos del sector público "*para llevar a cabo una transformación económica social que permita desprendernos del atraso y el subdesarrollo y expandir y desarrollar nuestras potencialidades económicas*". Thwaites Rey (1989) definió que esta carencia desembocaba -y justificaba- la necesidad de reformular el papel del Estado de acuerdo a los principios clásicos del liberalismo. Las funciones del nuevo modelo serían: la justicia, la seguridad interna, la defensa exterior, relaciones exteriores y administración y funciones que debería atender en concurrencia con el **sector privado**: la seguridad social, la educación y la salud (Thwaites Rey, 1989) (el subrayado es nuestro)

En su artículo 11 se facultó al Poder Ejecutivo a proceder a la privatización o concesión total o parcial de empresas y servicios públicos. En esta lógica es coherente el desprendimiento de tierras que son ociosas para el Estado y de las cuales no se obtiene renta. Más aún le urge otorgar las tierras ocupadas por personas (a las que no está previsto llevar a cabo una política de crédito para la vivienda o

⁸² Esto aparece quizás por la experiencia de los villeros de que muchas veces los planes con buenas intenciones terminaron en erradicaciones.

venta de lote urbanizado de acuerdo a las normas vigentes) y de las cuales no se obtiene ninguna tasa.

La Ley 23.697/89 autorizó la venta de los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional a sus entes descentralizados, que no fueran necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión.

A su vez, el Decreto 1.001/90 marcó un giro de 180 grados en el discurso que llevaron a cabo la mayoría los gobiernos democráticos y de facto con relación al reconocimiento de una deuda social por el déficit de viviendas para sectores asalariados o carenciados de acuerdo al momento político. **Fue el reconocimiento de que las villas y los "asentamientos" no constituían ya una escala en un virtual ascenso social, sino al único tipo de hábitat que podían esperar algunos sectores sociales.**

Partió de la premisa que las familias que se *"han instalado en forma pacífica e ininterrumpida en terrenos que son de propiedad del Estado Nacional, ante la inseguridad jurídica que significa esa forma de ocupación, han optado por construir en ellos viviendas sumamente reducidas, así como precarias"*. Es decir, **presuponían, que automáticamente con el título de propiedad mejoraría la situación habitacional de esos pobladores**. Este es un supuesto muy fuerte que debería comprobarse a través de investigaciones. ¿No oculta quizás la incapacidad económica de amplios sectores de la población para acceder a una vivienda o autoconstruirla en condiciones no precarias o sin hacinamiento?

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

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

Muy importante es que su Anexo I establece: "Nóminas de inmuebles de propiedad del Estado Nacional Argentino, considerados en los términos de la Ley 23.697:⁸³ Terrenos pertenecientes a la jurisdicción presunta de la **Administración General de Puertos**: "a) afectados por la **Villa de Emergencia N° 31**, delimitada por la calle 2, Avenida Gendarmería Nacional, calle 7, calle 9 y calle sin nombre que la separa del Edificio de Encontel y limitado con la Manzana 94a."

El decreto fue firmado por el Presidente Carlos Meném en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno, en presencia de todo el Gabinete Nacional, el Ejecutivo Municipal y dos centenares de delegados de las villas.

⁸³ 1, punto a y b, corresponden a terrenos de Ferrocarriles Argentinos afectados por las Villas 15 y 21-24

Ley 23.967 Sancionada el 14 de agosto de 1991⁸⁴

Estableció la transferencia de tierras fiscales a los estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para su posterior venta a sus actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social para familias de recursos insuficientes. (art.1)

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

Para Cuenya (1993) a diferencia de las estrategias anteriores, la política de radicación buscaba garantizar la permanencia de la población en los terrenos ocupados, transformar las villas en barrios e integrar a sus habitantes a la trama social y urbana de la ciudad y suponía convertir a los villeros en propietarios de las tierras que ocupaban. Un tema en cuestión que también implicaba introducir mejoras substantivas en la configuración de los asentamientos y en la dotación de la infraestructura urbana son las condiciones básicas para romper las *"barreras urbanísticas y culturales que históricamente separaron a los villeros del resto de los vecinos de la ciudad"*. (Cuenya,1993).

Respecto a estos últimos aspectos, creemos que la suma de mejoras habitacionales no está suficientemente garantizada en la transferencia de la propiedad. Creemos que los hechos demostraron retraso en las aperturas de calles, infraestructura, construcción de viviendas, etc.). Además, nos genera dudas la capacidad del Estado para cumplir con los últimos aspectos que va más allá de los instrumentos jurídicos, o materiales, es decir con los cambios que impliquen romper las barreras culturales de la discriminación.

Otro tema que merece un mayor tratamiento es qué sucede luego de la regularización. Los sectores de pobreza extrema no pueden encarar los pagos regulares de la compra de terreno, los impuestos o servicios y se ven obligados a migrar a tipos de hábitat aún más degradados. Este proceso fue estudiado ampliamente en México por Alonso (1980) y otros.

Según la ley mencionada, el precio de venta sería fijado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación, sin tomar en cuenta en los casos de tierras ocupadas las mejoras construidas por sus habitantes (art.2). También estableció un compromiso de provisión de equipamiento (art. 5 b) y un programa de radicaciones voluntarias y otro de permuta de tierras particulares ocupadas por asentamientos a cambio de tierras fiscales vacantes de equivalente valor. (art. 5 puntos e y f). No conocemos si este mecanismo se ha implementado en algún caso.

⁸⁴ promulgada parcialmente el 29 de agosto de 1991. Boletín oficial 10.09.91 (decreto promulgatorio 1717) Decreto 591/992 B.O. 13/4/992 se aprueba la reglamentación de la Ley 23.967

Las provincias y/o la Municipalidad de Buenos designarían en su jurisdicción el organismo ejecutor.

Esta Ley se reglamentó el 8 de abril de 1992 por el Decreto 591/92 (B.O. 13.04.92) donde se designó como organismo de aplicación al Programa Arraigo.

El Decreto 846/91 del 2 de mayo de 1991 creó la "**Comisión de Tierras Fiscales Nacionales -Programa ARRAIGO-** como organismo ejecutor de la política de tierras del Gobierno Nacional.

Tenía como misión y función:

* realizar un relevamiento nacional de las tierras fiscales ocupadas por asentamientos irregulares. (art. 2.a)

* *"realizar censos para determinar la situación socio-económica de los grupos sociales destinatarios del programa"* (art.2.b)

* *"Coordinar su accionar con los entes nacionales, provinciales y municipales competentes en la materia"* (art. 2.c)

* *"Promover la participación de las organizaciones sociales destinatarias del programa mediante la realización de mesas de concertación nacionales, provinciales o de distritos"* (art. 2. j)

Estaba, al mismo tiempo, facultado para elaborar proyectos urbanísticos y habitacionales junto con las administraciones locales. Así intervino en las políticas municipales hacia las villas y en particular en el caso de la Villa 31.

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

El eje de su concepción se basaba en *"Sólo arraigando la familia, brindándole la posibilidad que, por sí mismos posean el lote que ocupan, se sentarán las bases para erradicar la miseria. La propiedad final de la tierra es una condición indispensable para el arraigo"* (Programa Arraigo, 1984:30).

4.2.1.4. Proyecto Retiro

Si bien no es un organismo específico, el Proyecto en sí mismo actúa como un agente que modifica el escenario de lo que sucedería en el área Retiro, donde se encuentra ubicada la villa en estudio. Es un instrumento ad hoc de gestión de un territorio acotado bajo responsabilidad del Ministerio de Economía, que depende a su vez del Jefe del Poder Ejecutivo Nacional. Su titular es Matías Ordoñez.

Su origen también (como el Programa Arraigo) tiene vinculación directa con la Reforma del Estado y el papel que cumplió y cumple en ésta la Comisión de Ventas de Inmuebles Estatales.⁸⁵

El Proyecto nació en Mayo de 1992 a partir del **Decreto 602/92**. En éste se estableció: ... *"Visto lo dispuesto en los Decretos 1143/91 [áreas desafectadas de la actividad ferroviaria], 407/91 y 2137/91 [creación de la Comisión Venta de Inmuebles Estatales] y considerando que se hace necesario **optimizar** los ingresos provenientes de la venta o concesión de los inmuebles propiedad del Estado Nacional, Ferrocarriles Argentinos, Ferrocarriles Metropolitanos SA y la Administración General de Puertos [AGP] y que se encuentran ubicados aproximadamente en el radio comprendido por la calle **Jerónimo Salguero al norte, el Río de la Plata al este, las vías del Ferrocarril Mitre, Av. Libertador y Av. Eduardo Madero al oeste, lindando al sur con la continuación de la Av. Córdoba.***

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

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

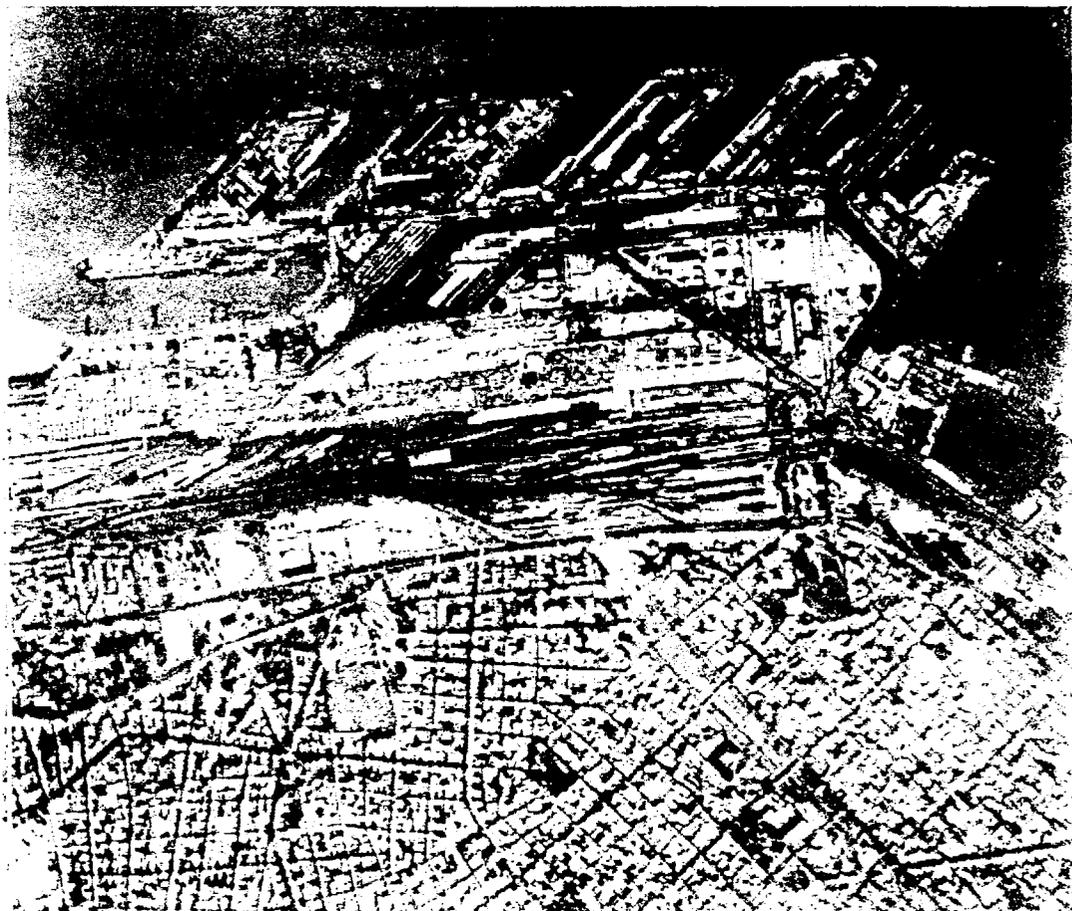
Todo este proyecto se encontró bajo la órbita del Ministerio de Economía y no en un área vinculada a planeamiento urbano⁸⁶, mostrando la distribución de poderes dentro del Ejecutivo Nacional y cuáles son las prioridades en la agenda del gobierno: *"Resulta conveniente ceder estas funciones de la autoridad de aplicación a la **Comisión Venta de Inmuebles Estatales**, y poner bajo su jurisdicción la zona descrita, a efectos de que dicha Comisión proceda a contratar la realización de los estudios necesarios que permitan concretar un plan maestro de desarrollo urbano, el estudio de la infraestructura a incorporar, que facilite las inversiones inmobiliarias de la zona"* (Decreto 602/92).

Se preveía un plan de revalorización de la zona con la participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Dicha Comisión tenía las facultades de proponer a la Municipalidad la zonificación urbanística, intentando minimizar las diferencias de criterio entre los distintos niveles. A pesar de ésto, por la intervención del Concejo Deliberante y distintos actores como la Sociedad Central de Arquitectos, que dieron su opinión, la discusión no pudo ser evitada.

El Decreto establecía *"... que la Comisión tendrá atribuciones para vender, conceder, permutar, arrendar total o parcialmente los inmuebles propiedad del Estado Nacional, FFCC argentinos y Ferrocarriles Metropolitanos SA y AGP una vez confeccionado y aprobado por la autoridad competente el plan maestro y siempre a través de los procedimientos de licitación o subasta pública, ingresando los recursos correspondientes en las respectivas cuentas"*. Sin duda, se trató de un caso muy

⁸⁵ La metodología de este proceso de cambio indica un estilo decisionista que se fundamenta en la proyección de "eficiencia" y "eficacia" de las acciones del Estado.

⁸⁶ En los comienzos del Proyecto se presuponía que como se encontraba en un área de tierras fiscales nacionales no era necesario ninguna consulta con la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La permanencia en la órbita nacional mostraba, al mismo tiempo el rango del proyecto en cuestión.



Fotografía aérea de la zona de Retiro

particular en donde se privatizarían conjuntamente tierras de muy diferentes empresas estatales.

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

Este decreto dice claramente que: a) El Estado tenía que vender estas tierras para recaudar fondos (como lo dijo en un reportaje Matías Ordoñez⁸⁷) y esto se enmarca en el proceso de privatizaciones de empresas públicas, principalmente las ferroviarias; b) Son terrenos con alto valor inmobiliario y el Estado va a "facilitar" las inversiones en la zona; c) La zonificación para el futuro uso del suelo se postergaría hasta que se realizaran estudios y luego se harían proposiciones al respecto. Por lo tanto, se abrió el juego para la disputa por este espacio a partir del "lobby privado", que no contemplaba (en el proyecto original) el resguardo de edificios con valor histórico, como lo determinaron posteriores estudios (ejemplo Museo Ferroviario) y abriría el espacio para la disputa política entre la Municipalidad (por la zonificación) y el Poder Ejecutivo (Comisión que tiene que confeccionar un Plan Maestro⁸⁸).

4.2.2. Organizaciones no gubernamentales que inciden en la política hacia las villas

Podemos dividir las entre: a) barriales b) organizaciones sociales y religiosas c) profesionales y d) empresariales

Cuadro Nº 4

Organizaciones no estatales que inciden en el entramado de intereses de la cuestión de las políticas respecto a las villas de la Capital en general y de la Villa 31 en particular

Organización	Tipo
Comisión vecinal a nivel barrio y otras	Barrial
Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal (organizaciones villeras de segundo grado)	interbarrial
Iglesia Católica	Religiosa
Covimet	Empresarial (empresa constructora)
Organizaciones no gubernamentales de asesoramiento a las org. Villeras	Sociales
Sociedad Central de Arquitectos	Profesional

Fuente: elaboración propia

⁸⁷ Subsecretario de Administración de Bienes del Estado, interventor en Ferrocarriles Argentinos y diseñador del Proyecto Retiro

⁸⁸ La Comisión Venta de Inmuebles Estatales pasó a convertirse en Subsecretaría de Administración de Bienes

4.2.2.1. Organizaciones barriales

Encontramos por un lado a las organizaciones barriales en el ámbito de villa, y por otro a aquellas que agrupan al conjunto de villas de la Capital.

Las organizaciones villeras a partir de 1989

La recuperación de la democracia en 1983 creó las condiciones políticas para que muchos de los pobladores de las villas de la Capital que fueron erradicados en el último gobierno militar volvieran a ocupar los terrenos donde habían habitado. Este proceso fue lento y se concentró básicamente en la zona sur de la Capital. En la zona Norte, donde se encuentran las tierras con mayor valor inmobiliario sólo sobrevivió una con unas pocas decenas de habitantes, la de Retiro, que resistió judicialmente el desalojo. El resto de las tierras de esa zona habían sido destinado a otros usos.

Lighezzolo (1993) que trabajó como consultor del Programa de Radicación de villas, encontró en la Villa 31-Retiro, en 1993 numerosas organizaciones⁸⁹. Afirmaba que existían 20 asociaciones civiles, entre ellas:

- Consejo Villa 31 en la manzana 20 (Barrio Güemes). Es un consejo colegiado, de 5 miembros.
- Asociación Civil Villa 31, ubicada en la sede vecinal. (Presidente a 1993 Julio Soria)
- Capilla Mater Dei (calle 5), Cristo Obrero (manzana 30 frente a casa 9) y Nra. Sra. del Rosario (Barrio Güemes mz. 16).
- Mencionan como otros dirigentes: Alfredo Nogales. Ba. Güemes, Raúl Guzmán YPF, Susana Rodríguez Inmigrantes y Félix Alborde de Comunicaciones.

El Movimiento de Villas y Barrios Carenciados

Las llamadas organizaciones sectoriales son aquellas que articulan las demandas del conjunto de la población villera y luchan por sus intereses desde una estrategia global. La posibilidad de los villeros de constituir estas organizaciones sectoriales- así como la dinámica que ellas tuvieron -dependió de las condiciones generales en que se desarrollaron los movimientos sociales en el área metropolitana y de las características particulares que adoptaron los gobiernos en cada etapa histórica.

Uno de los rasgos que define la naturaleza de estas organizaciones es que tienen al Estado como principal interlocutor ya que son los organismos públicos los que pueden dar respuesta a los requerimientos villeros en torno a la tierra (mayoritariamente fiscales) y a los servicios urbanos (gerenciados o controlados por el sector público). Por su parte el Estado debe mantener la legitimidad de su poder, por medio de negociaciones, conversaciones o concesiones a las demandas sociales. La forma de relación del sector villero con el Estado ha seguido un continuum desde la conformación de alianzas, negociación, confrontación hasta represión (erradicación), dependiendo del régimen político vigente y la situación del movimiento villero y de sus apoyos externos.

⁸⁹ Sin duda no realiza un censo ya que toma como cantidad de habitantes a los del censo 91: 5.176, que a esa fecha se había duplicado o triplicado.

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

Durante el gobierno de Alfonsín, en 1987 renace el **Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de Capital Federal**, pero recién en 1989 logra una articulación con el gobierno municipal. Este proceso lo veremos más profundamente en próximos apartados.

Articulación entre movimiento villero y Estado

Un estudio efectuado en el marco del Programa PNUD-MCBA de Radicación de Villas mostraba que, a medida que la población se incrementaba, las actividades asociativas se diversificaban y la trama de organizaciones se volvía más densa y compleja. En la actualidad es difícil hacer distinción entre organizaciones internas y externas porque resulta común que una misma villa coexista una amplia gama de organizaciones que cumplen funciones diversas: comisión o Consejo Vecinal, cooperativa, mutual, asociación civil, parroquia católica, locales de otros cultos, comedor (escolar o comunitario), guardería y jardín de infantes, locales de partidos políticos, centro social, cultural y deportivo, local de la municipalidad (CMV), centro de salud, microemprendimientos productivos (Lighezzolo, 1992).

Según el mencionado informe con excepción de períodos de crisis, la organización más abarcadora es la Comisión Vecinal y sus reivindicaciones giran en torno a "*...adquirir las tierras que habitan, construir su vivienda, lograr mejor atención sanitaria, eliminar las dificultades que impiden un proceso educativo "normal" para los chicos villeros, generar fuentes de trabajo, entre otras (...)*". En cambio, las demás organizaciones sociales ejercen influencia de forma parcial y fluctuante. "*.. Algunas como las derivadas de la Pastoral Villera, tienen tradición y predicamento. Otras (cooperativas, mutuales, asociaciones) hacen una historia azarosa, salpicada de altibajos. Un tercer grupo (cultos y microemprendimientos varios) está haciendo su ingreso a las villas con bastante empuje. Los temas de fondo, por convicción o por conveniencia, suelen ser motivo de causa común por parte de las distintas organizaciones"* (Lighezzolo, 1993).

Las Comisiones Vecinales, la mayoría de las veces, fueron las organizaciones que ejercieron el liderazgo político y que generalmente poseyeron la mayor representatividad en las villas. Tienen su propio estatuto. Sus autoridades se eligen democráticamente por medio de la votación de listas. Cada lista está integrada por candidatos que cubren los diversos cargos. Presidente, vicepresidente, Secretarios, vocales, otros. El mandato dura dos años y antes de finalizado se realiza una convocatoria y se constituye una Junta electoral. El proceso es acompañado y supervisado por funcionarios municipales, asesores y representantes de Organizaciones No Gubernamentales que actúan en las villas. El grado de participación de la población en las elecciones varía, de acuerdo al clima que logren suscitar las listas. Los candidatos suelen contar con respaldo externo ("padrinos políticos").

En los últimos años se ha relajado el cumplimiento del llamado a nuevas elecciones ante el vencimientos de mandatos de las autoridades barriales, continuando en el cargo las existentes.

4.2.2.2. Organizaciones sociales y religiosas

Del conjunto de organizaciones externas que contribuyen al diseño, implementación o en este caso impedir la ejecución de políticas, elegimos solo a algunas, las que consideramos que cumplieron roles más importantes.

La Iglesia Católica.

Los llamados "curas villeros" existen en el organigrama de la curia como equipo sacerdotal de villas con una cabeza visible en el Padre Botán y funcionarios según las necesidades. Se reunían todos los domingos para ver el seguimiento de los acontecimientos en las villas de la Capital Federal (Entrevista a Enrique Evangelista Revista Vivienda Popular N° 38, febrero 1996)

Cumplieron un papel fundamental en la denuncia de la situación de las villas a través de diferentes documentos, como por ejemplo "*Los pobres tienen derecho a vivir en Buenos Aires*", de noviembre de 1994, etc. Denunciaron irregularidades en el otorgamiento de subsidios para la erradicación y pasaron a un nivel de presión importante (tanto en el ámbito de medios de comunicación como en las esferas de gobierno) en el momento de "la política de las topadoras" del intendente Domínguez.

Si bien se puede decir que forman parte de una corriente muy minoritaria dentro de la Iglesia Católica, en el momento clave de la huelga de hambre lograron que el Arzobispo de Buenos Aires, los fuera a visitar y diera su apoyo en el interior de la Villa 31.

Algunos sectores son particularmente duros con el gobierno. El padre Narcisi, de la Villa del Bajo Flores se refería al Programa Arraigo como... "*inmobiliaria oficial por la cual el Estado se arroga la posibilidad de vender tierras innecesarias para su gestión*" o "*a la CMV hay que entenderla como una gran empresa constructora, con licitaciones absolutamente turbias...*" (Dossier Revista Ciudad Abierta N° 9, s/f)

Otras organizaciones

Existieron organizaciones no gubernamentales como Programa Habitat - Proha-, que tuvieron un papel de asesoramiento al Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, pero creemos que su incidencia no fue decisiva en la toma de posicionamiento de esta organización. Luego, para este caso, su trabajo se centró particularmente en la Villa 21 de Barracas.

Otras, tuvieron una un papel más influyente en la Villa 31, como la presencia de un equipo de Arquitectos de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU), dirigido por el Arq. Betti, profesor adjunto. Este recuerda que en 1985 o 1986 algunos dirigentes de la villa se acercaron a la FADU solicitando ayuda porque "*habían venido unas personas con un trípode y les*

dijeron que por allí pasaría una autopista...". Comenzaron haciendo un relevamiento con estudiantes de la Facultad y siguieron con un trabajo más intenso.

En los años 1988 y 1989 todos los sábados realizaron "grupos de trabajo". Tenían una apoyatura de la Facultad de Psicología, desde la cátedra de Psicología Preventiva. Comenzaron a hacer un proyecto en relación a las necesidades habitacionales de su pobladores. Los profesionales discutían las ideas con los habitantes. Betti nos decía: "Querían unos chalecitos que veían en una novela... Finalmente se terminó en la idea de hacer dos duplex con un pasillo ancho en el medio. Esto tenía que ver con la superficie del lugar y con la necesidad de que pudieran albergar a muchas personas. Los dormitorios se pensaron como camas cucheta porque una vecina quería que fueran como un vagón que estaba cerca y que era coche dormitorio. Todos fueron a verlo y estuvieron de acuerdo..."⁹⁰

Como otras organizaciones, estaban preocupados por diferenciarse de acciones gubernamentales y rechazaban explícitamente mecanismos de clientelización⁹¹. Esto les permitió jugar un papel de "asesores de confianza".

Luego, en 1996, desatado el conflicto, participaron de los debates de las posibles soluciones.⁹²

4.2.2.3. La Sociedad Central de Arquitectos (SCA)

Tuvo y tiene un papel decisivo en el Proyecto Retiro. Se trata de un actor colectivo⁹³, con perfil netamente técnico, pero sus dirigentes no tuvieron una intervención neutra, sino por el contrario realizaron lobby para ser incluidos en la discusión del área y pasaron a ser gestores de momentos decisivos de la planificación urbana de la zona.

Cuando se dictó el Decreto 602/92, en la presidencia de Carlos Menem, impulsado por el Ministro de Economía Domingo Cavallo, la Sociedad Central de Arquitectos decidió actuar de oficio, ya que no estaba prevista ninguna consulta pública (como entidad de fiscalización urbana) aunque sin participación en los actos de gobierno. Es decir, indicó, desde su punto de vista, los problemas urbanísticos que podían surgir y solicitó la realización de un Concurso Público Nacional para poder evaluar alternativas de modelos físicos al plan general del área (Lebrero, 1995)⁹⁴.

En el mes de diciembre de 1993, la SCA firmó un convenio de participación de entidades profesionales en el Proyecto Retiro con el objeto de contar con "una opinión formada acerca de los componentes del proyecto, para lo cual la Subsecretaría de Administración de Bienes del Estado pondrá a disposición de la MCBA y de las entidades profesionales la información existente...". La SCA emitiría una evaluación y

⁹⁰ La transcripción es aproximada porque fue reconstruida a partir de notas, dado que no fue grabada.

⁹¹ Betti nos dijo que se retiraron cuando "...un sábado, luego del acuerdo donde Grosso hizo un acto y mandó 6.000 chorizos, se armó un gran palco y les entregó unos diplomas a los delegados y los delegados le entregaron un diploma al intendente".

⁹² Como veremos cuando los habitantes de la manzana 29 decidieron comprar tierras en Villa Celina (Pcia. De Buenos Aires) y construir un conjunto de 24 viviendas contrataron un equipo conformado por los arqs. Lembo (vinculado al Frepaso) y Betti (sin vinculación política partidaria directa), quienes dirigieron las obras.

⁹³ No podemos dejar de señalar que por el tipo de intervenciones que realizó la SCA su carácter colectivo no significó meras reivindicaciones gremiales sectoriales, sino un lugar privilegiado para realizar trabajos profesionales por parte de sus dirigentes y equipos.

⁹⁴ Para ver críticas más específicas de la SCA al Proyecto original ver la nota citada

la Programación de Acciones. El equipo estaba formado por los arqs. Julio Keselman y Heriberto Allende en la dirección general, Odilia E. Suárez como coordinadora de este tema, Luis Aistein, Carlos Lebrero y Alberto Varas (Lebrero, 1995).

En marzo de 1995 la Intendencia de la Ciudad de Buenos Aires, Ferrocarriles Argentinos y la Sociedad Central de Arquitectos firmaron el contrato por el cual se acordó la organización de un **Concurso Nacional de Ideas para el Desarrollo Urbano del Area de Retiro.**⁹⁵

4.2.2.4. Organizaciones empresariales

Sin duda el actor más visible que influyó en la zona de Retiro y específicamente en la Villa 31 fue la empresa COVIMET SA, la encargada de construir el tramo de la Autopista 9 de Julio Norte, o "Arturo Illia".

No contamos con muchos datos ya que fueron infructuosos todos los intentos de entrevistar a funcionarios de la empresa. Nos hubiera interesado en particular conocer cuál fue su visión de la cláusula del Pliego de la Licitación de las obras que contemplaba la construcción de un millar de viviendas (algunos se refieren a 1.100, otros a 1.400) y su vinculaciones y negociaciones con el Municipio hasta llegar a su no ejecución.

Concluida la presentación de los actores relevantes pasamos al análisis de las gestiones de los tres intendentes estudiados y las políticas hacia las villas.

⁹⁵ Es interesante señalar que entre los miembros del equipo del proyecto ganador se encuentra Alberto Varas, el mismo que participó en la elaboración de las Bases del Concurso.

4.3. LA GESTION DEL INTENDENTE CARLOS GROSSO

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

Podemos encontrar dos movimientos, uno específicamente vinculado a las orientaciones de las autoridades municipales y otro referido a políticas macroeconómicas nacionales que impactaron en la ciudad de forma más directa por su particular status jurídico. Ambos niveles están íntimamente relacionados ya que que las autoridades municipales fueron elegidas por el Poder Ejecutivo, aunque se puede decir que mantuvieron cierta autonomía.⁹⁶

Estas transformaciones dieron lugar a lo que Mignaqui y Elguezabal (1997) llaman "áreas brillantes" (rentables) y "áreas opacas" (no rentables), vinculadas a intervenciones urbanas públicas y privadas.⁹⁷ Esto fue producto de que en los 90 se cambió de "urbanismo reglamentario" a un criterio "estratégico" (operacional y fragmentario) -sin marco jurídico-, priorizándose el área centro de la ciudad (Mignaqui - Elguezabal, 1997).

Tomamos del trabajo de Mignaqui - Elguezabal (1997: 227) una síntesis de intervenciones de iniciativa pública y privada que nos brindaron una representativa síntesis de las orientaciones operadas.

Cuadro Nº 5

Programas de gestión urbana del gobierno de Carlos Grosso

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

Fuente: Mignaqui - Elguezabal (1997)

⁹⁶ Paradójicamente la autonomía no viene del Concejo Deliberante elegido por los ciudadanos sino por las diferentes corrientes internas del partido justicialista y particularmente el local que dio lugar a políticas no siempre armónicas entre ciudad y nación o dentro mismo de la ciudad.

⁹⁷ Las autoras se están refiriendo al AMBA, pero nosotros lo aplicamos a área más restringida de la Ciudad de Buenos Aires.

Ya durante el último gobierno militar habían comenzado a operarse la privatización de algunos servicios como la recolección de residuos sólidos (parcialmente)(Pirez, 1995).

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

Respecto al municipio, completan el panorama la privatización o gerenciamiento privado del registro de la propiedad, de las rentas de la ciudad y desde el nivel nacional la privatización de los servicios telefónicos, gas, electricidad, red ferroviaria, agua corriente y cloacas, etc. (Pirez, 1995). Esto se tradujo para los habitantes de la ciudad en el aumento de los costos (como pudo verse claramente en los teléfonos) que por lo tanto repercutió directamente en las condiciones de hábitat.

Se ejecutaron algunos proyectos urbanos de diferente envergadura. Se contó con la participación de financiación externa como en la recuperación de fachada de la Avenida de Mayo. Se le agregan proyectos de recuperación urbana por medio de participación de empresas privadas como en el Puerto Madero⁹⁸. La acción más notoria vinculada a los sectores pobres de la ciudad fue el traslado de habitantes del Albergue Warnes⁹⁹ en un proceso polémico y salpicado por denuncias de contaminación del terreno de las nuevas viviendas. Se aprovechó esta operatoria para desocupar algunas viviendas céntricas que habían sido tomadas y con las que se contaba propuestas privadas de recuperación. Otra experiencia que merece destacarse, aunque de alcance limitado fue el reciclado de viviendas de la Boca, zona deteriorada de la ciudad, que contemplaban modificaciones en los títulos de propiedad de las viviendas.

4.3.1 Regularización dominial y El Programa de Radicación de Villas

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

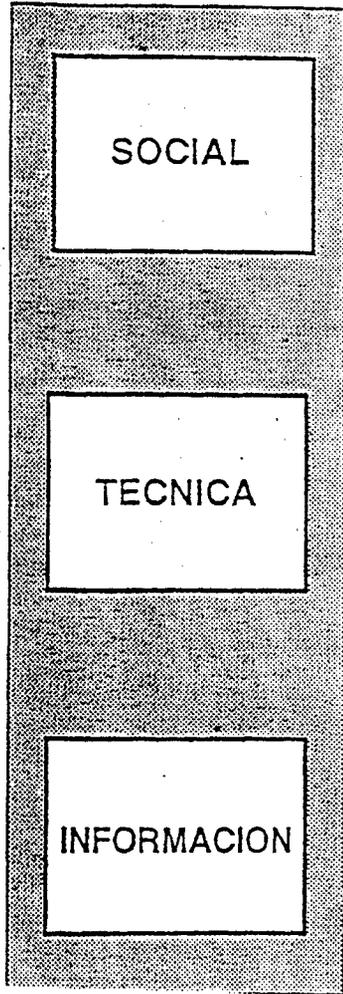
Por las áreas que participaron podemos ver la horizontalidad del proyecto original, que luego se va a volver un obstáculo debido a la imposibilidad de no encontrar los canales para la negociación intramunicipal (Concejo de Planeamiento

⁹⁸ Por Decreto 1279/89 se crea la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A., a la cual se le transfiere el dominio de los terrenos afectados al Puerto Madero, 138 has, sin el espejo de agua de los diques. Efectuaron el reciclaje de los antiguos docks ubicados al borde oeste de los diques.

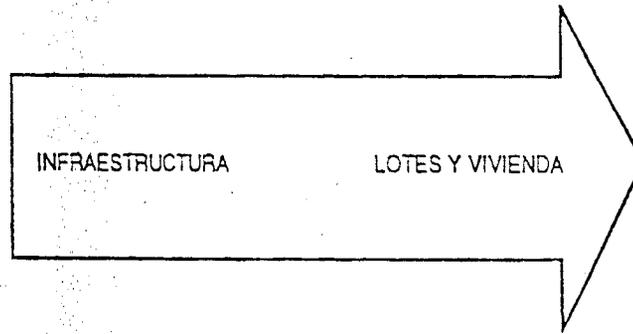
⁹⁹ Edificio comenzado a construir en la década del 40 destinado a un hospital público y paralizado en los 50 por cambios políticos y que fue ocupado paulatinamente por cientos de familias sin vivienda. Un juicio iniciado por la familia a la que se expropiaron las tierras obligaba a la comuna a devolverlo a éstos. El edificio fue explotado ante la presencia de miles de personas.

PROCESO DE TRANSFORMACION

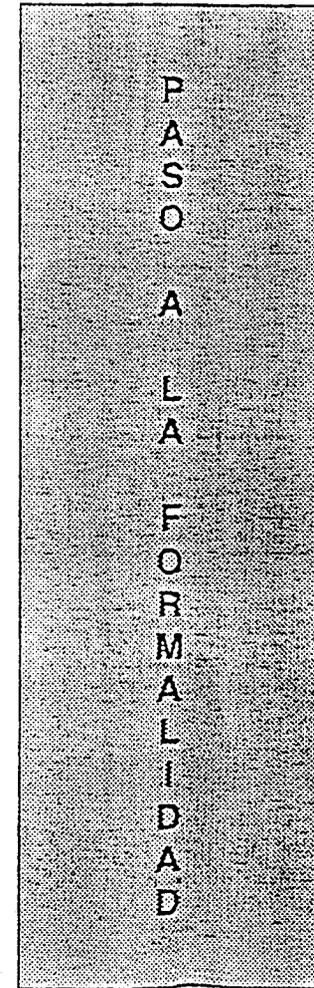
PROGRAMA DE
RADICACION DE VILLAS



VILLA



REGULARIZACION
DOMINIAL



BARRIO

COMUNIDAD INTEGRADA

GRUPOS AUTOGESTIONAR

HABITAT INTEGRADO

Urbano, CMV, Subsecretaría de Mantenimiento y Servicios, Catastro, Dirección General de Inmuebles, Escribanía General, etc.).

Este acuerdo se basó en un reconocimiento del derecho a la vivienda digna de nuestra Constitución y del movimiento villero, como de la expulsión sufrida por los habitantes de las villas durante la última dictadura militar. El presupuesto ideológico también se sustentó en el principio de que otorgando en propiedad la tierra ocupada se estaba dando el primer paso para que cada habitante mejore su vivienda y calidad de vida.

Como mencionamos antes, es el reconocimiento de que las villas no constituían una escala en un virtual ascenso social, sino al único tipo de hábitat que pueden esperar algunos sectores sociales. El Programa presupone **que automáticamente con el título de propiedad mejorará la situación habitacional de esos pobladores**. Creemos que es una verdad parcial y por lo tanto una generalización errónea. Este también un eje de coincidencia con ciertas políticas nacionales de tierras, particularmente con el Decreto 1001/90 que comparte los mismos fundamentos¹⁰⁰.

Se tomaron a 13 asentamientos (villas), dos núcleos habitacionales transitorios (NHT). Para el caso de la Villa 31 las cifras que se consideraron en ese entonces fueron: **1.091 familias en un predio de 30,50 ha.** (Vías de FFCC Dep. de Contenedores, YPF, calle N° 5 y calle N°4).

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

Los datos consignados a continuación son tomados de la publicación que lleva por título el nombre del programa y que apareció en diciembre de 1993.

Como dijimos, en parte del período de ejecución se realiza un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que terminó unos meses después del alejamiento de Grosso como Intendente.¹⁰¹

Organización interna del Programa

Su organización fue la siguiente: una Coordinación General de la que dependían: a) Administración y Control Presupuestario b) Asesores c) Subcoordinación, de la que dependían a su vez distintas áreas: 1) lotes¹⁰² 2)

¹⁰⁰ Ex funcionarios entrevistados nos manifestaron que fueron las mismas personas las que elaboraron las normas para el Programa de Radicación de Villas de la Capital Federal y el Decreto 1001

¹⁰¹ El PNUD recomendaba la continuación del Programa de Radicación, sin embargo como veremos en la gestión de Bouer se rescinde el contrato.

¹⁰² Su objetivo general es garantizar el proceso de radicación de las familias asentadas en las villas a partir del parcelamiento y adjudicación de las tierras, de acuerdo a las normativas estipuladas en la Ordenanza 44.873. Interviene apoyando y siguiendo los trabajos de regularización urbana, ajuste de proyecto de traza, subdivisión de sectores de manzana, amojonamiento y planos urbanos aprobados.

Articula sus acciones con las siguientes áreas municipales: Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), Dirección de Catastro, Consejo de Planificación Urbana (CPU) y Sistemas Catastrales.

Los objetivos de trabajo propuestos responden a: * completamiento del Plan Director de Infraestructura. * Confección de Plan y Presupuestos de las Obras * Seguimiento y control de las obras

infraestructura 3) Relocalizaciones y emergencias ¹⁰³ 4) legal ¹⁰⁴ 5) social ¹⁰⁵ 6) documentación y comunicación.¹⁰⁶ El Programa manifestaba en sus documentos que existía una flexible y permanente interrelación entre las distintas áreas y con la coordinación y la sub-coordinación. Es decir, se quería mantener un esquema horizontal en el Programa. Se puede observar la intención de tratar las múltiples variables que inciden en un proceso de regularización dominial y de reordenamiento urbano. A su vez se sumaba una particular metodología de participación de los habitantes de la villas que vamos a explicar a continuación y que fue normativizada por medio de un decreto.

4.3.2. La institucionalización del Programa de Radicación. Decreto 3330/91

La metodología de trabajo implicaba que toda decisión debía ser concertada en una **misma mesa** donde estuvieran **los villeros y las distintas dependencias municipales**. Esta **mesa de concertación** se institucionalizó por medio del Decreto Municipal 3.330/91 (del 28.8.91), que le asignó facultades decisorias en la generación y gestión del Programa de villas. Fue presidido por el Intendente, conducido por la Mesa de Concertación y coordinado por la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente.

Entre el Intendente, Dr. Carlos Grosso y el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal, representado por Juan Cymes, que conformaron la **Mesa de Concertación**, se firmó un acta compromiso, con el "*fin de **continuar con el cumplimiento a lo establecido en los decretos 1.001 y 1737 del Poder Ejecutivo Nacional y los cometidos establecidos por la resolución del 4.12.89***". Más precisamente establecía que:

*"1) El estado de las tareas cumplidas durante el año 1990, hace necesario definir los términos de una operatoria que permita el **total cumplimiento de la adjudicación de las tierras que ocupan los habitantes de las villas, barrios carenciados y núcleos transitorios de la Capital Federal**" (...)*

¹⁰³ Su objetivo general es apoyar el proceso de urbanización de las villas a través de dos tipos de acciones: * Relocalizaciones: pensado como solo para aquellas viviendas que deben reubicarse para permitir la apertura de calles y la realización de obras de infraestructura.

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

¹⁰⁴ Su objetivo general era:

* Recopilación de antecedentes para integración de un banco de datos.

* asesoramiento a las organizaciones barriales.

Establece relaciones con la Escribanía General y la Dirección General de Inmuebles Municipales

¹⁰⁵ Busca promover la organización y el desarrollo comunitario, para "la integración de la población beneficiaria a la trama urbana". Apunta también a la construcción de un espacio de articulación entre los actores sociales involucrados en el Programa.

Desarrolla acciones tendientes a:

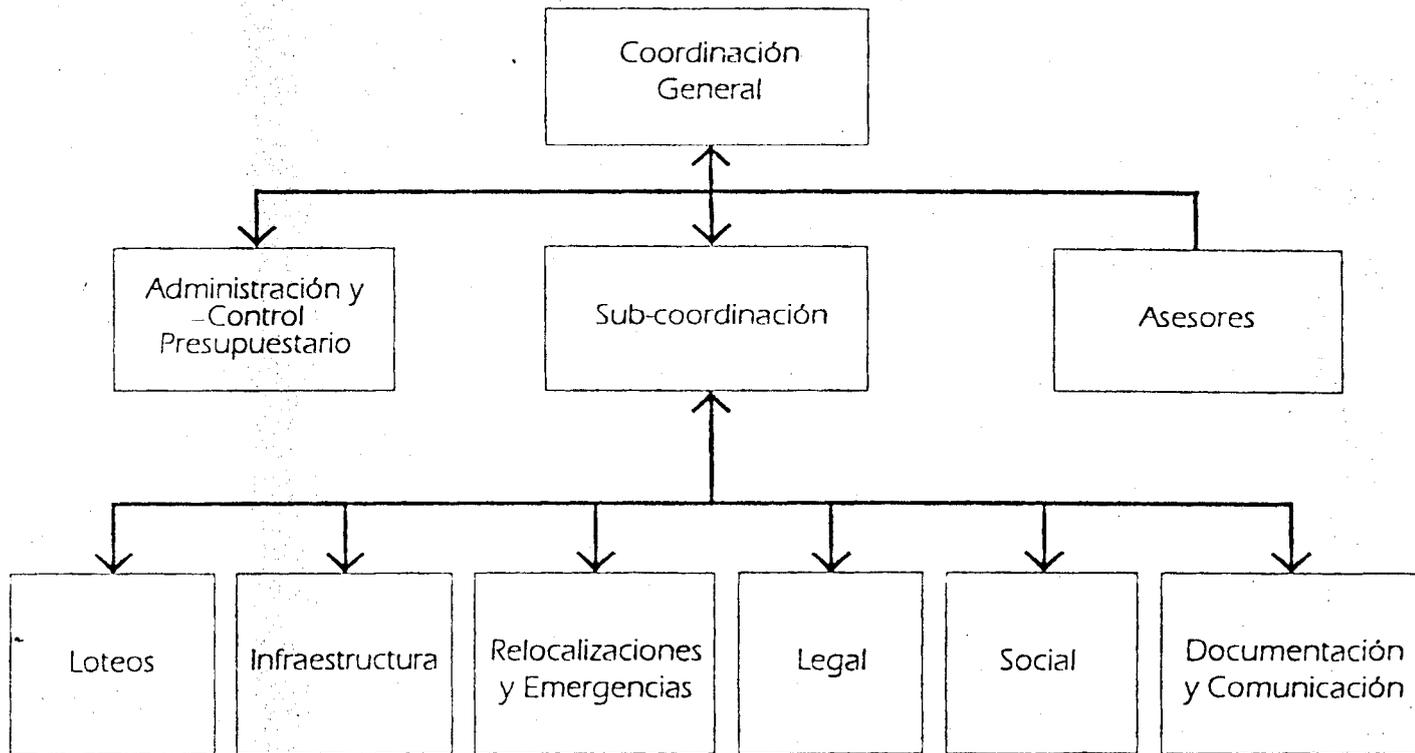
* atender problemáticas específicas, en especial las relacionadas con la generación de empleo, mujer y cooperativismo a partir de la conformación de grupos de trabajo.

* capacitar a agentes de la comunidad.

* realizar un diagnóstico socioeconómico de la población atendida por el programa.

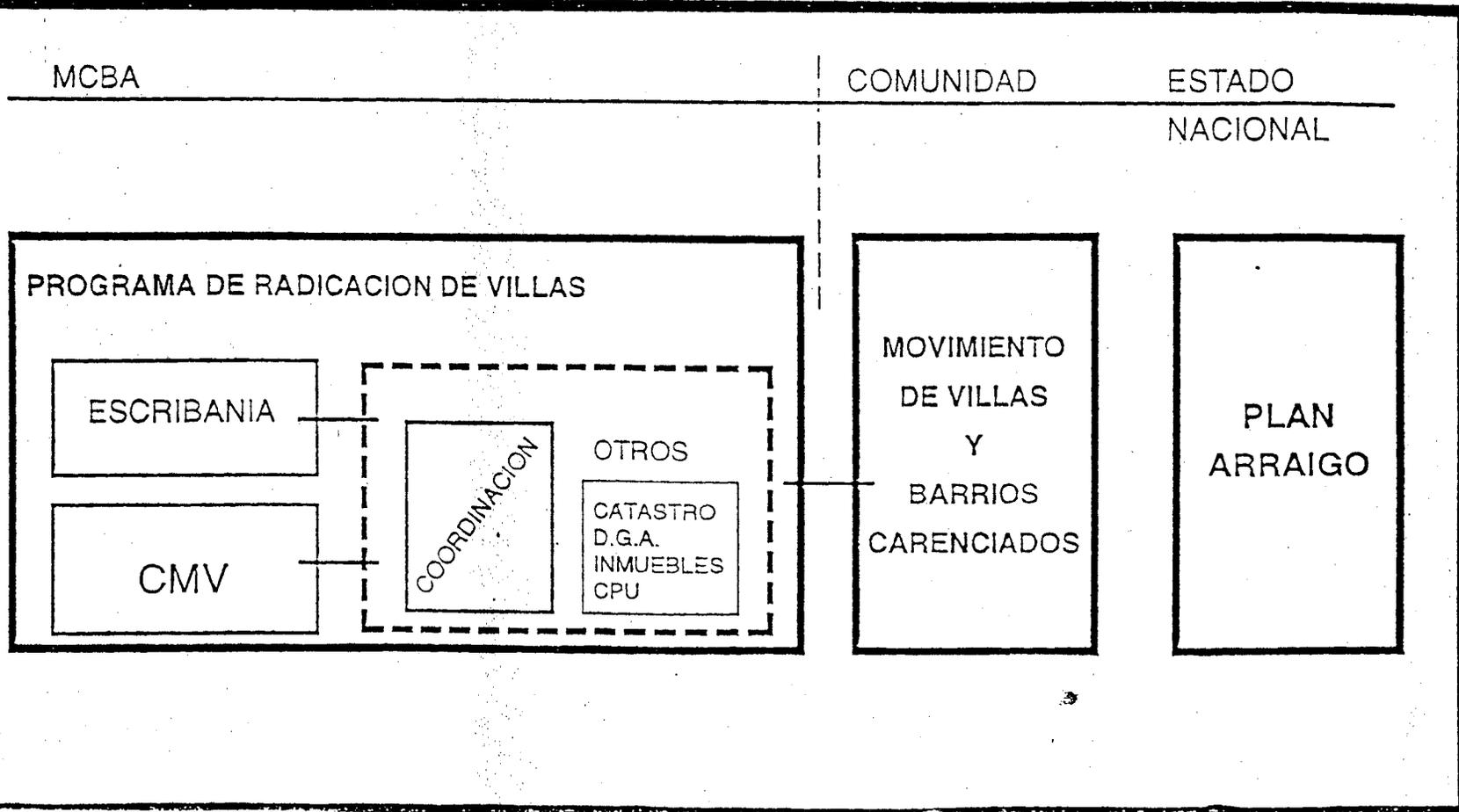
¹⁰⁶ Se propone contribuir a la producción y difusión de conocimientos sobre el Programa, así como la obtención de aprendizaje a partir de su aplicación.

Gráfico 9. Areas del Programa



ESTRUCTURA DEL PROGRAMA

DICACION E INTEGRACION



2) Que el Consejo Deliberante introduzca la modificaciones al Código de Planeamiento para el citado fin.

En su punto 4) establecía la necesidad de un pronto acuerdo en: "a) la fijación del precio eventual de la tierra y forma de pago, que se fijarán según condiciones de regulación existentes al 30.11.90, considerando las razones de contenido social contenidas en los decretos 1.001 y 1737 y las posibilidad económicas e ingresos de las familias habitantes de las villas". En su punto d) destaca ... **"En ningún caso podrán realizarse acciones que impliquen desplazamiento de familias, sin que previamente se les otorgue una solución habitacional acorde con los principios que regulan la radicación de las villas de la Capital y la situación económica real de cada familia"**. Contrasta la norma con las políticas posteriormente efectivizadas en la Villa 31.

En su punto 5 se determinó el compromiso de 30 días para fijar un calendario de trabajo que incluya las operatorias, las condiciones para la escritura de transferencia de dominio **"de los actuales titulares a los ocupantes de las tierras o a las formas asociativas que legalmente los representan"**, la creación de un **banco de tierras** y la creación de un fondo para comprar tierras para las obras que se requieran.

Se destacan de esa acta que se comprometieron **con todas las villas, sin excepciones**, a una solución habitacional para aquellas familias desplazadas por las obras. Existían dos opciones para la **transferencia de la propiedad: a las formas asociativas o individualmente a las familias**. Ya hemos analizado las consecuencias de este tipo de metodología.

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

Seguían en su descripción dando una idea de los contenidos de las discusiones: **"...La Mesa de Concertación se reúne todos los viernes en la Intendencia. Aquí se discute todo: desde la modesta canilla, hasta las medidas del terreno; desde la apertura de una calle hasta dónde queremos ubicar la ventana de una casa, su costo y forma de pago. Es difícil y lento pero se hace todo lo posible para lograr una vivienda digna"** (En Cuenya, 1993, Secretaría de Prensa MVBC, Boletín N°1).

El Programa de Radicación de villas se definió como un programa de transformación de asentamientos precarios e irregulares en el mismo sitio. Es decir, su peculiaridad radicaba en el hecho de que los cambios y mejoras deben hacerse con la población viviendo en los asentamientos que serán transformados. Esto marca una diferencia con planes anteriores. También difieren de otras metodologías, y donde ahora la vinculación con la población es fundamental ya que se realizarían obras donde la gente ya está viviendo (la motivación para la participación es fundamental). Requería, por otra parte, de una alta coordinación de las distintas áreas que intervenían si se quería impedir que las distintas internas del partido político

gobernante que se expresan en los diferentes organismos municipales paralicen la discusión o acentúen los conflictos.

Cuenya (1993), marca la siguiente secuencia de tareas:

* La venta de tierras en lotes (objetivo final del Programa) puede efectivizarse sólo una vez que esté dotados de infraestructura básica (agua, luz y desagües) como lo fijaba la norma.

* Dado que las villas está alejadas de las redes existentes y ubicadas en zonas generalmente bajas y con muy difícil drenaje, la dotación de infraestructura a cada villa no puede resolverse de forma individual sino integral, puesto que se requiere la previa ejecución de obras de nexo con los sistemas de desagües cloacales y pluviales existentes, obras éstas de gran envergadura.

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

* Por su parte, los proyectos urbanos deben tratar de respetar al máximo la configuración espacial de las villas, al mismo tiempo ajustarla a las normas urbanas que establece la ordenanza municipal, en cuanto a superficies y dimensiones de los lotes, así como a factores de ocupación del suelo. Para compatibilizar las normas con los "hechos existentes" se requieren minuciosos estudios y relevamientos planimétricos realizados mediante diversas metodologías de registro y ajustes permanentes en campo. (Cuenya, 1993). Siempre se plantea un gran escollo al actuar y gestionar en un contexto de movilidad territorial propia de las villas es decir las "salidas" o "entradas" de personas o familias producto de la venta de viviendas, la emigración, las separaciones, el crecimiento de las familias, etc.

* A pesar de que estas normas son mucho menos exigentes que en otras áreas de la ciudad respecto de los estándares, plantean modificaciones importantes en el abigarrado tejido edilicio de las villas. Las nuevas trazas de calles, manzanas y lotes requieren relocalizar numerosas familias (Cuenya, 1993). Esto plantea una fuerte contradicción entre consolidar "ghetos urbanos" o plantear obras o planes irrealizables globalmente desde el presupuesto municipal o no aceptados por los actores involucrados. Aquí aparece una disputa: por un lado la agenda concreta de las políticas sociales y por otro, los modelos ideales que plantean los diferentes actores del entramado de intereses respecto a lo que debe ser el hábitat de los sectores de menores recursos.

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

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

Creemos que es difícil solucionar el problemas de las villas, sino es una parte de un programa integral respecto a la vivienda de los sectores populares. Como introducir en la agenda a los habitantes de las villas, sin incluir a los de casos tomadas, edificios privados tomados, o lo que sucede en los "hoteles-pensión" o en los conventillos.?

4.3.3. Formas asociativas

Una de las principales dificultades de la metodología del Programa fue que se asentó en el principio de que existía una organización que agrupa y representa a todas las villas de la Capital Federal. Esta era necesaria para la Mesa de Concertación.

Por otro lado, al abrir la posibilidad a la transferencia de la tierra de forma colectiva por barrio, se requería de organizaciones formales que tendrían que ser representativas de su villa.

El Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal a partir de las políticas del Municipio estaba cambiando su capacidad de incidir en las políticas de tierras que los afectaban, por lo tanto pasaba a ser un actor social con nuevas características. Es decir, le otorgó un fuerte poder hasta ese momento inexistente - por lo menos desde recuperada la democracia- .

En cuanto al nivel barrial esto se complejizó aún más, porque de hecho coexistían múltiples organizaciones sociales, como explicamos en un apartado anterior. Si bien en algunas coyunturas existieron organizaciones fuertes y tendientes a la unidad, no era ésa la situación en 1989.

Esto que decimos puede ser visto en algunos documentos, por ejemplo:

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

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

Cada barrio determina el tipo de Forma Asociativa que crea más conveniente a sus características, pero teniendo siempre en cuenta que estas formas deben permitir

y facilitar la participación de todos los vecinos" (Secretaría de Prensa del MVBC. Boletín N° 1 de la Mesa de Concertación).

Se requería un interlocutor que representara al sector villero para conformar la Mesa de Concertación. La Municipalidad quería fortalecer las organizaciones barriales (proposición que fluctuó entre paternalista y omnipotente) y en algunos casos crearlas. A esto lo podemos llamar **clientelismo encubierto**, es decir en nombre de la autonomía de las organizaciones villeras, se las inscribió en relaciones de tipo clientelares. Esto se vio claramente en el proceso de caída del Programa de Radicación, que trajo implícito la caída de las organizaciones. Esta articulación Municipalidad-Movimiento villero se convirtió en contradictoria. Este clientelismo encubierto debía ubicar al otro actor de la diada en un rol de inferioridad (elemento constitutivo del clientelismo según Scott-citado en el marco teórico metodológico-) pero aparentar lo contrario. Los dirigentes villeros recibirían un sueldo a cambio de actuar en función del partido local gobernante y particularmente apoyando al intendente.¹⁰⁷

La metodología estricta para convertir el interlocutor en "cliente" fue la incorporación de los miembros villeros de la Mesa en personal de planta de la Municipalidad. Los entrevistados pusieron a la luz las "facciones" dentro de la comuna. Se creó mediante el **Decreto 1098/92** y a pedido de algunos dirigentes del Movimiento, el Consejo de Enlace con Villas y Barrios Carenciados, integrado por un presidente, dos secretarios y 13 vocales nombrados por la conducción del Movimiento Villero. Sus integrantes **pasaron a formar parte de la estructura municipal, y en consecuencia, a recibir un pago por el trabajo realizado**. La responsable del Programa de Radicación, nos manifestó en una entrevista que no estuvo de acuerdo con esta medida, lo que nos remite a la coexistencia de vínculos políticos entre villeros y funcionarios del Programa y de los primeros directamente con el Intendente. Creemos que la crisis política de Carlos Grosso que lo obligó a su renuncia impidió continuar en esta línea.

Esto tiene consecuencias a dos niveles: el del dirigente y el del movimiento u organizaciones. El dirigente tendría más vínculos con la Municipalidad que con sus bases porque pasa a ser un empleado. Sin duda, esto condicionó los posicionamientos de los dirigentes, que ya no pasaron a ser la voz de sus representados o lo hicieron de forma matizada por sus nuevos intereses laborales. Esto no quita tener en cuenta los problemas que debieron haber tenido los dirigentes en las múltiples tareas que debían asumir a partir de la aparición del Programa.

Por otra parte, el movimiento villero pasó de ser un actor demandante a un simple "comprador" de las políticas que ofrecía el Municipio. Este no es un proceso unívoco y completo, ya que el clientelismo estaba presente al comienzo de la relación, lo que los convertía en sujetos no completamente autónomos, pero no abarcaba necesariamente a toda la organización. Estas medidas no contribuyeron a los objetivos declarados del Programa, ya que el producto fue la fragmentación del movimiento villero.

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

La articulación entre la Municipalidad y el movimiento villero resultó en la práctica influida y condicionada por los acontecimientos del contexto. Como dijimos

¹⁰⁷ Recordamos lo relado por un informante que describía un acto de reconocimiento (con diplomas incluido) mutuo entre dirigentes villeros e intendente poco antes del Decreto 1098/92.

no fue estable, por el contrario, se evidencian ciclos de armonía y conflicto en esa relación. (Cuenya, 1993)

La incorporación de miembros del movimiento villero citada fue visualizada por algunos sectores villeros como positiva, es decir pensaban que con esa iniciativa existirían mayores garantías para el cumplimiento de sus demandas, ya que desde adentro del aparato estatal se presionaría para el cumplimiento de los compromisos asumidos por gobierno (esto implicaría "institucionalizar el lobby"). Pese a estas intenciones, en la práctica los miembros del Consejo de Enlace se transformaron en meros empleados públicos de un organismo con competencias difusas y que nunca tuvo un manejo de recursos (Fernando García, 1993 citado por Cuenya, 1993). Lejos de producirse una revitalización "... la incorporación de los dirigentes a la estructura municipal dejó abierto el camino para su burocratización" (Lighezzolo, 1993).

Según Castells (1987) los ciudadanos no son espectadores pasivos de la crisis urbana, sino que por el contrario, en todo lugar y momento ha habido reacciones colectivas al problema de tener que sobrevivir sin acceso a un techo. Así conforme se fueron acentuando las contradicciones urbanas en América Latina, también lo hicieron los movimientos reivindicativos en demanda de casa, suelo y servicios.

Afirma que (Castells, 1987:166) ... "*cuando el pueblo se moviliza para obtener condiciones básicas para su supervivencia, como es un espacio donde vivir, es éste el eje principal de su esfuerzo*". En base a su práctica, los pobladores toman conciencia de la necesidad de cambios estructurales para satisfacer sus necesidades en el sentido amplio y pueden llegar a asumir un papel de protagonistas políticos en el proceso de cambio social. Aquí es donde el autor deposita las potencialidades de los movimientos sociales más allá de las demandas vinculadas a la vivienda. No menciona el caso que puede derivar, por el contrario, en clientelismo y donde las demandas son cambiadas por la aceptación de las ofertas.

Coincidimos con el citado autor en que los movimientos sociales urbanos tienen carácter defensivo y su esfera de acción es localizada, y que son una condición necesaria, pero no suficiente para el tratamiento de la crisis urbana en América Latina.¹⁰⁸

4.3.4. La participación de las organizaciones villeras ¿efectiva o efímera? La experiencia de la Mesa de concertación de Políticas Sociales para Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal

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

Se implementó a partir de febrero de 1991 para relacionar las políticas de salud, educación y promoción social con el Programa de Radicación. Fue coordinada por la Dirección de Política y Planes y se integró con representantes de las distintas áreas municipales y del MVBC. En los hechos significaba consensuar la política hacia las villas, sobre la base de posiciones distintas expresadas a través de los diferentes organismos municipales que a su vez representaban diferentes corrientes partidarias dentro del Partido Justicialista local. El movimiento villero, inicialmente, poseía una

¹⁰⁸ No intentamos en este trabajo insertarnos en la amplia discusión de los movimientos sociales.

posición unificada, que luego fue quebrándose, y estaba vinculado mayoritariamente con el Partido Justicialista.

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

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

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

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

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

Por otro lado, sin embargo, la realidad puso límites y obstáculos al funcionamiento armónico de ese modelo de gestión participativa *"... aparecen dificultades al interior del movimiento social que generalmente tienen que ver con la **escasa capacidad organizativa de algunas comunidades**, también la concertación pone en evidencia los **conflictos** entre criterios y puntos de vista diversos y aún opuestos de los **distintos organismos o áreas municipales**. Otras veces suele aparecer cierta **desconfianza** en la relación entre actores sociales y estructura gubernamental convocante (...)* La heterogeneidad de los actores intervinientes, que marca una diferencia notable en los ritmos que maneja cada sector, torna problemáticos **compatibilizar los tiempos políticos** con los técnicos y con las demandas sociales *"(el subrayado es nuestro)* (Reynals, Giglio, Komkle, 1992). Además, nos preguntamos ¿cómo se logra formas asociativas institucionalizadas y representativas?

Estas observaciones pueden denominarse "los condicionantes de la participación" (desde los funcionarios que reflexionan sobre sus prácticas) . Creemos que en realidad se deberían llamarse **"los estructurantes" de la articulación Municipalidad-movimiento villero**, ya que: se puede presuponer un movimiento social homogéneo y un aparato estatal también homogéneo? Cómo deben ser los actores de un "funcionamiento armónico"?

La participación puede desarrollarse a distintos niveles (Castells, 1987):

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

Los funcionarios quisieron o creyeron impulsar las modalidades b) o c) y muchas veces en realidad se dio a) o más aún, se les escatimó la información. En algunos casos, los funcionarios ignoraban qué es lo que se estaba decidiendo en instancias superiores (como pasó con el nombramiento de los dirigentes, o de la autopista, etc.).

¿Cuál es la capacidad de las organizaciones para gestionar o participar de una mesa de concertación?. Consideramos que la transferencia en "bloqueo" (sin subdivisiones) de la tierra a sus ocupantes tal como lo permite el Decreto 1001 y se lleva a cabo particularmente a partir del Programa Arraigo, o lo estipulado en el Programa de Radicación de Villas de la Capital Federal, coloca a las organizaciones barriales ante tareas y responsabilidades que exceden sus capacidades y por el contrario, reciben una conflictividad que no pueden procesar. Por otra parte, deja indefensos a los habitantes ante posibles maniobras de aquellas organizaciones o sus dirigentes. Esto último, se debe a que no tienen previstos mecanismos de transparencia de la gestión por lo que el Estado favorece hechos de corrupción. Es decir, solo garantiza, en algunos casos, "elecciones de autoridades limpias", pero se hace corresponsable del manejo de los dineros para la regularización o la construcción de viviendas.

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

Las políticas de radicación, sean el Programa Arraigo o Programa de Radicación de Villas de la Capital Federal (hasta 1993), o regularización dominial en la Provincia de Buenos Aires, tienen implicancias en las organizaciones barriales que muchas veces no son tenidas en cuenta por quienes las implementaron.

Agostinis (1996: 24) se refiere al caso de la Villa 21-24 y su organización Mutual Flor de Ceibo diciendo *.. "el concepto de comunidad entendido en los términos tradicionales de unidad de intereses y objetivos, podía y puede usarse en sus relaciones con el exterior, pero resulta de escasa utilidad para plantearse estrategias al interior de la villa. Esto significa la necesidad de no sólo **identificar las diferencias y aceptarlas, sino encontrar en esas diferencias los elementos unificadores con el proyecto general e incorporarlos (...)**. Este aprendizaje -que está en pleno proceso- es una imposición de la realidad y si la Mutual no pudiese entenderlo y también encontrar formas de resolverlo, se encaminará en una alternativa de difícil solución".* En 1997 la mutual fue intervenida.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Disidentes de los dirigentes formales tomaron la sede de la mutual porque tenían miedo a perder la tierra. Actualmente existen dos grupos que disputan el control: el oficial (intervenido) y el disidente (mayoritario según

Si vemos cómo surge la representatividad de la Mutual podemos entender su complejo proceso. El Programa Arraigo apareció apenas se creó, en mayo de 1992. En esta fecha la Mutual pasó a ser intermediaria por falta de una organización representativa del barrio. Sin embargo, anteriormente era un centro de adolescentes Flor de Ceibo. Pero se necesitaba un ente con personería jurídica y el centro lo tenía. Así, hicieron un contrato entre ambos.¹¹⁰

Esto tiene que ver directamente con los mecanismos elegidos para la transferencia. ¿Se debe necesariamente participar obligatoriamente de una organización barrial -paga- para ser beneficiario de la regularización dominial? ¿Es una política social o una transferencia de responsabilidades -radicación- a la sociedad? ¿Qué hace entonces el Estado? ¿Qué responsabilidades le cabe por haber implementado esa metodología?

Agostinis (1996:25) decía respecto a este caso : " Se genera así una dinámica que puede conducir a las organizaciones a situaciones a desgastantes para ellas y para sus dirigentes y asimismo podría jaquear la confiabilidad de la población tanto para con sus dirigentes como en su propia capacidad como sector social para la autogestión.(...) Ciertamente el proceso a llevar a cabo por la Mutual Flor de Ceibo y el Consejo Vecinal, es complejo y exige una gran dedicación de sus dirigentes quienes no siempre están en condiciones objetivas de contar con los recursos necesarios para movilizarse con el tiempo suficiente, en los horarios en que deberían hacerse tramitaciones, averiguaciones, asistir a reuniones, etc. Esto también es una escollo para la incorporación permanente de otros dirigentes y pobladores para que se responsabilicen de la realización del sinnúmero de gestiones que demanda avanzar en el proyecto de urbanización de la Villa. (...) Además estas personas necesariamente deben capacitarse por las características del "proyecto" que están gestando como por la escala sobre la cual deben operar."

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

En todo este período, la capacidad de incidir que ejerció el Movimiento villero sobre el aparato estatal fue decisivo para definir el basamento legislativo de la nueva policía urbana hacia las villas. Esta fue discontinua, en muchos casos motivados por los compromisos no cumplidos por la Municipalidad.

El movimiento villero utilizó diferentes estrategias:

a) Los dirigentes y los pobladores de las villas emprendieron innumerables gestiones con los funcionarios de Estado, en muchos casos multiplicando los contactos por la fragmentación de criterios de las áreas. El contacto directo con funcionarios les

nuestros entrevistados)

¹¹⁰ Por otra parte, existen mecanismos que obligan a ser socios de la Mutual a los habitantes de la villa para participar en la regularización y nueva urbanización. Esto implica que para ser socio de la mutual hay que pagar \$ 3.- por mes. Entrevistando a pobladores al azar, vemos que existe una fuerte confusión entre los habitantes. Algunos nos afirman que la Mutual es el dueño de la tierra.

permitió aprender el manejo burocrático del funcionamiento de la comuna y al mismo tiempo establecer relaciones políticas con sus miembros.

b) A veces estos contactos eran utilizados para presionar a funcionarios de otras áreas. La idea era sensibilizar a un funcionario para que presionara a otro, quedando el primero con mayor prestigio y posicionado como interlocutor con ciertos sectores villeros (lo que le daba poder de movilización): Esta estrategia era un arma de doble filo porque a veces se generaban conflictos que paralizaban la resolución de sus problemas.

c) Particularmente, ante la desconfianza o retraso en el cumplimiento de lo pactado, optaron por manifestar pública y ruidosamente. Así, grupos de villeros hicieron sentir su presencia y sus demandas en los distintos recintos públicos con funciones claves para la definición de la nueva operatoria. Esta forma, en momentos críticos fue efectiva, pero tuvo más impacto en la sanción de ordenanzas - si lo tuvo- que en la implementación o definición de políticas.

Un ejemplo de esta modalidad fue la sanción de la Ordenanza 44.873 de reordenamiento urbano de las villas: *"Después de tres postergaciones sucesivas, anoche a las 22 el Concejo Deliberante porteño sancionó por aclamación y unanimidad de los 44 concejales presentes una Ordenanza por la cual se urbanizarán y lotearán los terrenos de las 15 villas de emergencia que hay en la ciudad...(...) La reunión comenzó a las 20.15 y fue seguida por muchos villeros (desde la barra hasta la calle) que obligaron desde la media tarde a cortar el tránsito. Ante la inquietud de los visitantes, los concejales decidieron invertir el orden del día y tratar en primer término el proyecto de zonificación de los terrenos ocupados por las villas, ordenanza que ahora permitirá incorporar estos asentamientos informales a la trama urbana mediante la apertura de calles y trazado de manzanas"*. (Clarín, 13 de marzo de 1991).

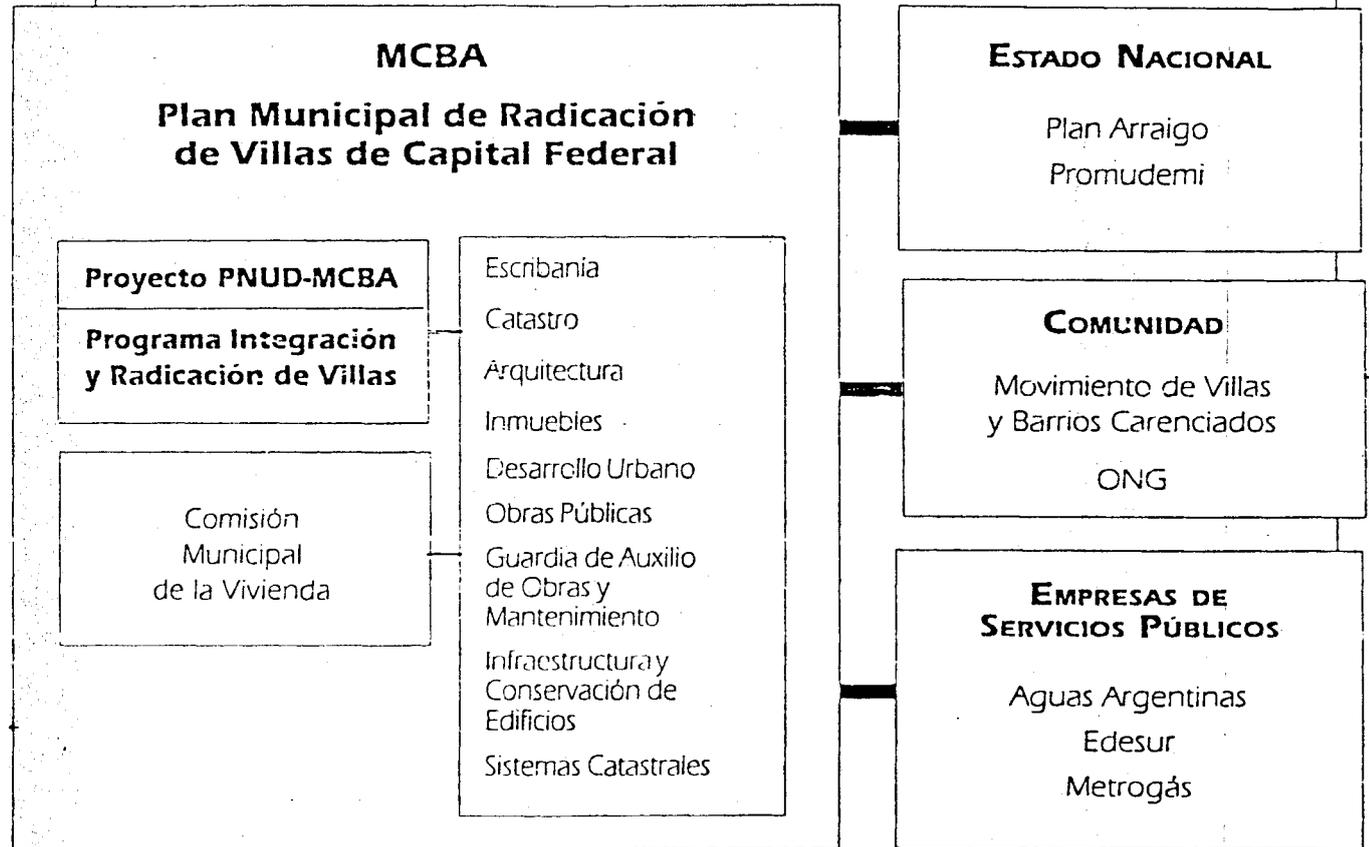
d) Alianzas con otros sectores sociales para que los apoyen (visible fue el caso de la huelga de hambre de los sacerdotes en enero de 1996). Sin embargo, podemos decir que, excepto una estructura minoritaria dentro de la Iglesia Católica, no contaron con gran apoyo externo.

4.3.5. Horizontalidad de la gestión, complejidad técnica y necesidad de centralización programática y presupuestaria

En el apartado anterior vimos como el Programa impactó sobre las organizaciones barriales. Sin embargo, también implicó una modalidad novedosa para el municipio, que no estuvo exenta de resistencias. La cantidad de reparticiones involucradas en la ejecución del Programa y la obligada interdependencia de sus acciones le otorgaron una gran complejidad en su operatoria. Al cabo de un año de puesta en marcha, se puso de manifiesto una gran dispersión de esfuerzos y serios "cuellos de botella". Cada área manejó una parte del presupuesto afectado al Programa y el incumplimiento de cualquier acción por parte de alguna de ellas influyó negativamente en el resto (Cuenya, 1993). De hecho, por ejemplo, del presupuesto asignado al Programa no fue ejecutado gran parte por trabas interburocráticas.

Por otra parte el intento de visión integral del problema de las villas, dispersó los esfuerzos. Por ejemplo, un informe interno destacó algunas de las acciones

Gráfico 8. Articulación del Programa con otras áreas intervinientes



encaradas, dentro del ámbito de las políticas sociales, lo que muestra nuestra afirmación:

- * salud: construcción de nuevos centros de salud promovidos con fondos del BID, provisión de materiales para la autoconstrucción de centros de algunas villas, campañas de prevención.
- * educación: inauguración de escuelas. Programas educativos para niños, adolescentes y adultos.
- * Promoción social: entrega de chapas y subsidios para comedores de niños de 0 a 5 años y apoyo técnico a grupos comunitarios. Distribución periódica de cajas PAMBA¹¹¹.

Vemos que los temas que se querían cubrir excedían ampliamente la cuestión habitacional. Esto hizo que cuanto más temas se incluyeran en la agenda más complejo fuera su tratamiento concertado. No conocemos los alcances de lo sucedido en estas áreas que se encuentran fuera nuestro objeto de estudio.

Uno de los problemas más serios se produjo debido a la dilación en las obras de infraestructura, cuya planificación, programación y ejecución eran imprescindibles para la regularización y venta fraccionada de las tierras. Un informe de evaluación realizado por el equipo técnico del PNUD señaló: *"El ejemplo más elocuente de este tipo de desajustes se pueden comprobar en las obras de infraestructura que, habiendo sido licitadas a principios de 1991 y teniendo la Secretaría de Obras Públicas el presupuesto asignado para tales obras, no se pudo poner una sola máquina a trabajar debido a la inexistencia de un proyecto coordinado de obras"* (PNUD/MCBA), jornadas de evaluación y elaboración estratégica). Para superar este tipo de problemas, a partir de 1992 todo el presupuesto del Programa quedó bajo control de la coordinación general de Política y Planes y la supervisión de la Secretaría de Planeamiento (Cuenya, 1993).

El **Decreto 1531/91** reglamentó la ordenanza 44.873, y encargó a los distintos organismos municipales el cumplimiento de determinadas tareas relacionadas con la radicación:

- a) A la CMV se le asignó la realización de los proyectos de urbanización y subdivisión, la propuesta de operatoria de venta, el censo definitivo de población en las villas y la relocalización de habitantes ubicados sobre las trazas de las futuras calles.
- b) Al CPU también le dio injerencia en los proyectos de urbanización y subdivisión, así como en los esquemas directores.
- c) A Catastro le competía confeccionar, supervisar y registrar los planos de mensura y subdivisión parcelaria.
- d) A Escribanía General le correspondía proponer las acciones que estime conveniente para el saneamiento de los títulos de propiedad de las fracciones cuyo dominio de transferencia, así como a intervenir en la formulación de la operatoria de venta.

¹¹¹ Plan Alimentario de la Municipalidad de Buenos Aires consistente en cajas de alimentos entregada a población carenciada.

e) A la Secretaría de Obras y Servicios Públicos se le asignó la tarea de confeccionar el cronograma y proyecto de obras de infraestructura (con especificación de plazos y etapas de ejecución) y colaborar en las relocalizaciones.

f) La Secretaría de Planeamiento era quien debería procesar y concentrar la totalidad de la información y rendiciones de cuenta de las labores encomendadas que generaran todas y cada una de las reparticiones arriba mencionadas.

Vemos cómo un programa con estructura horizontal repercutió en toda la estructura municipal. Creemos que un cambio de metodología de tal envergadura debería haber implicado la atención de tres aspectos que debían ser consensuados:

a) Una nueva estructuración de todo el aparato municipal, de lo contrario el programa se vería bloqueado. Parte de esto ocurrió, ya que se partió del presupuesto de un funcionamiento armónico de las distintas reparticiones que de hecho no sucedió. Sirve como ejemplo la falta de implementación de obras de infraestructura, de las que se acusaron mutuamente distintas áreas, así algunos responsabilizaron a "... *problemas contables*" porque "... *el dinero estaba asignado*", etc.

b) Requeriría de una discusión acerca de las prioridades de toda la gestión municipal global, sino podía convertirse en una presión y puja de una parte de un área que coordina un programa hacia la totalidad de la estructura.

c) Si la metodología es adoptada, debía ser tomada para el tratamiento de todas las políticas sociales y no solo una, porque crearía contradicciones, recelos, que incluirían inconformidades laborales por los diferentes tipos de contrataciones, competencia, etc.

4.3.6. Modificaciones a las normativas para la regularización de las villas.

La propuesta de la venta de la tierra a los ocupantes de las villas implicaba un replanteo respecto a qué se debería hacer en relación a las normas urbanas vigentes, a las cuales no se adaptaban en los hechos. La **Ordenanza 44.873** del HCD del 12.03.91 impulsó las modificaciones al Código de Planeamiento Urbano necesarias para encuadrar normativamente la regularización dominial de las villas (entre ellas la Villa 31). Estableció características específicas en cuanto a parcelamiento, normas de tejido y usos permitidos. Detalló los predios ocupados por las villas y se basó en los considerandos en la "*necesidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las villas.*"

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

* Los estudios de base correspondientes, incluyendo los censos de población, los análisis de la demanda de equipamiento e infraestructura, los planos de mensura y subdivisión, con la correspondiente identificación de los predios en cuanto a: localización, superficie y relevamiento de los usos existentes.

* El programa de provisión de infraestructura y equipamiento.

* El organigrama del proyecto, obras y gestión, con la especificación de los plazos y etapas de ejecución e implementación, contemplando la relocalización de la población afectada.

Otros aspectos en la operatoria fueron:

- que el predio contara con estado **parcelario definitivo**.
- que el valor de las cuotas no superara el 15% de los ingresos del jefe de familia (o el 20% del salario mínimo vigente)
- que se evitara la transferencia de boletos de compraventa.
- **que la escritura se otorgara una vez cancelada la deuda contraída; ya que está prohibida la enajenación del bien hasta entonces.**¹¹²
- que el tamaño de los lotes vendidos a los ocupantes no podrá ser inferior a los **72 m2**.
- que sólo pueden comprar tierras personas que efectivamente habiten terrenos afectados por la Ordenanza y la utilicen como lugar de habitación único y permanente del grupo familiar.

También encomendaba al Departamento Ejecutivo que eleve al HCD el diseño urbanístico de cada subdistrito.

Creemos que este uno de los aspectos más polémicos del Programa, crear una normativa aparte para las villas. Esto nos provoca una serie de preguntas: ¿Pueden convivir dos normativas, una para habitantes "normales" y otra para "villeros"? ¿No es una forma de crear ghettos, es decir lugares degradados para pobres y legalizar esta situación? ¿Regularizar significa regularizar la pobreza? ¿En algunos casos significa reproducir la lógica de pasillos que se quería combatir pero de forma más "ordenada"? ¿Qué sucede con las heterogeneidades de cada villa? ¿Sucede lo mismo en villas grandes que en las chicas? ¿Si 72m2 está bien para los villeros por qué no se los acepta para todos y se modifican las normas generales? ¿Qué sucede si no se pueden garantizar los 72 m2. Para todas las villas?

4.3.7 La inclusión de la villa 31- Retiro en el Programa

Sostenemos como hipótesis que esta gestión no tuvo la voluntad política de incluir a la Villa 31 en procesos de radicación. Todos tenían pensado otro destino para la zona.

¿Cómo fue que se incluyó a la Villa 31 en el decreto 1001 y en el Programa de Radicación?. Fue gracias a la presión del Movimiento Villero, en el momento de su mayor fuerza desde la recuperación de la democracia.

Por las futuras obras de infraestructura y por su ubicación en una zona de la ciudad de mayor renta urbana, el Municipio había tomado posición por no incluir a la Villa 31 en la transferencia de tierra.¹¹³ Sin embargo, si esto se hacía, implicaba un fuerte quiebre para el movimiento villero, en un proceso previo de consolidación, de

¹¹²La Pastoral de Villas de la Iglesia Católica realizó denuncias acerca de situaciones en las que los villeros estaban en condiciones de acceder a la escritura y sin embargo no se las entregaban. A mediados de 1998 un funcionario del Programa Arraigo nos hizo referencia a que próximamente darían escrituras porque existirían numerosos barrios en condiciones de recibirlas.

¹¹³ Entrevistas a ex altos funcionarios municipales vinculados a la políticas de villas.

inicio de presiones hacia arriba y de decisión de acordar un programa de regularización con el Municipio. Si triunfaba la exclusión muy probablemente se hubiera roto el "acuerdo" entre el movimiento villero y el gobierno local y por lo tanto las bases para la "governabilidad" del Programa de Radicación de Villas.

Es decir, antes de iniciar el diálogo, la inclusión de la Villa 31 era una condición para el acuerdo. Si no lo lograban, significaba debilitar al movimiento villero, cuando existían fuertes expectativas, dado el recambio político del radicalismo al justicialismo en el ámbito de la ciudad, cuando además se suponía que la afinidad partidaria entre villeros y gobierno municipal daría sus frutos.

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

4.3.8. Hipótesis de conflicto

Un aspecto más que oscuro fue la política de auscultamiento a las organizaciones y los dirigentes que vivían o intervenían en las villas de la Capital Federal. En 1996 esta metodología salió a luz a partir de un informe llamado "Corach", debido a que emanó de una orden del Ministro del Interior. Provocó un "revuelo" en los medios de comunicación y en el ambiente político nacional que motivó a un pedido de informes parlamentarios. Sin embargo, esta práctica tiene antecedentes, en lo que respecta a la Villa 31, que por lo menos en la nueva etapa democrática podemos rastrear hasta 1991.

Esto muestra que el gobierno estaba preocupado por saber qué sucedía en las villas y quiénes tenían presencia. Se querían anticipar seguramente a lo que pudiera suceder ante cualquier tipo de política o de accionar en ellas. Ya se estaría barajando la erradicación?. Nos parece relevante porque indica como desde distintos niveles del gobierno existía un interés en conocer estos asentamientos. Existía intercambio de información entre el nivel municipal y el nacional sobre el tema?

Tuvimos acceso a un documento "confidencial" del 17 de mayo de 1991 de la Dirección Nacional de Seguridad Interior (Min. del Interior) al Ministro del Interior, que parece un inventario de estigmas respecto a sus habitantes: prostitución, robos, droga, extranjeros ilegales, etc. Vemos que en el mismo se destacó:

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

- *En el lugar residen aproximadamente **2.700 a 2.800 personas (...)***
 - *El elemento poblacional de la citada "Villa 31" está compuesto en un alto porcentaje por ciudadanos de origen boliviano y paraguayo, y en **menor medida por argentinos, uruguayos y chilenos, detectándose algunos de origen peruano. En su mayoría los extranjeros no se han ajustado a las normas legales de residencia en el país, en cuanto a documentación habilitante o a la tramitación correspondiente.***
- (...)

- Otro aspecto **preocupante radica en el gran número de ilícitos cometidos en la zona, con proyección hacia otras cercanas al radio investigado, cuya autoría corresponde a elementos residentes en la "villa 31".**
- **En tal sentido puede mencionarse el cirujeo, la prostitución, el consumo y venta de estupefacientes, los robos de pasacassettes, el pillaje, etc. entre otros ilícitos, lo cual se suma a la utilización de menores en la práctica de la mendicidad.**
- **Por otra parte se ha destacado la presencia de la ex dirigente justicialista Norma Kenedy alentando a familias del sector a ocupar terrenos comunales en el radio capitalino y establecer allí sus viviendas, aún en conocimiento de que ello constituye el delito de usurpación."**

Otro informe del 10 de marzo de **1992** con carácter de "reservado" hizo más hincapié en la situación política y propuso una práctica más constante de trabajo de inteligencia. Decía:

" La población actual del sector se estima en alrededor de 3.500 personas."

Menciona el aumento de indocumentados y de ilícitos y que Norma Kenedy prosigue con su actividad.

" Se ha detectado además la presencia de "líderes" que suelen ejercer presión sobre residentes a fin de que éstos se comporten de una manera determinada. En general, estas actitudes apuntan a la comisión de delitos y al saqueo de mercaderías. En este último aspecto los blancos principales suelen ser los transportistas de sustancias alimenticias que ingresan a la zona para distribuir los productos en los comercios del lugar".

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

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

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

No sabemos si las fuerzas de seguridad hicieron caso a estas recomendaciones. Sin embargo, en nuestras observaciones y entrevistas en la villa, existían acusaciones hacia ciertos vecinos de pertenecer a servicios de inteligencia, lo que muestra por lo menos un clima de sospecha.

Estos informes muestran cómo desde el Poder Ejecutivo se buscó y se busca controlar a la población, y en particular a la ubicada en las villas y quizás también las

repercusiones de las políticas sociales municipales. Escapa a nuestro objetivo preguntarnos los límites que deben tener las acciones de un ministerio. Sin embargo, nos muestra que mientras se concertaba con los villeros, se los estudiaba para conocer sus vinculaciones político partidarias, y la presencia de organizaciones externas particularmente de partidos de izquierda. Seguramente se quería impedir cualquier conflicto o la capitalización de situaciones por parte de la oposición o quizás continuaba rondando el fantasma de los saqueos. O quizás buscaban obtener más elementos para luego preparar las llamadas "razzias" policiales que intentan desprestigiar la población residente en las villas y mostrar una supuesta delincuencia acotada territorialmente.

4.3.9. Avances del Programa a fines de 1992

No existen documentos que muestren acabadamente (cuali y cuantitativamente) el resultado del Programa. Accedimos a evaluaciones parciales emitidas por el organismo de ejecución y por una auditoría. No priorizamos un análisis financiero porque en las gestiones de Bouer y Domínguez el presupuesto asignado a las villas se encuentra disperso y hubiera requerido de un trabajo específico que escapa a los objetivos de este trabajo, por lo que las referencias a montos solo responden a un interés por mostrar el nivel de compromiso presupuestario.¹¹⁴

A octubre de 1992, documentos del Programa (Programa..., diciembre 1993) manifiestan haber producido los siguientes avances:

- a) Trabajo de los planos de mensura conteniendo el proyecto de la estructura urbana de los nuevos barrios.
- b) Relevamiento de las construcciones existentes en algunos sectores seleccionados de tres villas, a modo de experiencia piloto para la ejecución del proyecto definitivo de loteo, de acuerdo al código municipal.
- c) Anteproyectos de infraestructura sanitaria (agua, cloacas y desagües) en cuatro villas y aprobación del presupuesto para el inicio de las obras.
- d) Regularización dominial de la Villa 12. Firma de 300 boletos de compra venta de las tierras.
- e) Transferencia en bloque de las tierras de propiedad del Estado Nacional a las organizaciones vecinales a través del Programa Arraigo.¹¹⁵

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

- 1) Urbanización y loteo: Trabajos de mensura, relevamiento y análisis aerofotográfico de todas las villas y superposición con los planos catastrales. Proyectos de mensura en 129 lotes de una villa (20) y relevamiento de familias a relocalizar en dos villas (15 y 20).

¹¹⁴ Sería interesante conocer la evolución de los montos y su utilización por finalidad, aunque requeriría del auxilio de un experto en análisis presupuestario.

¹¹⁵ No se aclara más al respecto. Las villas incluidas en el Programa Arraigo eran Villa 31 Retiro, 21- Barracas y 15 - Oculta.

2) Obras de infraestructura: Contratación de obras de pavimentación y apertura de calles de cuatro villas (3, 15, 20 y 21-24). Avances en proyectos e inicio de obras de infraestructura (villa 20).

3) Obras de relocalización: Diseño y ejecución (a través de empresas) de módulos de viviendas mínimas ampliables para viviendas a relocalizar¹¹⁶. Replanteo de lotes y entrega de materiales para la relocalización de 10 viviendas en la Villa 3 y 6 en la Villa 20. Construcción de un comedor comunitario que debió ser relocalizado en la Villa 15. Entrega de materiales para cubrir situaciones de emergencia¹¹⁷.

4) Regularización dominial: acuerdos y capacitación y colaboración en la organización de la población. Preparación documentos legales.¹¹⁸ Convenio de cooperación con la organización vecinal de la Villa 3 para establecer las acciones conjuntas a desarrollar. Estudio de factibilidad de venta en bloque de tierras a la organización.

5) Desarrollo social: Acompañamiento a las organizaciones barriales. Inicio de Censo de población y vivienda en 4 villas.¹¹⁹ Diseño de programas de microemprendimientos y subprogramas para la mujer.

6) Documentación y comunicación: Archivo centralizado de información sobre marcha del programa, preparación de documentos de evaluación., preparación de materiales de difusión, etc.

En síntesis, vemos que en casi tres años sólo se produjeron hechos puntuales de obra o regularización. Una auditoría externa (Mac Donald - Stein, 1994:5) decía: "... *El avance del Plan de Radicación de Villas en estos dos años ha sido menor al previsto al momento de iniciar el Programa, **habiéndose ejecutado aproximadamente el 8%** de la inversión necesaria para complementarlo. **El desarrollo ha sido desigual** en las diferentes villas: mientras en algunas no se ha iniciado las obras, en otras el proceso está bastante avanzado*".

El costo por familia¹²⁰ (se calculaban 2.700) del plan de consolidación y relocalización alcanzaba a \$ 10.000.- (Mac Donald, Stein, 1994:6), monto que nos lleva a cuestionar si las opciones del Municipio fueron las correctas ya que habría que pensar que otras alternativas eran factibles con esa cifra. El monto total para la radicación de la villas de la Capital Federal fue calculado por el Programa en U\$S 128 millones. Los auditores externos (Mac Donald - Stein, 1994) criticaron la estimación de dos años para completar el Programa. Estos consultores también hicieron hincapié en que el Programa no contempló mecanismos precisos para asegurar que todas las villas fueran incorporadas al Programa (aspecto relevante en relación a la Villa 31), ni especificó los beneficios esperados en el campo de la salud, integración social, mejoramiento de las condiciones ambientales, etc.

Se partió del supuesto, que creemos debería verificarse, de que los vecinos contiguos a las villas serían favorecidos por el Programa¹²¹. Los consultores (Mac Donald, Stein, 1994) criticaron que no estuviera previsto propuestas para fortalecer los vínculos entre estos para un mejoramiento del barrio.

¹¹⁶ El documento no especifica cuántas.

¹¹⁷ No se especifica cantidad o volumen.

¹¹⁸ No se especifican más detalles.

¹¹⁹ No se especifican cuáles.

¹²⁰ Los auditores Mac Donald y Stein (1994) plantean que no se especificó en los documentos del Programa los beneficiarios de la asistencia técnica.

¹²¹ Algunas entrevistas realizadas villas mostraron que los vecinos contiguos sentían desagrado ante el crecimiento de la población villera e inclusive reivindicaban lo sucedido en el último gobierno militar respecto a estos barrios.

La mayoría quedó en una etapa de diseño. Se avanzaron en aspectos parciales de capacitación y de fortalecimiento institucional. El presupuesto total era considerable (U\$S 11 millones para 1993), aunque no sabemos con exactitud cuánto fue lo ejecutado. Vemos que la mitad correspondió a apertura de calles e infraestructura, servicios propios de un municipio urbano. En cambio, el 5% fue utilizado para relocalización de viviendas, movimientos de tierras o consolidación.

Los logros estuvieron lejos de los objetivos. Esto explica la opinión de algunos sectores, en particular la Iglesia Católica vinculada a las villas de la Capital, expresada en los dichos de Ernesto Narcisi, sacerdote de la Villa 1-11-14 de Flores: ... *"El Concejo Deliberante votó en dos años destinando casi 11 millones de dólares para obras de emergencia en la infraestructura de villas, que no sabemos dónde están.. Al menos tenemos derecho a decir que dudamos"*. (La Prensa, 19.11.93. "Entre carencias y dudas"). Es similar a lo que dijo un documento de la Pastoral Social de la Iglesia Católica, en noviembre 1994¹²² cuando remarcaron que*"no se sabe en que se gastaron los fondos asignados para el plan de obras"*, además de que ... *"las aperturas de las calles no están correctamente realizadas y provocan inundaciones"*.

Respecto a la transferencia se llegó al boleto en un solo caso, una villa de tamaño pequeño. Con la aparición del Programa Arraigo, el área de competencia disminuyó ya que se les pasó a su jurisdicción todas aquellas villas ocupadas en tierras fiscales nacionales, incluyendo la más grande, la 21 de Barracas y la 15 de Mataderos ("Ciudad Oculta") y la 20 de Lugano.

El desfasaje de los objetivos, las partidas presupuestarias y lo realizado fue un elemento utilizado para dejar de lado el Programa como organismo encargado de las villas de la Capital. Las causas se vinculan al entramado de intereses del sector y las dificultades de la implementación del Programa ya descritas. Resulta interesante que los auditores (Mac Donald - Stein, 1994:13) consideraron que la vulnerabilidad más importante del Programa fue ... *" en la forma en que se inserta en el Municipio. Aunque el documento consigna que no preven riesgos de consideración más allá de algunos atrasos atribuibles a la participación popular, ello no se afirma en una evaluación objetiva de la capacidad institucional del Municipio para utilizar efectivamente los resultados del Programa, y un análisis de riesgos institucionales dada la dinámica política del país"*.

Otra crítica de la auditoría (Mac Donald - Stein, 1994:10) apuntaba a que ... *" la percepción de que la radicación se reduce básicamente a la regularización dominial, lleva a formular un proyecto de responsabilidades netamente político-estatal, descartando la incorporación de otros actores e instancias, tales como la comunidad de Buenos Aires, los vecinos del sector circundante a las villas, el sector privado de la construcción y sistema financiero, las ONGs o las universidades. La relativa rigidez del marco conceptual y operativo del Programa impidió además completar su articulación con otros programas y actores"*¹²³. Es decir, el recorte de la realidad que se había planteado olvidó a actores relevantes del entramado de intereses como los que encontramos al analizar el caso de la Villa 31.

Terminó así una etapa innovadora en cuanto a cuestiones organizativas, pero que contradictoriamente apeló con el desarrollo de su trabajo, a metodologías más "tradicionales" como la cooptación política y sufrió la parálisis provocada por su

¹²² "Los pobres tienen derecho a vivir en Buenos Aires. Informe sobre la situación de las villas de Emergencia de la Capital Federal"

¹²³ Aquí se están refiriendo por ejemplo al PROSUR.

inserción en una aparato municipal que no estaba preparado para una estructura horizontal.

4.4. LA INTENDENCIA DE BOUER

4.4.1. La transición de la política de villas. Del Programa de Radicación a la órbita de la Comisión Municipal de la Vivienda

Un alto funcionario de la Comisión Municipal de la Vivienda, de cargo político, que fue designado en la gestión de Bouer, nos afirmó que previo al recambio de intendente, existió una fuerte disputa acerca de qué institución debía tomar la política hacia las villas. Se refirió a un intento de la CMV por recuperar su función, que era un eje constitutivo de su existencia. Con la asunción de Bouer esto se pudo concretar y vencer a aquellos que apoyaban al Programa de Radicación de Villas. **La CMV había ganado la pelea política.**

Sin embargo, había aparecido el Programa Arraigo desde el Poder Ejecutivo Nacional, que también había iniciado su disputa. Desde el municipio la postura fue **conciliar: el Programa Arraigo se encargaría de las villas que estaban asentadas en tierras fiscales nacionales (como correspondía a su competencia) y la CMV atendía a las ubicadas en tierras municipales pertenecientes exclusivamente a ese organismo.**

Esto significaba la desaparición de la gestión horizontal respecto a las villas, situación que se hubiera vuelto más compleja en la necesidad de convivir niveles locales con nacionales y criterios de radicación no siempre iguales.¹²⁴

Aparecería luego en escena nuevamente el Poder Ejecutivo, pero con una organización ad hoc de características distintas: **el Proyecto Retiro**, que impactó a la Villa 31, aún más fuertemente que las políticas hacia las villas de las gestiones anteriores.

Respecto al Programa Arraigo analizaremos sus acciones y posicionamientos en cuanto a nuestro caso de estudio. En cambio, en relación al Proyecto Retiro podremos analizar sólo su origen, discusión y su consideración respecto a la Villa 31 en sus Bases y las ideas de los ganadores del concurso, dado que en la gestión de Bouer aún no operó materialmente en el barrio (ni en la de Domínguez).

4.4.2. La Política de tierras a nivel nacional: Entre la cooperación y la disputa

Como dijimos, la vinculación entre una política más general de Reforma del Estado que se llevó a cabo desde los comienzos de la gestión del Presidente Menem y los objetivos del Programa Arraigo es estrecha. Miguel Angel Lico, titular del Programa respondió en una entrevista del Diario La Prensa que **... "El Arraigo es una privatización a través de una política social"...** (La Prensa, 17.11.93).

Ya describimos en un apartado anterior las competencias de dicho Programa. En la normativa se completaron específicamente los casos a incluir. Allí consta **la Villa 31, con una superficie de 150.000 m. con 2.027 familias y 8.624 personas en tierras de la Administración General de Puertos.**

¹²⁴ La diferencia es clara en criterios de transferencia colectiva del Programa Arraigo y "salidas" individuales para la erradicación de la Villa 31, ejecutadas por la CMV.

El Programa Arraigo comenzó su Plan de Radicación de la Villa 31 en 1991. Luego, consideraron que debido al proyecto de continuación de la Autopista 9 de Julio, que se iba a realizar en breve tiempo, y a la alta densidad del sector denominado "Autopista" que no permitía, -según sus criterios- hacer la radicación en los sectores libres del proyecto, comenzaron a dibujar un **plan de "erradicación"** en diferentes barrios de la Capital Federal, al que paradójicamente llamaron de **"radicación"**. En esta serie de decisiones aparecieron fuertes contradicciones.

En un reportaje del Diario La Prensa, arriba citado (La Prensa, 17.11.93) Lico afirmó *"... Nuestra intención no es arraigar villas como y donde están, porque en ciertos lugares, como Retiro, la ciudad está sufriendo cambios en su proceso de urbanización. En este caso se están levantando las villas y se están creando 12 nuevos barrios, con agrupaciones muy chicas que van desde 10 hasta 250."* Sin embargo, más adelante dice *"... El problema no es el espacio. Hay lugar para reubicar a toda la gente de las villas 15, 20 y 21-14 y 31, incluyendo la infraestructura de servicios. Creo que todas las villas pueden arraigarse donde están o muy cerca, porque invariablemente cuentan con mucho espacio libre en los alrededores."* (el subrayado es nuestro) (La Prensa, 17.11.93). El Programa Arraigo pareciera haber atravesado entonces una gran desorientación o equilibrio inestable, ya que quisieron ubicarse entre las promesas hacia los habitantes de la Villa 31 y la colaboración con los proyectos del Poder Ejecutivo Nacional (que necesitaba desalojar el área para construir la continuación de la Autopista 9 de Julio). Finalmente tendría que optar por unos u otros.

Las disputas entre los distintos niveles de gobierno sobre el tema se expresaron en diferentes acusaciones o críticas. *"... porque no basta con declarar la emergencia como hizo el Concejo Deliberante, hay que ejecutar programas. La comuna porteña tiene un presupuesto de 2.700 millones de dólares anuales, el tercero del país después de la Nación y la Provincia de Buenos Aires. Si con esto no podés destinarle cien... Ojo, esto no es una crítica a la Municipalidad, ni al intendente, ni al interior, sino al pensamiento de una estructura que debería tomar las cosas en este sentido"* (Lico, en La Prensa, 17.11.93).

Mientras tanto, en el medio de fuertes debates a partir de otro caso, el de las Bodegas Giol, que fueron ocupadas por un centenar de familias, el intendente Saúl Bouer se sorprendía *"... Quiero decir que en villas y asentamientos de la Capital viven 51.821 personas. Hemos averiguado que esa gente quiere comprar la tierra. Quiere ser propietaria de lo que está habitando. Yo me llevé una sorpresa muy grande cuando me dijeron : "Nosotros queremos pagar, somos trabajadores; queremos pagar la luz, el agua, la infraestructura."* (el subrayado es nuestro) (Página 12, 8.8.93). Vemos cómo no existía un consenso respecto a las políticas de tierras de las villas de la Capital Federal. El título de un artículo del suplemento económico del Clarín afirmaba el mismo día *"Desalojo a la Política de Vivienda"*, la frase sintetizaba la situación.

Con la idea de evitar un posible rechazo de los vecinos de algún barrio ante la llegada de un numeroso contingente de "villeros", se intentó hacer una propuesta que fraccionara a los trasladados en grupos (número que con el tiempo fue variando). Es decir, suficientemente grandes para mantener la "identidad" de su origen y suficientemente chicos para evitar el rechazo por estigmatizaciones.

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

Algunos de nuestros entrevistados manifestaron que los funcionarios que gestionaron la propuesta del Programa Arraigo de erradicar los sectores afectados a la autopista y radicar el resto, lo creyeron como un proyecto *avalado* por el Poder Ejecutivo (Carlos Menem) .. *"hasta las últimas consecuencias"*. Sin embargo, el Gobierno Nacional los abandonó y priorizó "el Proyecto Retiro" que implicaba la erradicación completa de la villa.

Entonces, fracasaron las dos propuestas del Arraigo: la de trasladar a un sector (el autopista) y radicar el resto. La primera suscitó protestas en todos los barrios que iban a recibir villeros. Estuvo ampliamente documentado en los medios de comunicación que luego analizaremos. Por lo tanto, los funcionarios tuvieron que volverse atrás. Esto provocó una situación humillante para los villeros de Retiro (de acuerdo a informes elaborados por miembros del Programa Arraigo).

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

En marzo de 1994 un informe interno del Programa Arraigo, cuyo objetivo era relevar el nivel de opinión de los villeros, señaló:

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

* Existía un **bajísimo conocimiento de la propuesta del Programa Arraigo (8%)**, si bien la gran mayoría conocía el Programa (80%). **El Programa se confundía en el imaginario de los pobladores con otras instancias del Estado nacional o municipal.** Esto muestra la consecuencia de la fragmentación de instituciones que toman el tema de la tierra y la falta de una buena comunicación e información entre los pobladores y los funcionarios de los programas.

* En ese momento los entrevistados planteaban que el traslado estaba condicionado a los límites de la Capital Federal (porque tienen su inserción laboral allí o el potencial mercado de trabajo de este distrito). En relación al tipo de vivienda expresaron su preferencia por casas, "eventualmente departamentos, oponiéndose a la posibilidad de monoblocks". Esto muestra el arrastre o permanencia de algunas reivindicaciones históricas (desde hacia varias décadas) de permanecer en el radio de la Capital.

* En menor proporción, pero ante la incertidumbre de que se concrete dicho traslado, algunos entrevistados pensaban en diferentes alternativas como la de irse a la casa de algún familiar, regresar a sus provincias o países de origen o instalarse en otras villas de emergencia, etc. Del informe *"se infiere un grado de movilidad importante de*

la población del barrio Autopista". Esto expresaba la desconfianza ante las propuestas estatales, amparándose en las opciones más factibles, como las redes de solidaridad familiar.

En cuanto a la organización interna dice: *"la mayoría de los entrevistados reflejan un bajo nivel de participación y un escaso conocimiento de las organizaciones barriales. Algunas personas identifican dichas organizaciones pero confieren un bajo nivel de representatividad a los actuales dirigentes, mientras que otros reconocen que son las personas que poseen mayor información en relación al traslado...".* Aquí se ve una vez más el error de apoyarse en las organizaciones cuando éstas no están en condiciones de llevar a cabo la representación de todo un barrio o el de suponer una alta participación de todos los habitantes en las tareas. Por otra parte, los pobladores demandaron que el Programa a través de los funcionarios, les proporcionaran información acerca de qué sucedería con ellos.

Los funcionarios de este organismo que realizaron los informes, en sus conclusiones establecieron que *"... La falta de una propuesta clara en relación al futuro mediano de cual será la situación habitacional de las personas que habitan el barrio en el caso que se concrete la prosecución de la obra de la autopista, genera ansiedades, temores, escepticismo y falta de credibilidad en las diferentes instancias involucradas en el posible traslado. Fundamentalmente se esperan definiciones a corto plazo".* Lo que sucedería después mostró claramente que la opinión de los habitantes era la más acertada.

En mayo de 1994 el Programa Arraigo realizó una verificación censal, es decir una comparación de los datos del Censo de Hugo Haime de junio de 1993 en el sector denominado "bajo autopista" que mostró la movilidad territorial de los pobladores.¹²⁵ La variación con el censo de junio de 1993 es la siguiente: De 596 familias censadas, 80 se retiraron, y 9 no pudieron ser verificadas. Aparecieron 132 nuevas familias ¹²⁶Esto da un total de 648 familias residentes, con una movilidad de 32,2%. Detectaron errores en el censo de 1993 en relación en que en algunos censos se tomó como unidad la familia y en otros la vivienda. Más allá de los errores metodológicos, esta movilidad constituye una dificultad en propuestas de radicación que se implementan lentamente, aunque para este caso finalmente, estos datos fueron utilizados para la erradicación.¹²⁷

A partir de un pedido de informes del concejal del Bloque Demócrata Progresista Andrés Otto, la Comisión Municipal de la Vivienda respondió en diciembre de 1994 con firma del Arq. Carlos Alberto Oddone, Subsecretario Comisión Municipal de la Vivienda (Expte. 79377/MCBA/94) que con fecha 10 de diciembre de 1993 se suscribió un **"Acta Compromiso" entre la Presidencia de la Nación** (Presidente de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales "Programa Arraigo", Secretario de Estado Arq. Miguel Angel Lico) **y la Municipalidad de Buenos Aires** (Intendente Municipal Saúl Bouer) para conformar una **Unidad de Gestión Asociada "U:G:A:"** con... *" el objeto de liberar las tierras comprometidas en el trazado de la Autopista "Ribereña", en su enlace con la prolongación de la Av. 9 de Julio, implementando un proceso*

¹²⁵ Por movilidad territorial nos estamos refiriendo a la migración de habitantes de la villa a otras zonas de la ciudad u otros lugares, las mudanzas por cambios en la composición de la familia ya sea por separaciones, nuevas uniones, unión de alguno de los hijos, etc.

¹²⁶ Nuevos reemplazantes: 64, Casas nuevas: 48, familias censadas que no aparecen en la base de datos: 19 y error en la base de datos (cambio de titular: 1)

¹²⁷ La cantidad de habitantes también está en discusión. En la CMV encontramos diferencias: algún funcionario opina que "Arraigo" "sobrestimó" la población porque le convenía un mayor número para presionar. Según otro, tanto el censo de "Arraigo" como el de la CMV de 6 meses después estuvieron "correctamente realizados".

tendiente a la recuperación, integración urbana y solución habitacional para los habitantes de la "Villa de Emergencia N° 31" y "Sector Autopista" (...) "Las partes acuerdan que el P.R.U.S. (Programa de Reintegración Urbana y Social), deberá – brindar una respuesta integral respecto de la vivienda y el desarrollo de las familias con la plena inserción de las mismas, promoviéndose a través de la U.G.A. la planificación concertada de todos los emprendimientos a ejecutar".

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

Los predios seleccionados (se dan los detalles catastrales en el expte.) son:

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

El criterio que guió la elección de los distintos terrenos según el convenio celebrado entre la MCBA y Covimet, (cláusula quinta, punto 5.1.), ha sido que las mismas se encontrarán:

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

A pesar de no lograr entrevistas en la empresa Covimet, esta respuesta muestra a las claras que en el contrato se incluyó la construcción de viviendas: (...) "Para la primera etapa se previeron 800 viviendas con total de 58.853 m2. de superficie cubierta. " (...) "El monto total de las obras es de \$ 25.597.579, con un precio de \$ 436 por m2. Precio estimado de venta: vivienda de 1 dormitorio (59,51m2) \$ 25.946, vivienda de 2 dormitorios (70,77 m2) \$ 30.856, viviendas de 3 dorm. (89,97 m2) \$ 39.227, vivienda de 4 dorm. (99,86 m2) \$ 43.539." Respecto a la construcción de viviendas, la cláusula cuarta del convenio MCBA - Covimet establece: ... "en virtud de la previsión contenida en el artículo 68 del convenio de reanudación de las obras celebrado el 7 de enero de 1991, ratificado por Decreto 8/91, se establece como ampliación del Tramo Norte, **la construcción de 2.100 viviendas necesarias para la erradicación de la Villa de Emergencia N° 31.**"

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

Si bien las autoridades nacionales y municipales eran del mismo partido político, la Municipalidad de la ciudad y el Programa Arraigo se posicionaron con distintos criterios frente al caso, que derivaron en enfrentamientos y finalmente en el retiro del Programa de la Villa 31. Un documento interno del Programa Arraigo afirmó que *"la Municipalidad de la Cdad. de Buenos Aires mantiene un doble discurso, por un lado expectante al traslado propuesto por el Programa Arraigo y por otro atendiendo los reclamos por el Decreto 1001, la permanencia de vecinos en el lugar o generando propuestas alternativas."*

Cuando se sancionó la Ordenanza **47.665/94** ante la inminencia de la necesidad de desocupar terrenos para la construcción de la autopista, el Programa Arraigo se alejó y dijo que "es un mamarracho". Cuando se desató el conflicto de enero de 1996 debido a las topadoras del Intendente Domínguez volvió a aparecer este programa, ante el pedido de un sector de la Villa, pero cumpliendo transitoriamente un papel de "mediadores".

En relación a este Programa, la Pastoral Social de la Iglesia ¹²⁸ definió como un mérito el decreto 1.001. Sin embargo, encontraron dificultades económicas (intereses de deuda altos, deuda en dólares en vez de en pesos, el costo de la tierra no es tan bajo si se contempla que no tiene infraestructura), sociales (la figura asociativa dificulta porque a veces el Estado la eligió arbitrariamente; de no cumplirse la entrega de lotes, las tierras pasan al Estado; no estaban claros los gastos de escrituración; no se contempla los que no están en condiciones de pagar; se le cargaron a las asociaciones la responsabilidad de congelamiento en el crecimiento de las villas, etc.) y de implementación (los tiempos políticos no coincidieron con los tiempos reales de la gente, no se consensuó, etc.)

Es decir, los habitantes de la Villa 31 quedaron atrapados entre las internas políticas de la Comisión Municipal de la Vivienda y el Programa Arraigo. En esta disputa el Programa Arraigo se retira, la CMV queda desprestigiada y el Concejo Deliberante aparece como conciliador con una propuesta de indemnización que llevaría el tema al Poder Ejecutivo Municipal.

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

4.4.3. Guerra entre vecinos. Erradicar la erradicación

Desde la recuperación de la Democracia, fue en la gestión de Saúl Bouer que la problemática villera estuvo más tiempo presente en los medios de comunicación. Las gracias hay que dárselas -o la culpa echársela- al Programa Arraigo y a la gestión municipal de dicho intendente. Es decir, a la propuesta de erradicar la Villa 31, proyecto que Arraigo llamó "radicación" y que algunos medios de prensa como Clarín y Página 12 denominaron -luego del rechazo de los habitantes de distintos barrios de la Capital-, **"Guerra de vecinos" o "Vecinos contra vecinos"**. No fue la mejor propaganda para la política de villas y el problema alcanzó a prácticamente toda la Capital y obligó la intervención del titular del Poder Ejecutivo, Carlos Menem.

¹²⁸ Informe denominado "Los pobres tienen derecho a vivir en Buenos Aires", redactado en noviembre de 1994.

El análisis de los artículos periodísticos de este período podría ser utilizado para la construcción de las representaciones sociales, de los prejuicios o estigmas entre clases o sectores, pero no es ese nuestro objetivo. Puede tener otras lecturas interesantes, como comparar las apreciaciones de los distintos periódicos ante un mismo hecho. Sin embargo, aquí lo que pretendemos es analizar la aparición del problema, su nudo y resolución, el rol de los distintos actores y sus disputas.

Los hechos desnudan gran parte del entramado de intereses ¹²⁹que generó en este momento la política de villas, y en particular respecto a la de Retiro. Esto no significa que estén presentes en la prensa todos los actores que realmente intervienen.

Podemos ver el entramado en su máxima expresión, ya que se trató del momento más álgido del conflicto que los diarios toman a veces como "de toda la Capital". **Este caso, tocó algo más que la traza de una autopista y se erigió como ejemplar respecto a los derechos adquiridos por los villeros -luego de la aparición de legislación que los ampararía-. Pudo - o puede- llegar a perturbar el mayor proyecto urbano-inmobiliario de la ciudad de Buenos Aires. Para solucionar este último problema, se apeló a soluciones que "afectaron" otros intereses más antiguos como la valuación de las propiedades de algunos barrios, como su "seguridad", sus áreas verdes, etc. Es decir, los proyectos gubernamentales ampliaron el entramado, lo que se les volvió en su contra.**

Como veremos, los actores colectivos no siempre son homogéneos, lo que muchas veces no es reflejado por la prensa. Además esto hace difícil decidir tomarlos como un todo o por sus diferentes posicionamientos internos.

Por otra parte, apareció muy fuerte una confusión que ayudó a mostrar una idea equivocada del eje de la discusión. Por momentos se hablaba del sector "Autopista" como equivalente a la Villa 31. Es más, en los mismos sectores de gobierno se hablaba de erradicar toda la villa, cuando en realidad estaban considerando, por lo menos en un primer paso, sólo el sector afectado a las obras viales. Inclusive, un diario tituló numerosas veces la palabra "villas"¹³⁰ en general, dando un sensación de ambigüedad, distorcionando aún más la cuestión.

Quedó claro que **en la gestión Bouer, la participación villera no era una metodología aceptada, pero tampoco lo era la consulta a vecinos de clase media o media baja. Es más, ni siquiera la información previa era considerada una mecanismo válido. Por el contrario, al igual que su sucesor, lo hechos se fueron presentando como "sorpresas", "hechos consumados", "decisiones tomadas" en un estado de gestión que primaba el efectivismo.** La palabra "consenso", "consulta", "comisión" apareció solo cuando se tuvo que resolver el conflicto que se les "estaba yendo de las manos"

Recordemos que el primer capítulo de esta historia, en la gestión de Grosso parecía comenzar favorablemente para los villeros en general y de Retiro en particular. Finalmente los protagonistas se vieron desplazados de su papel y paralelamente se privilegiaron en la agenda urbana otras decisiones sobre la ciudad.

Así comenzó el segundo momento el 30 de enero de 1994, cuando todo parecía decisiones de rutina: Un diario daba cuenta de la inquietud en un barrio de la Capital que sorpresivamente tenía noticias de que recibiría villeros desalojados de

¹²⁹ Ver marco teórico-metodológico.

¹³⁰ Esta denominación en plural no es ingenua y responde a un posicionamiento ideológico.

Retiro: ...*"Según una fotocopia suministrada por los vecinos y que lleva el membrete de la Comisión Municipal de la Vivienda, el 25 de enero pasado se contrató a la empresa Covimet SA para que realice las obras, que empezaron el viernes a la mañana pero tuvieron que ser suspendidas ante la presión vecina"* (Plaza de **Mataderos**) (Clarín, 30.01.94)

Los vecinos amenazaron*"Casilla que pongan, casilla que vamos a quemar"* exageró Edna y para que no quedara dudas de su determinación, señaló los postes de hormigón que los vecinos derribaron el viernes por la noche para impedir que los obreros siguieran trabajando". (Clarín, 30.01.94)

Los vecinos de los barrios que tendrían que albergar a los villeros serían los que deberían enterarse qué pasaba. Cuando supieron que se trataba de **villeros** estalló el conflicto en **Mataderos**: *"Por lo que pudimos averiguar la idea es mudar a cien familias de la villa de Retiro. Eso es una locura, ésta es una zona netamente comercial sobre la Av. Juan B. Alberdi. No hay derecho a que los vecinos tengamos que soportar esto. Suena fuerte, pero ni yo ni nadie quiere a esa gente acá, y de solo pensarlo me siento insegura, dijo sin eufemismos la vecina Ema Varela (63)"* (Clarín, 30.01.94). Habían pasado en vano más de dos décadas desde que Ratier en 1972 describía los prejuicios hacia los villeros. Como vimos, la última dictadura militar había sembrado con éxito también sus estigmatizaciones para justificar sus desalojos.

Se sumaba a los pocos días (03.02.94) el rechazo a los villeros en **Colegiales** adoptando medias más fuertes como las de tomar un predio ¹³¹. Todavía todo se manejaba como rumor.

Algunos de los vecinos asumieron sus propios preconceptos ...*"otros, en cambio, reconocen que actúan llevados por el prejuicio de tener que convivir con los villero. Silvia Montiel es una de las admite su mala disposición: En nuestro barrio viven muchos policías y gente de la Fuerza Aerea. ¿Se imagina lo que sería la convivencia entre policías y ladrones?"*.

Aparecieron los representantes legislativos, que intercedieron por los vecinos y comenzaron así diferentes lecturas políticas¹³². La oposición no iba a desperdiciar la oportunidad para interponer pedidos a la Justicia.¹³³

Salieron a publicidad los lugares elegidos por el proyecto de traslado: ...*"La lista titulada Reintegración Urbana Villa 31, menciona los barrios de Barracas, Colegiales, Flores Sur, La Boca, Mataderos, Parque Patricios, Paternal, Saavedra, San Telmo y Urquiza, como lugares donde se construirán viviendas para la gente de asentamientos"*. (La Nación, 03.02.94, con el título: "Los vecinos no quieren ser invadidos" . Firma María Elena Polack).

¹³¹ Los vecinos "... resolvieron 'ocupar en forma pacífica' un predio ubicado sobre la calle Conde, entre Santos Dumont y Concepción Arenal, para entorpecer el proyecto, atribuido a la Municipalidad, de construir allí viviendas donde serían trasladados los habitantes de la Villa 31"... (Página 12, 03.02.94, con el título: "solo para gente como uno")

¹³² "Dos concejales porteños presentaron ayer una demanda judicial en la que piden la medida de no innovar y cumplir con la ordenanza que declara plaza pública al predio de Colegiales" (La Nación, 03.02.94, con el título: "Los vecinos no quieren ser invadidos" . Firma María Elena Polack)

¹³³ " Carlos Louzan y Humberto Bonanata, ambos de la UCR, recurrieron a la medida judicial por considerar que no se cumple con la ordenanza 44762/92,, que declara que la manzana situada entre las calles Conde , Concepción Arenal, Santos Dumont y Alvarez Thomas debe ser afectado a espacio verde" (La Nación, 03.02.94, con el título: "Los vecinos no quieren ser invadidos" . Firma María Elena Polack)

Las disputas intragubernamentales explicaron las diferentes respuestas de los funcionarios. Nadie quería pagar el "costo político". Además, existieron problemas de comunicación con los vecinos de la ciudad ... "Lico insistió en la necesidad de 'dejar en claro que la tarea del Plan Arraigo consiste en la reubicación de los asentamientos ilegales en todo el país sobre tierras fiscales nacionales (...) en tanto aclaró que también le corresponden a la intendencia algunas tareas -' además de la de comunicar claramente a los vecinos de los barrios qué tipo de viviendas y cuántas personas se ubicarán en cada sitio, insistió -como seguimiento de las obras y el cronograma de adjudicaciones y de pagos de cuotas por las viviendas por construir 'que está a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda'" (La Nación, 03.02.94, con el título: "Los vecinos no quieren ser invadidos". Firma María Elena Polack)

Los vecinos se empezaron a organizar, no se quedaron en palabras, protestaban ruidosamente¹³⁴ en Colegiales. Aparecieron más argumentos para rechazar a los villeros, ya no sólo son "ladrones", sino que **bajaban el valor de la propiedad...** "Este señor Bouer (Saúl) debería pensar que si vienen los villeros nuestras propiedades pasarán a costar monedas, y esta es una zona residencial', se quejó la mujer. (La Nación, 03.02.94, con el título: "Los vecinos no quieren ser invadidos". Firma María Elena Polack)

La Municipalidad respondió a las acusaciones del Programa Arraigo y dijo el periódico :" deslindó responsabilidades aclarando que el proyecto depende del Plan Arraigo y este es de jurisdicción nacional." (La Nación, 03.02.94, con el título: "Los vecinos no quieren ser invadidos" . Firma María Elena Polack)

Al día siguiente (4 de febrero de 1994) el copete de una nota del diario La Nación mostró la decisión del gobierno nacional de enfrentar a los vecinos : "Firmeza: a pesar de las protestas vecinales, el presidente del Plan Arraigo confirmó la reubicación en 14 puntos de la Capital Federal." (La Nación, 04.02.94 , con título: Ratifican que será trasladada la Villa 31)

Apareció en escena el **Presidente de la Nación**, brindando apoyo político al proyecto: (Telam) "El titular del Plan Arraigo, Miguel Ángel Lico, señaló que el presidente Carlos Menem 'ratificó que los habitantes de la Villa 31 de Retiro; serán trasladados a 14 puntos de la Capital Federal, entre ellos Colegiales', donde los vecinos continúan su férrea oposición al proyecto." (La Nación, 04.02.94 , con título: Ratifican que será trasladada la Villa 31)

Comenzaron a aparecer infinidad de informaciones contradictorias y aclaratorias.¹³⁵ La oposición buscaba diferenciarse y apareció la palabra "guerra" :... "otro edil, Raúl Fernández (Frente Grande) cuestionó la 'inaceptable indiferencia municipal' en el tema, que a su juicio 'produjo una situación de guerra entre vecinos y acentuó actitudes de xenofobia que no pueden ser promovidas" (La Nación, 04.02.94 , con título: Ratifican que será trasladada la Villa 31)

Cuando la seguridad o la valuación de las propiedades no alcanzó los vecinos se pusieron a averiguar y descubrieron que en prácticamente todos los

¹³⁴ " A dos días de iniciada la protesta por el presunto traslado de buena parte de los habitantes de la Villa 31 de Retiro a un descampado, los vecinos de Colegiales presentaron ayer una medida de no innovar ante la Justicia y adelantaron que el viernes "más vecinos abrazaremos lo que por ordenanza municipal debería convertirse en un espacio verde". (Clarín, 03.02.94, con título: "Siguen subiendo la temperatura entre vecinos de Colegiales")

¹³⁵ Por ejemplo .. "Sobre el mismo tema, los concejales porteños Alejandro Ruiz Laprida y Roberto Larrosa, ambos de la UCR, señalaron que 'es una Comisión Municipal de la Vivienda la encargada de afectar los predios para el traslado de la villa 31 ' y que ya fueron determinados dos predios que pertenecen al Parque de las Victorias, ubicado en la zona sur de la Capital Federal".(La Nación, 04.02.94 , con título: Ratifican que será trasladada la Villa 31)

terrenos afectados existía una norma previa. Así se construyeron las reivindicaciones. Es más, este conflicto ayudó a la aparición de solicitudes de mejora de la calidad de vida o proyectos olvidados en muchas de las zonas. Así se piden hospitales, plazas, escuelas, infraestructura, etc...."*Pedimos que aquí se construya un Hospital Materno Infantil y una escuela, y si no es así que se mantenga la plaza ; resumió Susana de Rechou. Y agregó: 'ayer nos reunimos en la Municipalidad con autoridades del Plan Arraigo que de palabra nos aseguraron que las obras se suspenderán por 15 días, pero hasta que no den marcha atrás definitivamente, de aquí no nos vamos'* (Clarín, 04.02.94 con título principal (dos hojas) Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal).

Algunos vecinos no querían quedar como "prejuiciosos" y preferían separar las aguas. Un vecino en una frase poco feliz hablaba de un espacio vital: *"...No tenemos nada contra la gente de la Villa 31, pero mantener este espacio verde es vital para nosotros"*. (Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal).

Aparecieron cifras y datos y... plazos: *"En la Villa 31 viven 2.075 familias de las cuales sólo alrededor de 800 tienen sus casas en el trazado de la autopista. Para ellos, si se cumple el plan, la fecha tope para su mudanza será el 31 de julio de este año."* (Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal.)

Aquí apareció que la erradicación no es para un sector sino para toda la villa. El Presidente del Programa Arraigo hizo las críticas al Proyecto Retiro : *"Pero dos razones llevaron a que también se resolviese la liberación completa de las tierras de la villa. La primera es que en algún momento se pretenderá cumplir con el proyecto original de la autopista. El segundo motivo es que 'decidimos que era una excelente excusa para que la villa desapareciera por completo ', explicó a Clarín Miguel Ángel Lico, presidente del Plan Arraigo, cuya tarea es la reubicación de los asentamientos ilegales sobre terrenos fiscales"*. (Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la capital Federal.)

Las ideas se reciclaron y **siempre quieren llevar a los villeros fuera de la Capital** y siguieron los rumores: (Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal).

Los habitantes de la Villa 31 comenzaron a opinar y algunos se propusieron ser los interlocutores: *"..Pero la idea de Bouer también fue desechada cuando se conoció que los propios habitantes de la Villa 31 se negaban a mudarse hacia la provincia. A este dato se llegó a través de una encuesta realizada para el Plan Arraigo. El sondeo, además, indicaba que la 'gente sí estaba dispuesta a abandonar la villa siempre y cuando fuera a algún lugar de la Capital Federal, sostuvo Lico' "* (Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal).

Lico dio más precisiones del proyecto que nadie conocía fehacientemente . *Así se explica la idea de impedir rechazos, idea que fue refutada en los hechos...." Se trata de torres de tres pisos -alrededor de 14 metros de altura..." La decisión de no trasladar a todas las familias de la Villa 31 a un solo lugar de la Capital Federal se tomó en base a que queremos que en cada uno de los barrios se de una reintegración*

a baja y media densidad', explicó Lico, 'Lo contrario generaría inconvenientes.' (Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal).

Se siguieron echando culpas y el Intendente (Subtítulo: El intendente, con perfil bajo) dijo " *No es la primera vez y tal vez no será la última. La decisión de trasladar a los habitantes de la Villa 31 a terrenos de Colegiales, Villa Lugano y Mataderos -entre otras 13 zonas- bajó desde el gobierno nacional a la Municipalidad porteña y ahora, en la Comuna, comentan que 'no podemos hacer nada' frente a la protesta vecinal que se está cocinando en los barrios.*" (Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal).

Se relacionó este hecho con una situación más general de poca "autonomía" municipal en los proyectos : "*La falta de protagonismo del municipio en decisiones que toma el gobierno nacional y caen sobre la ciudad ya se vio, por ejemplo , cuando en setiembre el presidente Carlos Menem ; y el ministro de Economía, Domingo Cavallo, anunciaron la intención de urbanizar el área de Retiro y, entre otras cosas, vender 90 ha.*" (Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal).

Se puso en juego la erradicación de toda la villa. El valor de la tierra es determinante : "*En realidad, la urbanización de Retiro y el negocio de la venta de buena parte de esas tierras es una de las causas que apresura el éxodo de los villeros. Es que a la Villa 31 se le ocurrió aparecer justo en el centro de las tierras que están destinadas a tener las cotizaciones más altas de la ciudad. La otra causa del traslado es que estorban el trazado de la autopista 9 de julio, en su tramo norte.* (El subrayado es nuestro) (Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal).

"Para Antonio Lezcano, (Subtítulo: No nos quieren en ningún lado) coordinador de las 17 instituciones de la Villa 31 de Retiro, "**a nosotros no nos quieren en ningún lado**", no solo en Colegiales y Mataderos sino en los barrios, y en seguida dice que la causa por la que los quieren mudar se debe a intereses económicos "porque en esta zona el metro cuadrado sale 30.000 dólares". (Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal).

Aparecieron los "costos políticos" y la reivindicación de los villeros del Decreto 1.001: "... Desencantado porque "el presidente Menem nos prometió por cadena nacional que el problema de Retiro iba a estar solucionado en la primavera de 1993 y todavía no se empezó a construir en ningún lado", aclara que a ellos nadie los consultó y que "hay mucha gente en la villa que no está conforme con los traslados". (Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal).

Se dieron descripciones más detalladas de quiénes son los villeros en cuestión y qué querían, que a su vez contribuyó a despejar el fantasma de que las villas estaban pobladas de extranjeros indocumentados y por lo tanto oportunistas (xenofobia)¹³⁶.

¹³⁶ "... Mientras a los habitantes de los cinco barrios que conforman la villa -Autopista, YPF, Comunicaciones, Inmigrantes y Güemes- nadie les dijo cuando comenzarán a ser mudados, una encuesta que encargó Hugo Aime el año pasado indica que el 54% de los habitantes tiene trabajo estable, el 39% trabajo regular y solo el 2% está

Los villeros no sabían qué frente atacar: los prejuicios, las internas políticas, su futuro: “..Según Lezcano *“la gente tiene miedo de los que viven en la villa; pero no somos ladrones” y le echa parte de la culpa de ese sentimiento a que no se aclara que la villa no se trasladará en bloque, sino que unas cien familias irán a cada uno de los 13 lugares elegidos. “La verdad -dice- estamos en medio de peloteo político y la gente de Plan Arraigo está dando demasiadas vueltas”*”. (el subrayado es nuestro)(Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal.).

El día 5 de febrero de 1994 los periódicos mostraron que el Intendente decidió dejar su perfil bajo y salir a defender el proyecto: *“No podemos ser insensibles. Cuando no levantamos viviendas nos acusan de ello y cuando lo hacemos, nos critican. Además, contemplaremos todas las necesidades de los vecinos y ayudaremos a la inserción de los habitantes de la villa en cada barrio.”* afirmó Bouer. “ (La Nación, 05.02.94).

Entraron en escena nuevas propuestas, dentro mismo del justicialismo local para calmar el conflicto e ir desarmando el proyecto.¹³⁷

Vemos que para la primera etapa del conflicto por lo menos aparecieron mencionados en los medios 16 actores diferentes: Covimet, vecinos de Mataderos, vecinos de Colegiales, concejales de la UCR, Programa Arraigo, Comisión Municipal de la Vivienda, Intendencia, Intendente Saúl Bouer, Presidente de la Nación, concejales Frente Grande, habitantes de la Villa 31, gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Ministro de Economía Domingo Cavallo, Antonio Lezcano (coordinador de las 17 instituciones de la Villa 31 de Retiro), Hugo Aime (consultor), diputados del PJ García Moreno y Miguel Ángel Toma.

Esto fue solo una parte visible del entramado que fue provocado por políticas de erradicación, cuando la Capital Federal no estaba acostumbrada a recibir y menos aún a trasladar villeros en su interior. Por lo tanto afectó a un sector amplio de la población de la Capital ya que el proyecto tenía como objetivo redistribuir a los villeros en grupos. Esto provocó que salieran a luz las alianzas políticas entre organizaciones vecinales o directamente vecinos y dirigentes de partidos políticos locales e incluso representantes de la legislatura nacional. Se sumaron a esto, los funcionarios de los poderes ejecutivos nacional y municipal, así como los ejecutores de Programas de incumbencia en el tema como el Arraigo o diseñadores del Proyecto Retiro.

Llevar el entramado de “perjudicados” a niveles tan amplios significaba comprometer en sí misma la política social que se pretendía encarar. De esta forma se hizo marcha atrás y se acotó, como ya era tradicional en las políticas erradicadoras, los damnificados solamente a los habitantes de la Villa 31. Así, los objetivos planteados tendrían viabilidad.

desocupado. El resto son jubilados o amas de casa. **Contra lo que pudiera creerse el censo señaló que hay mayoría de argentinos (69%) y los extranjeros se dividen entre los que ya tienen radicación otorgada (un 21%) y los que todavía están con residencia pendiente (10%)**..(El subrayado es nuestro) (Clarín, 04.02.94 con título principal -dos hojas- Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal).

¹³⁷ “García Moreno acompañó a su compañero de bancada Miguel Ángel Toma en un proyecto de resolución en el cual se pide a la Municipalidad la suspensión de las obras previstas en Colegiales, Mataderos y Villa Lugano, para la primera etapa del traslado de la Villa 31”. (La Nación, 05.02.94)

4.4.4. Comienza la lenta y fracasada negociación. El consenso no es fácil

Los vecinos fueron escuchados y empezaron a pensar en dejar los traslados de lado. El titular del Plan Arraigo, Miguel Ángel Lico estaba dispuesto a reunirse con vecinos de Colegiales y dijo que *"...si ellos tienen **razones técnicas de peso**" existe la posibilidad de **rever la decisión de trasladar a ese barrio a una parte de la Villa 31**"* (La Nación, 05.02.94).

La guerra entre prejuicios siguió, ganando el bando de aquellos que estigmatizaban a los villeros: ... *"Oscar Agosti, presidente de la Sociedad de Fomento Nuevo Colegiales, destacó (...)No se trata de racismo, sino de la **seguridad personal** de los habitantes de este barrio. Todos sabemos lo que es vivir al lado de una villa, y también los viejos vecinos porque aquí estuvo la Villa Mitre.¹³⁸ **Tenemos racismo contra la delincuencia, las malas costumbres y la vagancia**"* (La Nación, 05.02.94).

El Programa Arraigo no quiso asumir su costo político y echó las culpas a la Municipalidad, quienes dijeron ... *"lo nuestro es asistencia técnica, pero la decisión política del traslado o no de la villa la tiene la Municipalidad"* (Clarín, 05.02.94, con titular: 1.500 vecinos abrazado en Colegiales. Título: Bouer: "Vamos a analizar el caso de Colegiales").

Intervino la Justicia. Los vecinos desplegaron diferentes estrategias de lucha en una disputa simbólica: (copete) *"... Las obras para el traslado de la Villa 31 a un espacio abierto en Colegiales quedaron suspendidas por 15 días por decisión del Juez Juan Carlos Vera Ocampo. Argumento: escuchar las distintas posiciones. Un compás de espera matizado por el vecindario en un lugar con un **abrazo gigantesco** que los unió simbólicamente en su lucha por evitar que se materializara el proyecto oficial. **Plantaron árboles y flores** como expresión de esperanza"* (La Prensa, 05.02.94, con título: Villas: se suspenden las obras).

La interna del partido gobernante no excluyó al Parlamento. Bouer insistió con el proyecto cuando Arraigo ya lo había dejado de lado en su forma original.¹³⁹

El Concejo Deliberante reclamó su lugar¹⁴⁰ y fue debatido el problema en su recinto (diarios del 06.02.94): *"El proyecto oficial de despejar el área de Retiro quedó formalmente congelado anoche cuando tras cinco horas de arduas negociaciones, el Concejo Deliberante aprobó por unanimidad **dejar sin efecto** y sin plazo el traslado de la Villa 31 a diferentes barrios de la Capital Federal"* (Página 12, 06.02.94, con título: El traslado de la Villa 31 quedó en la congeladora").

La salida del conflicto comenzó a tomar forma a partir de intentar consensuar por lo menos dentro del gobierno. Para esto se creó una Comisión "que

¹³⁸ Recordemos que la Villa Mitre fue erradicada en la última dictadura militar

¹³⁹ *"Durante la jornada se habían entrecruzado las declaraciones del diputado Miguel Toma-abogaba por la decisión adoptada- y las del intendente Saúl Bouer, quien confirmó la ejecución del Plan Arraigo de traslado de ocupantes de villas a 800 nuevas viviendas en un plazo de hasta 180 días"* (La Prensa, 05.02.94, con título: Villas: se suspenden las obras).

¹⁴⁰ *"Antes de ser puesto en marcha añadió el concejal- (Arellano, socialista) esas medidas debieron ser tratadas por el Concejo, al tiempo que recordó que **existen lugares de ubicación, como el predio del ex hospital Salaberry, que ya en 1910 fue cedido para que allí se erigiese un centro de salud.**"* (La Prensa, 05.02.94, con título: Villas: se suspenden las obras)

por presiones de la oposición contemplaba incluso la posible radicación de los pobladores en cuestión" (Página 12, 06.02.94, con título: "El traslado de la Villa 31 quedó en la congeladora").

Los vecinos y los villeros siguieron de cerca el debate porque desconfiaron: Paradójicamente los intereses los unieron ya que había que **erradicar la erradicación.** " *La resolución, festejada por los vecinos de la villa y de los distintos barrios porteños elegidos para la mudanza, que coparon las gradas del recinto, hace peligrar la continuación de la autopista 9 de Julio Norte impulsada por el gobierno Nacional y el Proyecto Área Retiro. "Con esta ordenanza ha quedado demostrado que, cuando el pueblo se pone firme, puede. Si la dictadura no nos pudo sacar de Retiro, menos lo hará un gobierno democrático, por más que se crea el dueño de la estancia", dijo con júbilo Juan Cymes, fundador del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados*" (Página 12, 06.02.94, con título: El traslado de la Villa 31 quedó en la congeladora").

No siempre lo que queda escrito en la ordenanza es fruto del consenso. La oposición dejó de lado alguna de sus posturas pero logró introducir otras como la posibilidad de seguir estudiando la radicación: "(...) *El oficialismo trató de eliminar del texto, infructuosamente la posibilidad de estudiar "la radicación" de los habitantes de la villa en el terreno donde hoy tienen construidas sus casitas*" (Página 12, 06.02.94, con título: El traslado de la Villa 31 quedó en la congeladora").

Los vecinos siguieron movilizados e insistieron con sus reivindicaciones que ya iban más allá de la cuestión de los villeros, pero que fue desatada en este conflicto.¹⁴¹

En una carta de lectores vecinos de Colegiales explicaron más detalladamente su razonamiento y las "desventajas" de contar como vecinos a los villeros: "*Durante muchos años (décadas de los años 50, 60 y 70) un sector de Colegiales padeció de este tipo de asentamiento. Ello implicó un estancamiento total de la zona y una convivencia de triste recuerdo para la población tradicional y legalmente afincada en la misma. Los valores de los inmuebles quedaron deprimidos*". (...) *No carecemos de sensibilidad social, pero nos asiste el derecho de clamar por la preservación de nuestros patrimonios y de la forma de convivencia progresista que logramos alcanzar*" (La Nación, 06.02.94).

A los pocos días (periódicos del 09.02.94), los villeros también explicaron con más detalle sus vidas y sus razones.¹⁴² "*Los Prieto sobrevivieron a los desalojos compulsivos de los 70 y ahora se oponen al traslado de los habitantes de la villa a otras zonas de la Capital Federal "porque en mayo de 1990 el presidente Menem firmó el decreto 1001 por el que nos daban estas tierras, donde iban a construirse departamentos. En la Casa de Gobierno el Presidente nos dijo: "Hoy hace 200 años que los patriotas lucharon por sus tierras y hace 40 años que ustedes luchan por las suyas. Hoy con esta firma, ustedes serán dueños de la tierra en la que viven. " Después se borró con el codo. (..) Queremos saber que paso con la promesa de Menem "*" (Página 12, 09.02.94 con título "Mejor nos quedamos acá". Los Prieto de la Villa 31).

¹⁴¹ "No tenemos nada contra esa gente pero queremos que en el terreno donde antes se encontraba el Hospital Salaberry se construya una escuela y un materno infantil, como estaba programado, argumentó indignado Tomás Antonio Reyes (40), vecino de la zona". (Clarín, 06.02.94, con título: Plan de Lucha en Mataderos por la mudanza de la Villa 31)

¹⁴² Los vecinos de Colegiales en el Diario La Nación y los villeros en Página 12

Se sumaron las protestas en otros barrios, como Lugano ¹⁴³ o nuevamente a Colegiales donde prendieron velas o linternas.¹⁴⁴ Paralelamente se producía *"ruidosa protesta en Mataderos contra la reubicación de la Villa 31"* (La Nación, 09.02.94).

Se intentó nuevamente lograr que el apoyo político del Presidente le de más firmeza al proyecto y circunscribir el conflicto solo a Colegiales para seguir con lo planteado¹⁴⁵. El Programa Arraigo salió a asumir algunos errores, pero intentando desligarse de los problemas mayores: (...) *"Mario Sabugo, asesor del Plan Arraigo, aseguró que "Descubrimos la supuesta existencia de la ordenanza recién ahora", explicó, dejando entrever su extrañeza por no haberla encontrado antes, cuando evaluaban si el terreno era o no el apropiado (...) Extraoficialmente, fuentes del Plan Arraigo dijeron a Clarín que si la ordenanza hubiera existido nunca se hubiera pensado en trasladar a los habitantes de la Villa 31 a un predio que legalmente estuviera destinado a ser una plaza . Además, Sabugo aseguró que si bien el lugar estaría considerado como plaza pública, está incluido en el distrito U20 de planificación urbana, donde se permite construir. "Aparte, aunque no consta que haya sido vetada, la ordenanza no está aprobada por el Poder Ejecutivo ni publicada en el Boletín".* (Clarín, 09.02.94.con título: "Ordenan parar las obras donde iban a mudar parte de una villa").

Se realizaban debates públicos que incluían los medios gráficos, entre oficialismo y oposición.¹⁴⁶

A principios de febrero de 1994 (11.02.94) los diarios hablaron de un sorpresivo operativo policial en la villa 31 de Retiro . **El gobierno también buscó sus estrategias, que son muy similares a las utilizadas por el último gobierno militar, la que denominaba "desaliento", que consistía en hacer lo más molesta la vida a los villeros. En este caso era conveniente utilizar la policía, lo que además contribuía a consolidar el prejuicio a los villeros, que serían expulsados de sus viviendas para construir una autopista necesaria para todos los habitantes de la ciudad. Se quería mostrar la disputa como de intereses generales (autopista) vs particulares (villeros).**

¹⁴³ *"Vecino recuerde que el valor de su vivienda bajó un 50 por ciento desde hace diez días, considere lo que puede llegar a valer si traen a la gente de la Villa Retiro, decían una de las vecinas a través del altoparlante que acompañó la protesta" (En Mataderos) (...) El rechazo al posible traslado de habitantes de la Villa 31-Retiro también se puso de manifiesto en las últimas horas de la tarde de ayer entre el vecindario de Lugano"* (La Prensa, 09.02.94 con título: "Cuando los barrios protestan").

¹⁴⁴ *"La singular protesta que será protagonizada por vecinos de la zona portando velas o linternas pretende "acercarles luz a la justicia para que ese lugar siga siendo una plaza", comentaron a La Prensa integrantes de la Comisión Barrio Plaza Colegiales"* (La Prensa, 09.02.94 con título: "Cuando los barrios protestan")

¹⁴⁵ *"Según trascendió ayer, pese a la declaración judicial de "no innovar", el presidente Carlos Menem ratificó a fondo la operatoria del Plan Arraigo y dio precisas instrucciones al intendente Saúl Bouer para que resuelva el problema del barrio de Colegiales, y para que se siga adelante con el programa."* (Clarín, 09.02.94.con título: "Ordenan parar las obras donde iban a mudar parte de una villa")

¹⁴⁶ Jozami, concejal del Frente Grande dijo que: *"Las consecuencias de este no gobierno de la ciudad son las que vemos. El derecho a la vivienda se opone absurdamente a la defensa de los espacios verdes y Buenos aires parece menos una ciudad que una suma de barrios con sus propios intereses. Valorando la negativa experiencia del asentamiento de los pobladores del Albergue Warnes, los funcionarios del Plan Arraigo sugirieron que esta vez se dispersaran en distintos puntos de la ciudad grupos de un menor número de familias. Así se evitarían problemas de infraestructura y se facilitaría la integración social de los trasladados. El argumento parece razonable, pero en cualquier caso la aceptación del plan exigiría dos supuestos que no se han cumplido: el consenso sobre los motivos por los que erradica la Villa 31 y una amplia y democrática discusión para definir las nuevas radicaciones."* (Clarín, 10.2.94 Nota de opinión " Hay un nuevo tipo de conflicto urbano, que parece mezclar legítima defensa del espacio propio con intentos de discriminación social ". Vecinos contra vecinos.)

El copete de Clarín sintetizaba : *“Carros de asalto, helicópteros, perros y patrulleros acompañaron ayer unos 60 efectivos policiales (Página 12 de la misma fecha habló de 500) que realizaron un inesperado operativo en la Villa 31 de Retiro. El procedimiento se produjo en el mismo momento en que la villa es objeto de una polémica por la decisión oficial de trasladar a sus habitantes a trece zonas de la Capital Federal.”* (Clarín, 11.02.94).

La Policía Federal informó que el operativo fue *“.., a pedido de los vecinos, para brindar seguridad al barrio. Entre los vecinos, en cambio, no hubo ninguno que pudiera avalar la teoría de que la Policía fue llamada por ellos. Al concluir el procedimiento, la Policía solo se llevó a siete personas detenidas por vagancia o falta de documentación.* (Clarín, 11.02.94)

(..) El comisario Guillermo Trotta, señaló que la orden (..) no tiene ningún tipo de relación, ni tiene por qué tenerla, con el traslado de los habitantes de la villa”. (Clarín, 11.02.94). Los habitantes veían otros objetivos como la intimidación.¹⁴⁷

Hasta el mismo concejal de la Ucede que otras veces sostenía “ los privilegios de ser villero”, denunciaba: *“Buscan amedrentar. Es claro que hace rato que vienen pensando cómo sacar la villa de ahí: o la hacen salir por la presencia de elementos de izquierda o con el pretexto de la autopista”* (Página 12 , 11.02.94 -2 pags-, con título : Rastrillaje sobre el terreno).

Nuevamente se recurrió al argumento de los inmigrantes ilegales.¹⁴⁸

El concejal de la UCEDE Julio Crespo Campos, quien avisó sobre la presencia de la policía en la villa, también denunció los supuestos fines inmobiliarios del Proyecto Retiro y vinculó la erradicación con éste: *“.. estimó que “para construir la autopista sólo hay que desalojar a 800 familias del terraplén que ocupará la vía rápida. Pareciera que se está utilizando políticamente la necesidad de la autopista para desalojar toda la villa y vender los terrenos que son muy costosos, tal como lo propone el controvertido Proyecto Retiro, concluyó”* (...)La Prensa, 11.02.94 con título: “Vasto operativo policial en la Villa 31 de Retiro”).

El mismo concejal denunció que : *“nueve de los catorce predios seleccionados por el Programa Arraigo para trasladar la Villa 31 tienen normas urbanísticas que impiden la construcciones de nuevos barrios.”* (La Prensa, 11.02.94 con título :“Vasto operativo policial en la Villa 31 de Retiro”).

En una declaración confusa Miguel Alborde, presidente de la Comisión Vecinal de la Villa, consideró que: *“si bien es bueno que la policía controle la seguridad dentro del barrio, consideramos que este operativo es intimidatorio por el despliegue de fuerzas con armas largas y perros”* (La Prensa, 11.02.94 con título: “Vasto operativo policial en la Villa 31 de Retiro”).

¹⁴⁷ *“Para Rigoberto, un obrero de la construcción, las cosas son más graves: “No aceptamos estos operativos porque no se justifican, porque no hicimos nada. Con esto lo que buscan es que la gente termine por cansarse y se mande a mudar, no a otro barrio, sino de nuevo a la calle”.* (Clarín, 11.02.94). O *“... trata de una campaña de intimidación para que acepten sin condiciones la mudanza de sus viviendas a algún otro barrio y algunos aseguran que ellos habían pedido protección policial contra las intimidaciones de los vecinos de Lugano.”* (Página 12 , 11.02.94 -2 pags-, con título : Rastrillaje sobre el terreno)

¹⁴⁸ *“Según aseguraron fuentes del Ministerio del Interior, los procedimientos policiales de ayer en la villa 31, obedecieron a la política de migraciones, ya que en el lugar afirman residen muchos indocumentados provenientes de países limítrofes.”* (La Prensa, 11.02.94 con título :“Vasto operativo policial en la Villa 31 de Retiro”)

Los vecinos de la Villa contraponen quedarse en Retiro y dicen que es posible.¹⁴⁹

Al día siguiente los diarios dieron cuenta de la negociación, que por ese entonces solo quedaba en palabras. Estaban expectantes vecinos "damnificados" y un contingente de villeros. Los vecinos de Colegiales recurrieron a la justicia. Aparecieron amenazas de los villeros también de llevar a juicio el cumplimiento del decreto 1001. (Página 12, 12.02.94 . Guerra de los vecinos.. Titular -que ocupa toda la página-: Pelito pa" la vieja). Se amenazaba: *"Exclusivo: los vecinos de la Villa 31 resistirán judicialmente el desalojo porque el presidente les había cedido las tierras por decreto."* Se ve en la tapa una foto de Cymes en 1990 dándole la mano a Menem en la firma del Decreto (Página 12, 12.02.94 . Guerra de los vecinos. Titular -que ocupa toda la página-: Pelito pa" la vieja).¹⁵⁰

Se dividieron las aguas y aparecieron diferentes respuestas para los vecinos de Colegiales y para los habitantes de la Villa 31. Es decir, se escucharon los reclamos de los vecinos "legales" y se insistió con la erradicación de los "ilegales". Como decía el copete: *"En forma definitiva el gobierno desestimó ayer el traslado de la villa ubicada en Retiro a Colegiales. La decisión salió del despacho de Eduardo Bauzá, quien reunió al mediodía a varios pesos pesado del gobierno, alertado por la decisión de los vecinos de la Villa 31 de iniciar juicio por su traslado ilegal . Después de 4 horas, el secretario general anunció el paso atrás, pero según fuentes seguras la decisión de trasladar la villa sigue en pie"* (Página 12, 13.02.94 . Titular -toda la página- " Marcha atrás. El gobierno anuló el traslado de la Villa 31 a Colegiales).

Los villeros expresaron su rechazo y *"(..) en la Villa 31 de Retiro los ánimos siguieron caldeados como siempre. Felix Alborde uno de los presidentes de la Comisión Vecinal fue el encargado de expresar el rechazo. "Acá no necesitamos ningún consenso para trasladar nada. Lo único posible es que nos den la radicación definitiva"*, señaló. Sumando un escalón al rechazo de los dirigentes barriales a la intención oficial de dejar a Retiro sin villa, sostuvo que *"nos vamos a quedar acá, porque hay suficiente espacio para solucionar la superpoblación. Hay muchos terrenos del Estado que ocupan las multinacionales portuarias. Y además la autopista no afecta los terrenos de la villa, como dice (el titular del Plan Arraigo, Miguel Ángel) Lico"*. (Página 12, 13.02.94 . Titular -toda la página- " Marcha atrás. El gobierno anuló el traslado de la Villa 31 a Colegiales)

Aparecieron justificaciones a los "errores" cometidos y se aclaró que la ordenanza 44.762-90 que establecía la plaza en Colegiales estaba mal porque eran terrenos del Estado Nacional y nunca debió salir.¹⁵¹

En su copete destacó La Nación, el reconocimiento del error de proyectar la radicación en terreno destinado a una plaza pública. En la nota se refieren a la "algarabía": *"Los vecinos de Colegiales celebraron durante todo el día la decisión de anular el traslado de parte de la Villa 31 a ese barrio. Por la noche, festejaron con un asado en el predio donde se ubicará la plaza."* (La Nación, 13.02.94 con título: Anulan el traslado de la Villa 31 a Colegiales).

¹⁴⁹ "Alborde expresó que la comisión que lidera propone construir las viviendas del Plan Arraigo planeadas para otros barrios, en terrenos de la villa, dejando lugar para la autopista Buenos Aires-La Plata, que será construida sobre un terraplén que la cruzará por el medio" (La Prensa, 11.02.94 con título : "Vasto operativo policial en la Villa 31 de Retiro").

¹⁵⁰ El 13.02.94 Pagina 12 titulaba su tapa "Marcha atrás. El gobierno anuló el traslado de la Villa 31 a Colegiales".

¹⁵¹ "La propuso un concejal peronista en la época de Grosso y nadie se dio cuenta, ni nosotros, ni los radicales , ni el Poder Ejecutivo municipal, de que no era un terreno municipal. " (Página 12, 13.02.94 . Titular -toda la página- " Marcha atrás. El gobierno anuló el traslado de la Villa 31 a Colegiales)

Clarín, el 13.02.94 decidió titular su diario: "los villeros y los que no los quieren frente a frente. Clarín sentó a una misma mesa a gente de la villa de Retiro y a vecinos de Colegiales, Mataderos y Lugano que no quieren recibirlos. Entre los argumentos de unos y otros se mezclan palabras como racismo, solidaridad, miedo, droga y robo. "

El artículo se preguntaba . ¿quién les teme a los villeros? y titulaba: *Casi todos se quieren mudar*. Aparecieron las diferentes opiniones dentro de la Villa. Estaba claro que no todos querían quedarse ni todos querían irse. Se desautorizó la palabra de los dirigentes. Se volvió a recurrir a encuestas para ver qué pasa.: "Según los censos oficiales, la gran mayoría de los habitantes de la Villa 31 no tiene objeciones en mudarse a las casas que se construirán en otros puntos de la ciudad. Aunque varias entidades que funcionan en los cinco barrios internos del asentamiento se adjudican la representatividad de la gente, Clarín pudo constatar que el liderazgo de los dirigentes es relativo y tiende a desaparecer a la hora de tomar decisiones individuales trascendentes como la de un probable traslado" (Clarín, 13.02.94, op. cit.).

Otro subtítulo decía : Decreto incumplido. Recordaba el compromiso del decreto 1001 "que autorizaba al Estado Nacional a venderle los terrenos fiscales donde se formaron las villas a sus "actuales ocupantes". La nota mostró entonces al otro sector que opina "El Estado está obligado a vendernos las tierras" (Clarín, 13.02.94, op. cit).

Aparecieron otras aclaraciones ya no dirigidas a los vecinos de Colegiales, sino a los villeros para que entiendan las prioridades en el uso del suelo urbano. La nota decía: "Para el director del Plan Arraigo, Miguel Lico, "el decreto tenía validez si no se seguía la autopista, que afectará el 87% de la villa, Según Lico, no hay un inconveniente legal, porque **bastaría con otro decreto que anule los alcances del 1.001 para la Villa 31**" (Clarín, 13.02.94, op. cit).

El artículo periodístico terminaba mostrando las contradicciones y conflictos planteados : "**Mientras, el círculo no cierra: los vecinos de los barrios no quieren a los villeros. Los que quieren quedarse en Retiro no logran que el Gobierno de marcha atrás con el proyecto. Y los que quieren irse de la villa chocan contra la oposición de Mataderos, Lugano y Colegiales**"(Clarín, 13.02.94, op. cit).

El título de La Prensa mostraba la opinión de otros sectores : Crespo Campos: "Ser villero tiene sus privilegios" (La Prensa, 14.02.94).

El conflicto se politizó a nivel partidario y llegó hasta el Presidente con ironías que implicaban posicionamientos de clase social: "El concejal metropolitano Julio Crespo Campo (UCEDE) le respondió al Presidente Carlos Menem, en relación al problema de la Villa 31 de Retiro, que "si tanto le preocupa la situación, ordene que la trasladen a la cancha de golf de la Quinta presidencial de Olivos". (La Prensa, 14.02.94)

Por otra parte, mostraba su posición ideológica frente al tema donde vuelve a parecer la dicotomía "legales" - "ilegales", contribuyendo a la opinión gubernamental de trasladar a la villa, pero sin compensaciones: (...) " El edil sostiene que en la Capital Federal, "los únicos privilegiados son los villeros y todo ocupante ilegal que a intrusado casas, departamentos o terrenos". Aclaró que "los ciudadanos de segunda son los propietarios que pagan sus impuestos, los inquilinos que pagan alquiler, los

trabajadores legales que pagan sus aportes y las 400.000 personas que viven en los inquilinatos sin ayuda del Estado” (La Prensa, 14.02.94).¹⁵²

El diario La Nación mostraba el nivel de resolución del problema: ***“Incertidumbre: las declaraciones del concejal Pacheco reavivaron las discusión del traslado a otros barrios porteños; los ediles tratarán mañana el tema en sesión especial.”*** (La Nación, 14.02.94 con título: Debatirá el Concejo la situación de la Villa 31)

Ya la ciudad había entrado en pánico, “no podía dormir tranquila” porque en cualquier momento traían villeros a otros barrios. Todos querían estar seguros de que no se los tocaría a ellos: *“Por su parte, el edil radical Eduardo Pacheco, manifestó ayer su intención de pedir a las autoridades la suspensión de todos los proyectos de traslado. En declaraciones a Radio América aseguró que “quieren llevarla a dos descampados debajo de la autopista, uno en la calle Osvaldo Cruz y el otro en la calle Samperio”.* (La Nación, 14.02.94 con título: Debatirá el Concejo la situación de la Villa 31).

También los villeros estaban cansados del manipuleo de tantas versiones en tan pocos días y pensaban renovar sus estrategias, que pasarían a ser más que declaraciones, pasando a la vía judicial.¹⁵³

Ya en el gobierno nadie sabía que hacer con la villa y en el mismo día aparecieron decisiones diferentes:” *Pese a que por la mañana el gobierno había ratificado la erradicación de la villa 31, por la tarde el Concejo Deliberante, se acordó suspenderla hasta tanto no se expidan comisiones que incluirán a los vecinos.”*(Página 12, 15.02.94 con título: Guerra de los vecinos: La villa freezer. Suspenden el traslado) Aparecía el Proyecto Retiro como telón de fondo en la definición sobre el futuro de la villa.¹⁵⁴

Se había introducido en el debate ya no solo la autopista sino el problema que más jaqueaba la radicación, el Proyecto Retiro. El asesor inmobiliario de dicho proyecto respondió en una entrevista que *“esos terrenos deben quedar libres”* (Página 12, 15.02.94 con título: Guerra de los vecinos: La villa freezer. Suspenden el traslado).

El 15.02.94 el titular de Clarín decía: *“El gobierno seguirá adelante con la mudanza de la Villa 31. Hizo saber además, que las obras de la autopista que pasa sobre la villa de Retiro no se detendrá. Pero anuncia la **búsqueda de consenso** entre los vecinos. La idea es evitar que crezcan el conflicto en un año de elecciones. “*

¹⁵² Los "privilegios" a los que se refería serían: *“acceder a la propiedad, protegidos por el gobierno de turno, luego de intrusarla”.* Agregó que tampoco: *“pagan la electricidad, ya que se cuelgan y la roban y ahora, con los medidores comunitarios, toda la sociedad les pagará la luz.(...)Tampoco pagan los impuestos municipales y nacionales, ni hacen los aportes previsionales, ya que trabajan en negro”,* dijo, agregando que el gobierno *“les pone”* escuelas, salas de primeros auxilios y asistencia social *“y eso lo pagamos todos”.* Sus dichos recuerdan mucho a al intendente Cacciatore con su dicho de *“merecer la ciudad”*... (La Prensa, 14.02.94).

¹⁵³ *“Según trascendió, quienes viven en la villa mostraron su disconformidad por el tratamiento que se dio al tema de la erradicación, al mismo tiempo que se baraja la posibilidad de iniciar acciones legales amparadas en el decreto 1001 del Poder Ejecutivo Nacional, sancionado en 1990* (La Nación, 14.02.94 con título: Debatirá el Concejo la situación de la Villa 31)

¹⁵⁴ Una nota periodística tenía como subtítulo: Un gran negocio de 93 ha. El proyecto Retiro. *“El eje del proyecto se resaltó en el decreto 602: “La importancia de los valores inmobiliarios de las propiedades que circundan la zona”. El valor del terreno en el área Retiro se valúa -según estimó la Cámara Argentina de Propiedad Horizontal y Actividad Inmobiliaria- en unos 200 dólares el metro cuadrado, aunque otros, como Mario Linder -vicepresidente de la Sociedad Central de Arquitectos, lo calcularon en “no menos de 300” pesos”* (Página 12, 15.02.94 con título: Guerra de los vecinos: La villa freezer. Suspenden el traslado).

Adentro los títulos mostraban la insistencia del gobierno de no cerrar la posibilidad de la erradicación dentro de la Capital : *"Estudiarán los casos de Lugano y Mataderos."* (Clarín 15.02.94).

Lo que tenían pensado era cambiar la metodología como indicó el copete: *"Ahora el gobierno dice que va a consensuar el traslado de la Villa 31, pero que continuará con el plan de erradicación que impensadamente intranquilizó el clima social en la Capital. La decisión de oxigenar el conflicto fue ratificada ayer en una reunión en la Casa de Gobierno, en la que legisladores peronistas coincidieron en criticar la forma inconsulta en que se empezaron los trabajos, mientras representantes de la Municipalidad y del Plan Arraigo se echaron las culpas mutuamente"* (Clarín 15.02.94).

Para insistir había que descomprimir las presiones, como dice un subtítulo: *"Desacelerar por un tiempo"* (Clarín 15.02.94).

Los días pasaban y se acercaba el momento de elegir convencionales constituyentes para darle autonomía por primera vez a la ciudad y ... *"la propuesta del Gobierno de acordar con los vecinos el polémico traslado de la Villa de Retiro tiene un perfume electoral: la idea es bajar los decibeles de las protestas barriales y despejar cualquier frente de tormenta que reste votos para la elección de convencionales constituyentes del 10 de abril"* (Clarín 15.02.94).

En la nota quedaron claros algunos razonamientos y temores del gobierno que a su vez caracterizan el conflicto: *"(...) Según los dirigentes más lúcidos del peronismo, hubo dos razones para cambiar: en primer lugar, se dieron cuenta de que el conflicto se les iba de las manos: "fue una reacción capilar, genuina, de los vecinos, liderada por asociaciones vecinales", comentaba ayer un diputado que todavía recorre las callecitas de su barrio. Para el oficialismo, la Capital es la vidriera política del país"* (Clarín 15.02.94).

Todavía se seguían echando culpas como : *"Lico -muy enojado e irónico- señaló que todo el problema apareció porque los funcionarios municipales había sido "muy eficientes" a la hora de mandar las cuadrillas de obreros para iniciar las obras antes de que los vecinos de los barrios fueran informados. Klas (subsecretario de gobierno municipal) por su parte, afirmó que la Municipalidad solamente se había limitado a mandar un listado con los lugares posibles de localización y todo había sido decidido por el Plan Arraigo."* (...) Según afirmó el diputado García Moreno (el autor del pedido de no innovar en Colegiales), Bouer había puesto a disposición del Plan Arraigo el predio de Cafayate y Alberdi, en Mataderos; sin darse cuenta que el 9 de diciembre de 1993 había firmado con la empresa José R. Mercado un convenio para que esa firma apadrinara una plaza en ese terreno." (Clarín 15.02.94).

Se van descartando los otros predios posibles.¹⁵⁵ El tema siguió candente y se insistió con el consenso para calmar los miedos y la asunción del tema por el HCD. (La Nación, 15.02.94 con título: Consultarán el traslado de villas).

Es tomado en las altas esferas del gobierno nacional.¹⁵⁶ Corach admitió que ***"la directiva de no mudar la Villa 31 partió directamente de Carlos Menem, así***

¹⁵⁵ "Además, existe una ordenanza de 1988 -publicada por el Boletín Oficial- que destina el predio de villa Lugano, en Larrazabal y Cruz para una huerta urbana para que la utilicen las escuelas del distrito 21. (Clarín 15.02.94)

¹⁵⁶ "En una reunión realizada en la Casa de Gobierno, el secretario legal y técnico de la presidencia, Carlos Corach, informó a ediles y diputados peronistas que hasta tanto no se logre consenso con los vecinos de los barrios en los cuales vayan a construirse las nuevas viviendas no serán trasladados los residentes de la Villa 31 de Retiro. En

como también la de seguir adelante con las obras de la autopista" que pasará por el lugar." (La Nación, 15.02.94 con título: Consultarán el traslado de villas)

Los distintos diarios rescataban diferentes aspectos del conflicto y cómo es aprovechado desde la oposición.¹⁵⁷

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

En esta segunda etapa se restringió el papel del vecindario, cobrando más peso el de los actores gubernamentales y de cargos legislativos, sumado a técnicos, de juzgados y policiales. Esto se debe a que se dio una lucha intragubernamental por resolver el conflicto, tratando de evitar que llegue a ser resuelto por la Justicia, que sumó además las disputas políticas dentro del oficialismo y con la oposición. El entramado se amplió hacia las más altas jerarquías del Poder Ejecutivo. Por otra parte, planteado el conflicto reaparece el Proyecto Retiro disputando el destino de los terrenos de la zona. Para los medios de comunicación, lo que sucedía en los barrios pasó a un segundo plano para concentrarse en el debate dentro del gobierno.

4.4.5. Qué hacer con la Villa 31-Retiro. Ordenanza 47.557/94

La gestión de Bouer, con excepción del caso de la Villa 31, fue un momento de transición donde se prefirió no tomar ninguna decisión apresurada sobre la cuestión de las villas o desplazar la cuestión de la agenda de gobierno. Traducido al resto las villas de la Capital fue un "no hacer" y hacia la 31 un "deshacer".

Después de llevar a su punto máximo el conflicto de la Villa de Retiro, se quería a toda costa ir resolviendo el problema. Se necesitaba tiempo, consensuar y pensar nuevas alternativas. Así el copete de La Prensa decía: *"Una ordenanza votada anoche por el Concejo contribuye a descomprimir momentáneamente el tema de los traslados a otros barrios de ocupantes de la Villa 31. Una comisión para consensuar en 30 días."* (La Prensa, 16.02.94, con título: Tiempo de diálogo por traslado)

posteriores declaraciones, el presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara Baja, Jorge Arguello, aseguró que "no se trasladará a nadie al barrio de Colegiales". (La Nación, 15.02.94 con título: Consultarán el traslado de villas)

¹⁵⁷ *"Respecto de la presentación de los concejales Louzán y Larrosa solicitando ayer que se decrete una "medida de no innovar" respecto del traslado de habitantes de la Villa 31 del barrio de Retiro a otros sectores de esta capital y pidiendo se transfieran los terrenos del asentamiento a sus actuales ocupantes. Quedó radicada en el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11, a cargo de la magistrada María José Sarmiento, y en es escrito aluden al decreto 1001/90 del Poder Ejecutivo"* (La Prensa, 15.02.94 con título: Villa 31: ratifican la suspensión de traslados)

Paralelamente a las manifestaciones y protestas, tanto de los villeros como de los vecinos, los diferentes actores siguieron dando propuestas y generando nuevos conflictos.: (...) *“Cabe destacar, por otra parte, que el titular del programa Arraigo, Miguel Angel Lico, admitió ayer la posibilidad de que los ocupantes de la Villa 31 pudieran ser trasladados a zonas del Gran Buenos Aires. Así se pudo saber, ya que el funcionario mantendrá reuniones con el gobernador Eduardo Duhalde. Esta opción, habría existido desde que se comenzó a estructurar la erradicación de la villa, pero luego se descartó ante la negativa de la gente de Retiro que insistía en un traslado dentro del ámbito capitalino. “ Como en momentos de la última dictadura querían, que los villeros vayan a la provincia de Buenos Aires. (La Prensa, 16.02.94, con título: Tiempo de diálogo por traslado) , Otra nota destacaba ya la respuesta de Duhalde al pedido de Lico, que “ dijo que “no ve factible” esa instancia “porque en la provincia tiene ya una gran inmigración” (La Nación, 16.02.94, con título: Dejó sin efecto el Concejo el traslado de la Villa 31).*

El copete de La Nación mostraba el nivel de movilización aún presente : *“ Unanimidad: tras acaloradas negociaciones y en una tensa sesión, en medio de los gritos de vecinos afectados, los ediles sancionaron una ordenanza que anula todo lo actuado” . (La Nación, 16.02.94, con título: .Dejó sin efecto el Concejo el traslado de la Villa 31).*

Por un lado la ordenanza permitía descomprimir, pero la oposición logró dejar presente la alternativa de la radicación: Creaba una **comisión tripartita, integrada por representantes de la Intendencia, el Concejo y el Programa Arraigo**, la que en 60 días debería elaborar un dictamen sobre el destino de los pobladores del asentamiento. *“La ordenanza señala, sugestivamente que entre las alternativas por analizar por parte de esa comisión se incluye la posible radicación de los habitantes de la villa en las mismas tierras que ocupan ahora. La comisión podrá solicitar opiniones a los vecinos de los barrios eventualmente afectados por la radicación de los desalojados de Retiro y a estos últimos.” (La Nación, 16.02.94, con título: .Dejó sin efecto el Concejo el traslado de la Villa 31).*

Mientras el Concejo intentaba resolver se especulaba abiertamente en que el intendente Saúl Bouer vetara esa ordenanza y *“ cumpla con el pedido del presidente Carlos Menem. “(de no trasladar a los villeros)(Clarín, 16.02.94 Titular: El Concejo Deliberante anuló el traslado de la Villa 31).*

Dentro del Concejo *“... el punto principal de conflicto fue que los radicales, socialistas, ucedeístas y miembros del Frente Grande pedían que el traslado se suspendiera en forma definitiva, mientras que los peronistas ponían solamente que se suspendiera temporariamente. Esta diferencia provocó que los jefes de todas las bancadas mantuvieran una reunión desde las 15.30 hasta las 19.30 -minutos antes que se abriera el recinto -más un cuarto intermedio de media hora durante la sesión.” (Clarín, 16.02.94 Titular: El Concejo Deliberante anuló el traslado de la Villa 31).*

La movilización seguía y para esta ocasión aparecían como aliados los vecinos que no querían recibir villeros y los villeros en cuestión¹⁵⁸.

El día 17.02.94 *“(.) Las fuentes deslizaron algún malestar que habría en la comuna por el tratamiento que el Plan Arraigo hizo del tema en los últimos días. “Presentaron el traslado como un hecho consumado y ahora , tras la reacción de los*

¹⁵⁸ *“La sesión extraordinaria estuvo matizada con la presencia de unos 200 vecinos de la Villa 31, de Mataderos, Colegiales, Parque Patricios y Villa Lugano, que llenaron los palcos “para demostrar que los vecinos estamos unidos y que no hay discriminación”. (Clarín, 16.02.94).*

vecinos y de los concejales, se desprenden del tema para que lo resolvamos “, argumentaron”. (La Nación, 17.02.97 con título: La Municipalidad analiza el destino de la Villa Retiro).

La nota daba cuenta de que los **habitantes de Retiro**, que recibieron el respaldo de los sacerdotes católicos que trabajan allí, **no tienen una sola posición**. “... Un sector esgrime el pleno dominio sobre esas tierras para las 2.100 familias residentes a partir del decreto 1001/90, firmado por el presidente Carlos Menem, y está dispuesto a recurrir a la Justicia para quedarse. Otra corriente, en cambio, sería partidaria del traslado y, además, sostiene que ese decreto solo rige desde entonces. “Quienes compraron o vendieron sus tierras perdieron ese derecho. Sólo 500 familias podrían hacer reclamos”, dijeron sus voceros” (La Nación, 17.02.97, op. cit).

Se suman “marchas en **Chacarita** y en **Liniers** en contra de la relocalización.” (Clarín, 17.02.94 con título :Desconfianza por la decisión del Concejo de no mudar la Villa 31 solo creen los villeros que no se quieren ir).

El periodista que escribió una nota en el diario Clarín (17.2.94) pensaba que la sensación de desconfianza que tenían los vecinos tenía un fundamento con .. “las declaraciones que hizo a Clarín el titular del Programa Arraigo, Miguel Ángel Lico: “La ordenanza es un acto simbólico”, dijo. “La medida del Concejo Deliberante no va a modificar la decisión tomada por el Gobierno Nacional” de trasladar la villa, afirmó. “

Las distintas posiciones en la villa interpretaban de forma diferente los hechos: “(..) En la Villa 31, en tanto, las opiniones diferían entre los dos grupos que aseguran representar a la mayoría de los habitantes de ese asentamiento . Por un lado, los que quieren el traslado descartaron que la ordenanza del Consejo Deliberante sea efectiva. Por otro, los que quieren quedarse, festejaron la medida pero señalaron que, en caso de que fuera vetada o anulada de alguna manera, “vamos a utilizar todas las armas legales que tenemos a nuestro alcance”. (Clarín, 17.02.94 con título :Desconfianza por la decisión del Concejo de no mudar la Villa 31 solo creen los villeros que no se quieren ir).

Un par de días más tarde Crónica titulaba “**Ciudadela** “verde” de bronca”. El copete decía :” *Airada protesta contra la construcción de un barrio en un predio dedicado a esparcimiento.*” (Crónica, 19.02.94).

Se volvió a insistir en llevar el debate a una cuestión delictiva y a los “privilegios” de los villeros: “*El tema en cuestión es la construcción de un barrio en el único espacio verde que hay, para entregárselo a quienes hoy en día usurpan una serie de viviendas cerca de allí y que han convertido en intransitable el lugar*” (Crónica, 19.02.94 con título: Ciudadela “verde” de bronca).

La Nación del 23.04.94, en su editorial toca el tema y fija su posición hacia: “(…) *Todas estas marchas y contramarchas ponen a la vista una situación de notable inseguridad en la sociedad, que no sabe a qué atenerse porque no da el Gobierno señales definidas de lo que se propone hacer con esas tierras, ni con sus habitantes, ni tiene ideas claras sobre cómo hacerlo; falta en efecto, una política adecuada para resolver problemas como los que plantean...*”

“(…) *la construcción de la autopista es ahora un buen motivo para pensar en la reubicación de las 2.100 familias que la habitan, y una excelente oportunidad para recuperar el valioso predio e incorporarlo como un bien útil a la vida urbana. Pero hay*

que buscar el **procedimiento adecuado**". (La Nación, 23.02.94) (las negritas son nuestras).

Ahora la lucha es para que lo fijado en el Concejo Deliberante no sea vetado por el intendente : "Los vecinos de la 31, en la voz del Presidente del Consejo Vecinal Félix Alborde, se mostraron esperanzados en lograr que el intendente metropolitano, mediante la promulgación de la ordenanza permita que los habitantes de la Villa 31 se queden en Retiro "Hoy vivimos en representación de la villa y de los otros barrios unas 200 personas y en forma pacífica dialogamos con el Señor Klass". (La Prensa, 25.02.94 con título: Piden que no se vete la suspensión de los traslados).

En las normas ésto quedo escrito por medio del **decreto 273** del 28 de febrero de 1994, en el que el Intendente Bouer ordenó la reglamentación de la ordenanza 47557. Hay que conciliar con el Programa Arraigo, con los habitantes de la Villa 31, pero también con los vecinos que se pudieran ver afectados por su traslado. En los considerando dice: "Que el Poder Ejecutivo Nacional ha manifestado su postura tendiente a generar un ámbito para concertación y el consenso respecto a la futura reubicación de los habitantes de la Villa 31 de Retiro."

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

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

Pocos días más tarde, siguieron las ambigüedades. La ordenanza no fue vetada pero la erradicación seguiría . Así, el copete de una nota de Clarín decía: "Aunque halla trascendido que el intendente Saúl Bouer podría vetarla, finalmente ayer a la noche se promulgó la ordenanza por la cual se suspende el traslado de la Villa 31. Sin embargo, el Gobierno aclaró que esta decisión no implica que la idea de trasladar a los vecinos de Retiro se haya eliminado, ya que por ese lugar pasará la autopista." (Clarín, 03.03.94 con título: No hubo veto: Bouer aprobó que se suspenda el traslado de la Villa 31).

Los **vecinos de Barracas** aclaraban (diarios 12.03.94) : "Nosotros ya tenemos dos villas a los costados de nuestro barrio, ahora quieren poner una más. Que la pongan en otro lado, dijo a la Prensa un manifestante mientras golpeaba una cacerola con un palo". (La Prensa; 12.03.94 con título: Todos contra el traslado. Grupos vecinales de Barracas y Mataderos pidieron que los habitantes de la Villa 31 permanezcan en Retiro).

Los viejos dirigentes villeros querían presionar, pero ya era tarde : ". Por otra parte, Juan Cymes, representante de la Coordinadora intervillas, que integra la de Retiro, anunció que el próximo viernes se concentrarán frente al Concejo Deliberante, junto con la gente de Mataderos y Lugano, para exigir que los vecinos puedan participar de la comisión formada para solucionar el conflicto" (La Prensa, 12.03.94 con título: Todos contra el traslado. Grupos vecinales de Barracas y Mataderos pidieron que los habitantes de la Villa 31 permanezcan en Retiro).

Por **decreto 457** del 22 de marzo de 1994 se designó como representante del Departamento Ejecutivo en la Comisión creada por la Ordenanza 47.557 (Comisión que estudia las posibles soluciones a la problemática generada alrededor

de la Villa 31 -Barrio Retiro conformada por el Departamento Ejecutivo, HCD y el Director del Plan Arraigo) a la Dra. Libertad N. Fernández de Porolli, Secretaria de Producción y Servicios y al Dr. Daniel E. Cardone, Subsecretario de la Comisión Municipal de la Vivienda.

Ya en abril, para complicar aún más las cosas, los vecinos de Mataderos se dividieron entre los que aceptaban villeros y los que no. El copete mostraba: *"El polémico traslado de los habitantes de Retiro tuvo aceptación en Mataderos. Los vecinos de Barracas, siguen resistiendo"*. (Página 12, 08.04.94 con título: Siempre hay lugar para uno más. Mataderos admite a 96 familias de la Villa 31)¹⁵⁹ En Barracas luego siguieron protestando.¹⁶⁰

Los habitantes insistieron pero el tema se va dilatando: *"Los vecinos de la Villa 31 reiteraron ayer su deseo de continuar viviendo en la zona de Retiro durante una reunión realizada ayer por la tarde con varios ediles en el salón Montevideo del Concejo Deliberante metropolitano"*. (La Prensa, 26.04.94, con título: Villa 31: insisten en no abandonar Retiro).

En mayo volvió a aparecer en escena como en un movimiento cíclico el Proyecto Retiro. El copete de La Nación con ironía decía: *"Reciclado: El Presidente ordenó remodelar el plan original y destinar una mayor superficie a la creación de espacios verdes, como forma de contrarrestar las críticas que provocó algunos detalles"* (La Nación, 09.05.94, con título: Reflotará Carlos Menem el proyecto Retiro).

Con extraña sinceridad algunos funcionarios explicaron la motivación del proyecto: *"La idea original se gestó en los primeros momentos del gobierno de Carlos Menem, cuando la entrada en vigor del Plan de Convertibilidad nos llevó, por la necesidad urgente de fondos, a vender numerosos inmuebles del Estado, dijo a la Nación Matías Ordoñez, subsecretario de Administración de Bienes del Estado e interventor en Ferrocarriles Argentinos y padre del Proyecto Retiro"*. (La Nación, 09.05.94, con título: Reflotará Carlos Menem el proyecto Retiro).

En disputas que excedían al conflicto de Villa 31 *"El Concejo no sirve y hay que cerrarlo"*, dijo el titular del Poder Ejecutivo. La respuesta de Menem iniciaría la ofensiva contra el cuerpo que concluyó (por ahora) con la licencias de cuatro concejales que afrontan procesos judiciales." (La Nación, 09.05.94, con título: Reflotará Carlos Menem el proyecto Retiro).

El periodista terminaba preguntándose *¿Estará este debilitado y desprestigiado cuerpo en condiciones de bocharle el Proyecto Retiro al Gobierno, que orejea sin disimulo la posibilidad de intervenirlo?* (La Nación, 09.05.94, con título: Reflotará Carlos Menem el proyecto Retiro).

¹⁵⁹ La aceptación de villeros tenía a cambio reclamos de infraestructura: *"Los vecinos dejaron expresa su conformidad para que la gente de la villa ocupe los terrenos ubicados en la esquina de Lisandro de la Torre y Tapalqué, pero reclamaron la realización de obras de infraestructura básica que prevengan "el posible impacto urbano emergente" del traslado"*. (Página 12, 08.04.94 con título: Siempre hay lugar para uno más Mataderos admite a 96 familias de la Villa 31)¹⁵⁹ Sin embargo, existían otras versiones: *"No al pacto": en Mataderos, vecinos desmintieron que hubiera un presunto acuerdo oficial para mudarla allí"*. Ahora las movilizaciones se intensificaron en la zona sur. *"En Barracas, el No recorrió y cortó la Av. Montes de Oca"*. (La Nación 09.04.94, con título: No se para la resistencia vecinal contra el traslado de la Villa 31).

¹⁶⁰ *"... A las 19, en Montes de Oca e Iriarte, la comisión vecinal desarrolló su sexta manifestación para oponerse al traslado de la Villa 31 a la calle ..."* (La Nación, 23.04.94, con título: Protesta por la Villa 31).

El 23 y 28 de mayo de 1994 el Programa Arraigo realizó asambleas con los pobladores de la Villa 31. En éstas los vecinos demandaron una solución urgente. *"Manifestaron la intención de organizarse para que la comisión del Concejo Deliberante conociera la opinión de los habitantes de Autopista"*. (Documento interno Programa Arraigo)

El Programa sostenía (documento interno) como líneas generales para la acción que *"...en cuanto a la planificación participativa (...) la implementación de un proyecto de acción social no puede en general depender de un solo actor social privado o público, aún cuando haya sido formalmente responsable (...) Lo aquí propuesto solo puede aplicarse en un espacio de articulación multi-actoral, construido en función del proyecto para atacar concertada y solidariamente un problema social específico en un universo de aplicación particularizado, en medio de la "turbulencia" de los cortos plazos, sin perder la direccionalidad en vista al mediano y largo plazo"*.

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

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

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

Analizaron que cada uno de estos visualizaría de forma diferente el problema. El Programa Arraigo aparecía como el gestor de la operatoria con escasa presencia en el barrio.

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

Su opinión sobre el papel de los medios no dejó de ser ambigua. Un documento interno afirmó: *"Los Medios de difusión masiva: Instalan la polémica en la sociedad en relación al traslado de los habitantes de la Villa 31 de Retiro a otros barrios de la Capital Federal, manipulando la opinión pública, tergiversando información pero también expresando la contradicción latente entre los sectores medios y el resto de los sectores populares."* Las preguntas que surgen son: ¿no era

previsible esta contradicción?. ¿ Se puede imponer dentro de un barrio un complejo habitacional sin consultar a los vecinos?. ¿Era previsible esperar la aceptación de los vecinos cuando es ampliamente conocida la estigmatización hacia los habitantes de las villas?.

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

4.4.6. La villa 31 debe ser erradicada. Ordenanza 47.665 del 3.6.94

La autopista debía continuarse según orden del Poder Ejecutivo. En el área intervenían al mismo tiempo el Ministerio de Economía con el Proyecto Retiro, la Municipalidad con sus contratos de construcción de autopistas y el Programa Arraigo con su propuesta de erradicación parcial como se mostró anteriormente.

Los tiempos apremiaban y aparecieron en danza diferentes proyectos, como informó el copete: *"Análisis: Hay por lo menos cuatro alternativas en danza para resolver el destino del asentamiento de Retiro que se encuentra en medio de la traza de la autopista 9 de Julio Norte"* (La Nación, 08.05.94, con título: Debate sobre el futuro de la Villa 31). El artículo numera:

" Determinación por el Plan Arraigo de los lugares para levantar las viviendas en donde se instalarían los habitantes de la villa en distintos barrios porteños. Las obras estarán a cargo de la comuna.*

** Traslado paulatino y en distintas etapas de los pobladores de Retiro hacia determinados lugares, previo acuerdo entre las autoridades y los vecinos.*

** Otorgamiento de créditos personales a los actuales ocupantes de la Villa 31 para evitar que son trasladados en masa a distintos barrios.*

** Radicación definitiva de la villa en su actual lugar de asiento."* (La Nación, 08.05.94, con título: Debate sobre el futuro de la Villa 31).

Según pudo saber La Nación... *" de fuentes seguras en el Concejo Deliberante, la primera de estas posibilidades -que se planteó en un principio desde el Plan Arraigo- estaría hoy descartada, debido a las fuertes reacciones vecinales, que se materializaron sobre todo en Colegiales, donde se evitó urbanizar un espacio verde. La segunda opción es la que estaría mejor vista por la Municipalidad y por los ediles del Justicialismo, quienes auspician soluciones "barrio por barrio" sobre la base del consenso. Sin embargo, la solución dista de ser uniforme en cada uno de los lugares proyectados para el traslado. Así en Mataderos, las opiniones están divididas entre un grupo que apoya el traslado y otro que se opone decididamente."* (La Nación, 08.05.94, con título: Debate sobre el futuro de la Villa 31).

Los vecinos propietarios no confiaban y siguieron movilizándose cada diez días en Barracas.

Apareció la alternativa del crédito propiciada en abril último por los concejales Humberto Bonanata y Roberto Larrosa (ambos del radicalismo) y Roberto Arellano (Unidad Socialista) que les permitirían a los habitantes de la Villa de Retiro elegir nuevas viviendas. La radicación definitiva en Retiro -la cuarta opción- sería

sostenida por el Frente Grande (La Nación, 08.05.94, con título: Debate sobre el futuro de la Villa 31).

La erradicación fraccionada había fracasado y el Programa Arraigo se había quedado sin iniciativa. El Concejo Deliberante, que había tenido poca actuación hasta ese momento, decidió tomar cartas en el asunto y a propuesta de un concejal radical promulgó una polémica ordenanza. Luego de la aprobación de ésta, la comisión creada por decreto (HCD, Ejecutivo Municipal y CMV) ¹⁶¹se quebraría y se disolvería.

En la ordenanza 47.665/94 se establecieron tres opciones para los habitantes de la villa 31 que serían erradicados: **a) \$ 12.000.- para volver a sus lugares de origen (interior o países limítrofes) b) crédito por 25.000 para la compra de una vivienda c) vivienda construida por el Estado.** La tercera opción nunca se llegó a concretar como más adelante explicaremos.

Bouer decidió mantener un "perfil bajo" ante el conflicto suscitado entre el Programa Arraigo, el Concejo Deliberante, el Ejecutivo Nacional, los villeros y los vecinos de los barrios que suponían recibirían los villeros erradicados.

Ya los diarios reflejaban el clima de falta de consenso en el que nació la Ordenanza. El copete de la Prensa dio cuenta de la decisión tomada: *"De Madrugada: el proyecto acordado por la UCR y el PJ para la mudanza del asentamiento de Retiro se trató entre las 5 y las 10.30 de ayer y tuvo un final agitado"* . (La Prensa, 04.06.94, con título: Ediles desvelados por el traslado).

La Comisión formada por el decreto recibió críticas por parte de los habitantes de la Villa 31, en particular por no haberse acercado al barrio. Las acusaciones siguieron al Concejo Deliberante . El concejal frentista Abel Fatała acusó a los bloques mayoritarios *"de haber sellado "un pacto" y calificó a la ordenanza de "planeamiento compulsivo porque llevaron discutir sobre tablas un programa que implica 80 millones de dólares (..) Asimismo indicó a La Prensa que "esta gente se merece vivir dignamente porque no es lo mismo vivir en un asentamiento en condiciones precarias que poder tener una vivienda digna . Además el problema de Retiro es que afecta parte de la autopista que debe continuar... tampoco le vamos a poner un palo a la rueda el progreso"*. (La Nación, 08.05.94, con título: Debate sobre el futuro de la Villa 31).

El diario Clarín en su copete sintetizó *" Una semana antes del plazo dado por el propio Concejo Deliberante para que se expida una comisión formada para analizar el tema, los concejales aprobaron una ordenanza que determina la erradicación de la Villa 31 a través de las tres vías: el traslado de unas 500 familias a Lugano, Mataderos y Flores Sur, el otorgamiento de créditos del Fonavi de hasta 25.000 pesos y la indemnización con 12.000 dólares para aquellos que se vuelvan a sus provincias o países de origen. Los habitantes de la villa se oponen casi unánimemente a la ordenanza. El Gobierno insiste en que la erradicación es inevitable: por allí pasará el tramo norte de la autopista 9 de julio"*. (Clarín, 04.06.94, con título: Polémica. Fijaron tres opciones para que abandonen la Villa 31. Decisión de los concejales. Rechazo total de los villeros de Retiro). Los habitantes de la Villa 31 la rechazaron.¹⁶²

¹⁶¹ Explicada con más detalle en el punto anterior.

¹⁶² *"Con la idea de demostrar su generalizada desconfianza en la política oficial con una marcha de protesta frente a la Casa de Gobierno -que probablemente se realice la semana próxima-, los habitantes de la villa 31 de Retiro se opusieron ayer a la ordenanza aprobada en el Concejo Deliberante que prevé su erradicación a través de 3 medidas : la construcción de unas 800 viviendas en los barrios de Lugano, Flores sur y Mataderos, el otorgamiento de créditos*

Los vecinos del asentamiento se mostraron "enojados por el manoseo" derivado de los cambios de los proyectos referidos al destino de la villa y sólo consiguieron aumentar el escepticismo. Aunque con distintas ideas acerca de cómo solucionar el conflicto, todos coincidieron en sus ansias de "acceder a una vivienda digna".

"Quieren destruir el esfuerzo que durante años hizo la comunidad para contar con centros de salud, escuelas, jardines maternos, capilla.... El Gobierno borra con el codo el decreto presidencial 1001 que en setiembre ordenaba que se nos adjudicara la propiedad de las tierras", denunció ante Clarín Liliana Carrizo. Los vecinos acusaron al Gobierno de "pretender quedarse con este lugar a cualquier precio, sin importarle donde vamos a parar nosotros. Por eso exigimos garantías, queremos conocer todos los detalles de las viviendas que ahora nos prometen" (Clarín, 04.06.94, op. cit).

*(...) Ante esas opciones, los habitantes de la villa sostuvieron que **no piensan abandonar Retiro** "porque acá estamos cerca de nuestros trabajos y las madres solteras pueden dejar tranquilas a sus chicos en las guarderías "(..) Los habitantes de la villa comentaron a Clarín que "hay mucha gente desocupada y otros con trabajo inestable a los que les resultaría difícil comprometerse a pagar cuotas". Es que la ordenanza establece que el crédito de 25.000 pesos debe ser pagado en 25 años, en cuotas que no superen el 20 por ciento de las ganancias del grupo familiar. Pero además surgieron nuevas preocupaciones "Hay casas en las que viven tres familias. ¿Nos van a dar tres viviendas?. se preguntaban, desconfiados, los vecinos. También la relación con sus eventuales vecinos de Mataderos o Lugano es otro de los puntos que inquietaba ayer a la Villa 31. Una mujer nacida en Tucumán, opinó que "los mayores podemos tolerar la discriminación, pero nuestros hijos no. Tenemos demasiados problemas como para tener que luchar también con eso". (Clarín, 04.06.94, op. cit.).*

*"Más de **doscientos habitantes de la Villa 31** de Retiro se plantaron anoche frente a la intendencia porteña para manifestar su **oposición a la ordenanza** aprobada el viernes por los concejales radicales y peronistas"...(Página 12, 07.06.94, con título: Retiro no quiere retirarse. Movilización de la Villa 31).*

Las críticas del Programa Arraigo: *"La ordenanza votada imprevistamente por los concejales destapó un polvorín dentro y fuera del gobierno. **"Es un mamarracho"**, dijo Miguel Lico, titular del Programa Arraigo, en teoría el organismo dependiente de Presidencia encargado de ejecutar la solución de la Villa 31. Lico - apartado por los concejales de la resolución que terminó en la ordenanza- manifestó su desacuerdo, en particular, con la idea de "indemnizar a los pobres para que se vayan con su pobreza a otro lado". Eso es una deportación encubierta", sostuvo antes de anunciar oficialmente el retiro del Programa Arraigo del trabajo en la Villa 31. La pregunta que se hace Lico es si no podría utilizarse un espacio del predio de Retiro para ubicar algunas familias de la villa." (Clarín, 04.06.94, op. cit.).*

Lo interesante del caso es que el 15 de febrero los concejales habían aprobado una ordenanza que dejaba "sin efecto" el traslado y conformaba una comisión que en 60 días debía expedirse con "posibles soluciones" al problema.

"Los 60 días se cumplen el 10 de junio pero una semana antes seis integrantes de la Comisión (dos concejales justicialistas, dos de la UCR y los dos representantes de la Municipalidad) se expidieron. (dejando afuera a los concejales del Frente Grande, el socialismo y al Programa Arraigo), bajaron al recinto y votaron. En esos 53 días la comisión solo se reunió 3 veces." (Clarín, 04.06.94, op. cit.).

Inmediatamente de sancionada surgieron dudas al respecto : *" Por un lado, no se entiende que el Intendente Saúl Bouer haya cambiado el parecer que lo llevó el 10 de diciembre a firmar con el Programa Arraigo un acta de compromiso en la que ni se considera la opción de la indemnización o el crédito hipotecario." (Clarín, 04.06.94, con título: Polémica Fijaron tres opciones para que abandonen la Villa 31. Decisión de los concejales. Rechazo total de los villeros de Retiro).*

El tema de las viviendas aparecía como conflictivo : *"También hay quienes recuerdan que los terrenos de Lugano -donde ahora se va a llevar entre 300 y 500 familias y que pertenecen a la Policía Federal- ya fueron adjudicados a la Villa 20. Y que, simultáneamente, un proyecto al que están vinculados los concejales Víctor Pandolfi -justicialista- y el radical Roberto Larrosa (ambos miembros de la comisión que dictaminó sobre la Villa 31) promueva un programa de reurbanización de la zona de Parque Almirante Brown, donde se construirán 3.000 viviendas en torre para clase media-alta." (Clarín, 04.06.94, con título: Polémica Fijaron tres opciones para que abandonen la Villa 31. Decisión de los concejales. Rechazo total de los villeros de Retiro).*

Otra duda planteada es cómo se decide qué parte de las 2.100 familias de la Villa 31 ingresa en cada opción. La concejala Raquel Kisner de Olmos (*"que entró en la comisión silenciosamente en remplazo de Pandolfi"*) dijo que *"la gente será la que elige"*. El periodista reflexiona: *Pero solo pensando que el 21 por ciento de indocumentados de la villa no pude acceder a ninguna opción, la "libertad de elección", aparece restringida. (Clarín, 04.06.94, con título: Polémica Fijaron tres opciones para que abandonen la Villa 31. Decisión de los concejales. Rechazo total de los villeros de Retiro).*

A los pocos días, los periódicos daban cuenta de que los habitantes de la Villa 31 *"... deberán responder cuál de las tres opciones planteadas por el Concejo Deliberante por el Concejo Deliberante eligen para despejar la traza de la autopista 9 de Julio Norte"*. (Página 12, 10.06.94).

El debate no estaba cerrado. Un nota de opinión, periodística, llamada *"Sin vista a la Villa 31"* y firmada por David Kullock: sostiene: *"Los habitantes de la villa rechazan las dos primeras (viviendas y crédito) alternativas porque aducen no contar con la seguridad laboral ni capacidad económica para afrontar sus costos. Más aún la tercera, que constituye una débil compensación a la condena de tener que retornar a los sitios de donde se fueron como estrategia de supervivencia." La afirmación de opinión es que "no debe aceptarse una erradicación motivada por los intereses inmobiliarios que se despliegan sobre la zona".(...) " A él se agrega el errante hotel 5 estrellas que antes se intentó asentar en los bosques de Palermo y que ahora se pretende erigir en el área, como sede del primer casino metropolitano.*

***Las vista de una villa, aunque achicada y mejorada, no es buen panorama para ninguno de estos emprendimientos, ambos de neto corte especulativo (hotel y casino) y desarrollados muy rápidamente, antes que la ciudad logre su autonomía"* (Clarín, 17.6.94).**

En esta etapa no aparecieron actores nuevos en el entramado de intereses. Por el contrario, el intento gubernamental es acotarlo. Respecto a los habitantes de la villa se fragmentaron como actor colectivo a partir de las tres opciones, quedando a su vez claramente diferenciados dos subgrupos: los afectados inmediatamente por la autopista y lo que no. El municipio recibía a los primeros y rechazaba a los segundos.

En relación a las tres opciones planteadas por el Concejo Deliberante, creemos que se apelaron a viejas recetas, algunas de las cuales inclusive nos recuerdan a las utilizadas en la última dictadura militar, aunque con importantes modificaciones. Es decir, Osziak (1991) se refería a cuatro opciones, dos de las cuales eran retorno a país de origen (donde se le pagaba los pasajes y se les enviaría los bienes) y apoyo crediticio (apenas implementada) que se repitieron en las del Concejo Deliberante. En la primera de 1994 se incluyó además \$ 12.000 pagaderos al momento de encontrarse en su país, para garantizar de esta forma que las familias retornaran efectivamente. Lo que no impedía que una vez cobrado el dinero retornaran a la Capital y por lo tanto convertirse en una salida poco eficaz para resolver el problema que se pretendía.

Esta última opción además parte del presupuesto, que nos parece poco democrático, donde se sostendría implícitamente que los habitantes de la Capital tendrían más derecho que los del interior del país y los de países limítrofes. Otro lectura podría agregar que se considera a los del interior como extranjeros. No tenemos cifras de cuántos volvieron, pero en nuestras entrevistas en la Villa 31 nos señalaron algunos comercios, por ejemplo en la manzana 34, como producto del dinero recibido por la indemnización (el restante luego del viaje). Funcionarios de la CMV nos negaron cualquier posibilidad dentro de la Villa de Retiro pero la vieron como probable en otras villas de la Capital.

Es lógico pensar que la opción del crédito fuera poco elegida por los habitantes del asentamiento. Significaba endeudarse por varias décadas cuando la mayoría es conciente que su condición laboral (más aún si viven en una villa) es por lo general inestable y con \$ 25.000 solo accedían a un departamento pequeño, que además requería pagar expensas, etc. Los habitantes no deseaban comprometerse a lo que no podían, a riesgo de quedarse una vez más sin vivienda. Además se les exigía condiciones bancarias (trabajo formal y documentos en regla), lo que excluía a muchos.

Era más fácil apelar al subsidio de \$ 12.000.- sin tener que rendir cuentas y ni devolverlo. Pero implicaba resolver individualmente un problema que era social. Solo un grupo, el de Villa Celina logró darle un enfoque grupal en lo que llamaron "salida en comunidad".

La reivindicación de una vivienda dentro de la Capital por lo tanto no tuvo éxito porque las supuestamente ofrecidas por la Municipalidad nunca fueron reales. Es decir, no pudieron acceder a un conjunto o viviendas individuales dentro de esta jurisdicción, no conociéndose cuáles fueron las estrategias adoptadas respecto al destino del dinero de la indemnización. Sin embargo, es claro que con el monto otorgado es muy difícil acceder a algún tipo de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires.

4.4.7. El Proyecto Retiro versus la radicación de la villa 31-Retiro

En este punto profundizaremos el significado del Proyecto Retiro, en relación a la Villa 31, que apareció en los puntos anteriores secundando al problema del rechazo del traslado de habitantes de la Villa 31 a otros barrios de la Capital. Sin embargo, creemos que el obstáculo más importante para la radicación proviene y proviene de éste.

Miguel Ángel Lico (titular del Programa Arraigo) afirmaba en un reportaje ... *"En realidad el problema pasa por el hecho de que el suelo de Capital Federal es muy caro, porque la relación hábitat-trabajo es muy estrecha"* (La Prensa, 17.11.93). Se estaba refiriendo a todas las villas, pero el mejor ejemplo era la Villa 31. Esto fue lo que justificó un proyecto que implicaría mover todas las parrillas ferroviarias de su lugar y hacer grandes proyectos urbanos.

El Programa de Radicación de Villas y los proyectos que tomaron la cuestión de las villas capitalinas, como dijimos, se dieron en un contexto de fuertes transformaciones de la gestión de la ciudad. Estas implicaron particularmente privatizaciones de servicios y espacios públicos a partir de inversiones extranjeras. Sin duda, la zona privilegiada fue la norte.

Como muestra de la apetencia privada sobre la ciudad encontramos lo sucedido respecto a la llamada "Reserva Ecológica" (terrenos ganados al Río) que sufrió consecutivos incendios intencionales y debates acerca de su futuro y su status jurídico, las presiones sobre Puerto Madero, el Abasto, etc..

Retiro aparecía como el centro del interés por su ubicación y por su extensión. En el mes de setiembre de 1993 se hizo la presentación oficial del llamado "Proyecto Retiro", el que abarcó la mitad de la zona definida en el **decreto 602/92** y consistió en una propuesta de reestructuración ferroviaria que permitiría la liberación de 93 has a la que a las que se les otorgaría el atractivo de una "nueva urbanización".

Este proyecto nacía en el corazón del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Economía, dirigido entonces por Domingo Cavallo y le era impuesto a la Municipalidad a tal punto que el intendente afirmó que se enteró del mismo por los medios de comunicación. Queda claro entonces que el Poder Ejecutivo vio no solo a Buenos Aires como sede del gobierno sino como un lugar privilegiado para ciertas inversiones (principalmente externas).¹⁶³

Este estudio fue producto de un contrato con Consultora CANAC, que incluyó la participación de firmas canadienses y de los consultores locales FB Camba y Asoc., L. Ezcurra Medrano y Asoc. y D. Baders y Asoc. El proyecto fue pasible de algunas reservas y cuestionamientos por lo cual el H. Concejo Deliberante que decidió suspender el tratamiento del mismo (según hubiese correspondido a efectos de incorporar al Código de Planeamiento Urbano las nuevas normas y aperturas de calles allí previstos) (Concurso Area Retiro, s-f).

La Sociedad Central de Arquitectos, luego de sumarse a las objeciones del primer proyecto, firmó un convenio con Ferrocarriles Argentinos y la Municipalidad de Buenos Aires, por el cual realizó cuatro informes bajo el título "Consideraciones urbanísticas sobre el Proyecto Retiro" durante el año 1994.

¹⁶³ Es interesante la investigación periodística de Ceferino Reato en su libro "El gran botín. El negocio de gobernar la Capital", que explica distintos tipos de lobby de alcance internacional por casinos, Bingos, hoteles, etc.

En el mismo año, la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables anunció su voluntad de racionalizar el trazado y la operación de las parrillas ferroviarias que se encuentran dentro de la jurisdicción del puerto: parrillas 3 y 5 y Empalme Norte.

También se constituyó una Comisión Integrada por representantes de la Municipalidad de Buenos Aires, de la OCRABA (organismo de control de la Red de Acceso a Buenos Aires) y la Unidad de Apoyo a la creación de la ATAM (Autoridad del Transporte del Área Metropolitana), con el fin de mejorar el nudo de enlace de la Autopista 9 de julio con el área de Puerto Nuevo.

El tema prioritario para liberar tierra urbana, era racionalizar las parrillas ferroviarias. Entonces, la Subsecretaría de Transporte preparó un pliego de licitación con el fin de construir un acceso directo al puerto desde las playas de Retiro para trenes de trocha ancha, así como una playa de cargas anexa que posibilite a los concesionarios sustituir, en forma progresiva, las existentes.

La Unidad de apoyo a la creación de la Autoridad de Transporte del Área Metropolitana de la Secretaría de Transporte, realizó un estudio del tránsito y transporte en la zona de influencia del Proyecto Retiro, en el contexto de otros proyectos existentes, a efectos de evaluar el impacto que el mismo provocaría.

Como un gesto político para darle inicio a estas ideas, fue eliminado gran parte del "paredón de Retiro" y la Municipalidad de Buenos Aires abrió una calzada paralela a la Av. Libertador, desde la calle Suipacha hasta la Av. Callao, prolongada hasta la calle Austria.

El efecto sobre la Villa 31 fue inmediato. Una nota del suplemento *Metrópolis* del diario *Página 12* decía en su copete del 1.10.93 *"Los quioscos de diarios, los vendedores ambulantes, la Villa 31 y hasta el boliche "la mosca blanca", indiscutibles marcas de la zona de Retiro, dejarían de serlo si el Concejo Deliberante aprobara el proyecto oficial para liberar doscientas hectáreas. ..."* Otro título de la nota se denominaba "un barrio a la vía". El operador inmobiliario Lorenzo Ezcurra Medrano *"aseguró que los terrenos deben estar libres"* (Página 12. Suplemento *Metrópolis* 1.10.93). La nota sigue.... *"sus habitantes viven esa incertidumbre como un signo más de cruel destino"*.

En el momento de su aparición, el proyecto sufrió críticas por su procedimiento (Centro Argentino de Ingenieros, Consejo de Ingenieros, Centros de Profesionales de Paisajismo y de Bellas Artes), junto con Programa Arraigo "en cuanto a sus trabajos sobre la Villa 31" (*Clarín*, Suplemento *Arquitectura* 25.09.93), por su estrategia global (Odilia Suárez, Juan Manuel Borthagaray y Carlos Lebrero) y por su proyecto urbano arquitectónico (Clorindo Testa) (*Clarín*, Suplemento *Arquitectura* 25.09.93).

4.4.8. El cambio de agenda y la fragmentación de las políticas

Vimos cómo se produjo un movimiento que priorizó la inversión privada, visualizado en el "megaproyecto" para el Área Retiro, lo que provocó la desarticulación del proyecto de radicación o mejoramiento de la villa (que perdió su

lugar en la agenda). En realidad, las políticas de radicación hacia las villas de la Capital perdieron peso político en forma genérica.

Quizás por ser del mismo partido político y dentro de la misma gestión a nivel nacional, Saúl Bouer, cuando asumió no firmó un decreto disolviendo el Programa de Radicación.¹⁶⁴ Sin embargo, durante su administración, cambió el eje de los instrumentos que llevaban a cabo esta política social.

Fue el momento donde se desactivó, en los hechos, el Programa de Radicación de Villas y la política sectorial pasó al tradicional organismo erradicador, la CMV. Sin embargo, esto no fue automático, sino con una transición, ya que existió un efecto de inercia del programa por las tareas comenzadas y algunos compromisos, que hicieron que continuaran un tiempo más.

Existían suficientes antecedentes como para desterrar la erradicación como herramienta de cambio en las villas y estaba legitimado por los decretos 1.001/90 y 591 y la existencia de un organismo nacional que no ingenuamente se denominó "Programa Arraigo". Entonces, en este cambio de escenario, que a la superficie no aparecía como de ruptura, la decisión fue repartir a la mitad de los barrios para que coexistieran vínculos locales y nacionales sobre las villas capitalinas. **Las que estaban en tierras nacionales pasaban al Programa Arraigo y las que estaban en tierras de la CMV (municipales) a ésta.**

En realidad, se dio una contradicción entre la inercia de políticas radicadoras y la consolidación de mecanismos de desarticulación de la participación de organizaciones villeras que se observó claramente en los últimos años del gobierno de Grosso y continuó en la gestión de Bouer.

Aquí es donde sostenemos como hipótesis de que en realidad, **fue muy frágil y no orgánica la participación villera. De lo contrario hubiera sido fuerte la presión para que no volviera la política sobre villas a la CMV y para que continuaran las Mesas de Concertación y otros mecanismos de negociación y diálogo.**

A su vez, las dificultades en la concreción de las autopistas en la zona de Retiro continuaron debido a la decisión de Bouer de diferenciarse en los instrumentos de gestión para contratar obras (Reato, 1996)¹⁶⁵. Así se dejaron sin efecto los llamados a licitaciones para corredores rápidos de los decretos derogados mencionados y también el convenio celebrado con la empresa Covimet.S.A. Luego, se vuelven atrás y finalmente esta última empresa fue la que construyó la continuación de la autopista 9 de Julio.

La zona de Retiro donde se asienta la villa pasó a ser futura urbanización (UF) por medio de Ordenanza **47.190/93** del 21.10.93 y **decreto 2.238/93** del 23.12.93. El polígono entre la calle Salguero, los terrenos del Ferrocarriles Argentinos, Av. de Libertador, Ramos Mejía, Av. Antártida Argentina, Av. Madero es considerado a distrito de urbanización futura. Cualquier obra debe sujetarse al Plan Maestro.

¹⁶⁴ Con esto queremos decir que se visualizó una cierta continuidad entre las gestiones Grosso-Bouer. En contraposición los cambios institucionales donde se modifica el partido gobernante, se suele anular todo lo que hizo la gestión anterior. Siempre queda lugar para no modificar las normas pero ignorarlas; eso fue lo que optó Bouer respecto a las políticas de radicación.

¹⁶⁵ Por ejemplo, se deja sin efecto el contrato con la empresa constructora de la autopista. Decreto municipal **829/93** de lo 01.06.93

4.5. LA INTENDENCIA DE JORGE DOMINGUEZ

Pasando lentamente de la mesa de concertación, a la cooptación política de los dirigentes villeros al incorporarlos a la planta de personal de la Municipalidad (intendencia de Grosso) y luego a la desarticulación del Programa de Radicación y finalmente a la vuelta de la CMV (intendencia de Bouer) como ejecutora de la política hacia las villas, se llegó al nuevo conflicto de enero de 1996.

Domínguez, a diferencia de su antecesor, se ocupó de la problemática de la vivienda, adoptando una fuerte posición de defensa "de la propiedad privada", lo que implicaba a su criterio desalojar por la fuerza las Bodegas Giol en el barrio de Palermo, ocupada varios años atrás por un centenar de familias. También, ya en etapa de campaña (porque era candidato a Intendente) "indemnizó" a habitantes "ilegales" del puente de la calle Córdoba. A los que se resistieron los desalojó por la fuerza. Paralelamente, decidió abrir algunas calles ocupadas por privados por medio de topadoras. Así se jactaba de su apodo, que podría haber sido metafórico, pero en su caso era literal: "topadora Domínguez". Ese estilo fue el que utilizó para resolver el nuevo conflicto de Retiro.

4.5.1. El Proyecto Retiro modifica la agenda

Durante la gestión de Domínguez se dio continuidad a este proyecto y se avanzó en especificaciones, que condicionaron la continuidad de la Villa 31. Sin embargo, aparecen nuevos actores, como la Sociedad Central de Arquitectos, que avalaron esa línea. Nuevamente la opinión de los habitantes no fue tenida en cuenta.

El 13 de marzo de 1995 fue firmado el convenio entre Ferrocarriles Argentinos, Municipalidad de Buenos Aires y Sociedad Central de Arquitectos para la convocatoria al **concurso de Ideas "Área Retiro"**.

Veamos algunos aspectos presentes en las bases de dicho concurso:

* En su punto 2.3.3.2. "Características aún no definidas" toca el tema de la Villa 31-Retiro, cuyo texto transcribimos:

"Las dos autopistas en ejecución aún están sujetas a alternativas en la definición de algunos tramos de trazas, rampas y nudos de enlace, y sufren algunos conflictos en su ejecución (como el de la Villa 31), varios de los cuales tienen una relación directa con el Proyecto Retiro. En la información que dispone esta Asesoría algunos de estos temas sustanciales no se encuentran resueltos definitivamente, por lo cual en estas Bases, junto con la orientación necesaria para los participantes, también se aporta una opinión crítica que toma en cuenta la lógica urbana con la cual aquellas arterias fueron proyectadas. Es opinión de esta Asesoría que si las actuales indeterminaciones son admisibles por tratarse de un Concurso de Ideas, de ningún modo debieran subsistir en el momento en que se decida comenzar la realización de las primeras obras edilicias que el Proyecto Retiro implica" (Concurso Área Retiro, s-f: 40).

* En su punto 2.3.2.2. "Zona de empalme de las autopistas 9 de julio y La Plata-Buenos Aires y nudo de enlace con la red de calles a nivel en zona portuaria":

Allí se refiere : "... Cabe señalar que las indeterminaciones que actualmente presenta este nudo están afectadas por el **tratamiento político** que en definitiva se otorgue al asentamiento precario denominado Villa 31. **La función principal de servir de acceso a los caminos al puerto que debe cumplir esta vía regional lleva a esta Asesoría a recomendar que se prosiga con la materialización de este nudo de enlace, ya que de lo contrario se corre el riesgo de provocar serias distorsiones circulatorias y ambientales en el frente este del área central de la ciudad**" (Bases Concurso Área Retiro s-f, :41).

Es decir, en ningún momento acercaron una opinión respecto a lo que se debería hacer con la villa, sí en cambio afirmaron claramente la necesidad de la continuación de la autopista y que todo debería quedar resuelto para la etapa de ejecución. Es decir, quienes participaran del concurso podían pensar a la villa en su lugar o erradicada. En otras palabras, "permitían" o facilitaban la erradicación.

Se trata de un proyecto complejo que quiere conjugar inversiones privadas, espacios públicos y mayor eficiencia en el transporte ferroviario, automotor y portuario. Así en su punto 2.3.8.4. "El rol urbanístico del área Retiro" afirmaron que : "*Dentro del contexto del área centro más arriba descrito, los terrenos de la playa ferroviaria de Retiro que puedan ser liberados de ese uso quedarían fuera del radio que lógicamente debe asignarse a las actividades administrativas y financieras que más fuertemente caracterizan el área central para quedaron inscritas dentro de las demandas que suelen absorberse en la periferia de esas área y cuyos usos principales deben ser:*

- mejora de la superficie asignada a los **espacios libres recreativos** y paisajizados.
- provisión de **hotelería de primer nivel**.
- actividades culturales y deportivas centrales.
- edificios para asiento de **delegaciones extranjeras e internacionales**.
- uso residencial.
- **comercio** y servicios comerciales de apoyo.
- integración con el entorno por medio de propuestas espaciales que presenten un valor por sí mismas.
- contribuir a organizar las complejidades del tránsito y del **centro de transbordo** de pasajeros sin menoscabo de la riqueza paisajística y de paseo que pueda obtenerse
- contribuir a la **mejor funcionalidad del puerto** de Buenos Aires."

Desde su presentación oficial, en setiembre de 1993, diversos elementos fueron cambiados, vinculados a la comprensión ferroviaria. "*En función de la complejidad del tema, resulta necesaria la participación más activa de un conjunto de actores políticos y privados -municipio, puerto, autopistas, sectores privados y organizaciones comunitarias- a través de un sistema de coordinación formal dirigida a la optimización global de los resultados del Proyecto, tanto en términos urbanísticos cuanto de funcionalidad y rentabilidad sectoriales*" (Bases Concurso Área Retiro, s-f: 64).

En el proyecto oficial se había calculado que completar la operación insumiría un lapso mínimo de veinte años. Dentro de este margen de tiempo no toda la tierra es igualmente fácil de liberar (en corto plazo lo pueden ser las tierras de playas de carga del ex F.C. Mitre).

En términos urbanísticos, decían las bases, la justificación del Proyecto se basaba en tres aspectos principales:

- 1) obtener la **mayor eficiencia en las operaciones** (movimientos y depósito) de cargas ferro-portuarias que en ese lugar , y en el entorno próximo, se realizan.
- 2) obtener el mejor **orden, armonía y funcionalidad urbana** que pueda lograrse con la incorporación de algunas de esas superficies a otros usos urbanos.
- 3) que la racionalidad del Proyecto Retiro actúe como **catalizador** para ordenar las decisiones que deben ser tomadas en torno a **otros proyectos**, en particular las trazas de las autopistas y sus diversos enlaces." (Bases Concurso Área Retiro, s-f.: 64).

Como dijimos, este proyecto le es impuesto a la Municipalidad. Los que redactaron las bases creían que **"la MCBA deberá necesariamente asumir un mayor protagonismo en relación a los aspectos de planificación y gestión urbanas de su natural competencia involucradas en el Proyecto, sin desmedro de otras competencias y derechos de los diversos actores participantes."** (Bases Concurso Área Retiro, s-f.: 64).

Nos encontramos que tanto en la primera como en la segunda y tercera etapas previstas y minuciosamente detalladas no se contemplaba ninguna operatoria para la Villa 31. En cambio, en la segunda etapa estaba previsto que el 35% de la superficie liberada del uso ferroviario serán destinadas a parcelas que serán vendidas al uso privado.

A pesar de estas especificaciones, a junio de 1996 el Proyecto Retiro en sí mismo no implicó la erradicación de la villa, pero sentó las bases para crear consenso en ciertos sectores (especialmente profesionales) respecto a la inconveniencia de su radicación. Deja latente por su ambigüedad el nacimiento de un nuevo conflicto en la Villa de Retiro, que en la Gestión de Domínguez surgió por la continuación de una autopista.

4.5.2. Fueron tres las opciones para la erradicación?. Las razones de los pobladores y de los funcionarios. Todo el poder a la CMV.

La Ordenanza 47.665/94 se promulgó durante la gestión de Bouer pero fue terminada su ejecución cuando Jorge Domínguez era intendente.

Como dijimos, la opción de la viviendas construidas nunca se llegó a concretar. En cada lugar de la Capital que se proponía se generaba un conflicto con los futuros vecinos de los villeros (Mataderos, Lugano, Barrio Rivadavia II). Sólo un grupo de vecinos los aceptaban a cambio de infraestructura, pero nunca se efectivizó. La opción de crédito fue muy poco utilizada y la más difundida fue el subsidio

Esta tercera alternativa generó en sí misma conflictos: en muchos casos, según algunos habitantes de la villa entrevistados, cobraron el dinero y volvieron al barrio.

Se incluyen a más habitantes

Se necesitaba resolver que la trama de la autopista quedara libre, por lo tanto que todos los que la ocupaban se fueran por algunas de las opciones. Dada la

movilidad de sus habitantes, había muchos que no estaban censados y por lo tanto no eran incluidos en la operatoria.

Diez días después de asumir la intendencia Jorge Domínguez, el HCD promulgó la **Ordenanza 48.165** del 15 de setiembre de 1994, donde se incluyó como beneficiarios de la Ordenanza a 47665 a los vecinos de la Villa 31 censados por la CMV en diciembre de 1993 y que no figuren en el Censo del Plan Arraigo de junio de 1993. Por **decreto 2.020** del 15.09.94 el Intendente la promulgó.

Las opiniones

Otra polémica difícil de dilucidar es si la empresa Covimet entregó U\$S 8.000.- a cada familia para acelerar el trámite del desalojo. Habitantes de la villa entrevistados confirmaron esta versión. En cambio, funcionarios de la CMV la negaron. Reiteradamente intentamos contactarnos con la empresa, pero esta nunca nos aportó datos o concedió una entrevista.

Existieron múltiples denuncias de corrupción, reflejadas por la prensa, de arreglos, donde algunas familias que no vivían aparecieron en el censo y cobraron, entregando una parte a funcionarios municipales, punteros barriales, etc. Otras denuncias indicaban presiones por parte de empleados de la Comisión Municipal de la Vivienda para que aceptaran los \$ 12.000.- y desistieran del crédito de \$ 25.000.-. En otros casos hubo amenazas a familias que resistieron el desalojo y el propio Intendente de la Ciudad apareció en medios televisivos presionando a los habitantes tratándolos de "villeros de mier..."

Como vimos, las resoluciones gubernamentales respecto a al Villa 31, trajeron aparejada fuertes críticas. Uno de los sectores que más denunciaron hechos de corrupción vinculados a las tres opciones fue un sector de la Iglesia: El Equipo de sacerdotes para Villas de Emergencia de la Capital Federal.

Luego de esta operatoria de erradicación, este sector de la Iglesia vinculado a la Pastoral Social redacta en noviembre de 1994 un documento titulado "*Los pobres tienen derecho a vivir en Buenos Aires. Informe sobre la situación de las villas de Emergencia de la Capital Federal*".

En contestación a afirmaciones despectivas del Intendente Domínguez respecto a los villeros, mencionan como causas del surgimiento de las villas: a) concentración de demanda de mano de obra en la ciudad, b) el déficit habitacional, c) el bajo poder adquisitivo, d) la concentración de los servicios en la ciudad. Por eso consideran "*una calumnia habitual y difundida el considerar a los vecinos de las villas como indolentes, vagos, ladrones o vividores*". Por el contrario, rescata los lazos de solidaridad que perviven en las villas y reivindica la villa como "*una genuina creación cultural de los pobres de nuestro pueblo*".

En ese entonces las villas estaban divididas como objeto de políticas entre el Programa Arraigo (villas 15, 20, 21-24 y 31) y por el Programa de Radicación de Villas (1-11-14, 3, 6, 19, NHT Zavaleta y Av. del Trabajo).

Realizó una análisis de cada una de las villas. Respecto a la 31-Retiro mencionó como dato poblacional 2.100 familias, 13.000 personas. Hizo una reconstrucción de los hechos desde la promesa de las 1.500 viviendas como parte de las obras de la autopista, pasando por la propuesta de radicación y luego de erradicación del Programa Arraigo hasta llegar a la ordenanza de las 3 opciones.

Puntualizan:

* *"Hasta el momento más o menos 300 familias han aceptado la indemnización de 12.000 pesos y están regresando a su tierra".*

* *" De los créditos de 25.000 pesos hay pocas familias que lo recibieron, pero no son muy claras las condiciones de devolución ni el plazo de la misma. Lo que si está claro es que, si la vivienda la consiguen por medio de alguna inmobiliaria, los gastos de comisión corren por cuenta de las familias que aceptan el crédito."*

* *"En cuanto a las viviendas la situación es la siguiente: Las viviendas que se construyen en el Bajo Flores en principio había sido presentadas como una ampliación del Barrio Rivadavia . En la villa del Bajo Flores la CMV dijo que esas viviendas eran para los habitantes de dicha villa. " A este planteamiento confuso los habitantes de la villa se refirieron a que lo rechazaban porque se podía convertir en un enfrentamiento de **pobres contra pobres**.*

Mostraron las contradicciones del Estado en sus distintos niveles u organismos y quisieron echar luz respecto a las opiniones que aparecían en los medios de comunicación. Así dijeron *"... lo que transforma esta situación en realmente insultante es la forma maliciosa como se presenta el tema a la opinión pública, mostrando a los vecinos de la Villa de Retiro como gente caprichosa que pretenden apropiarse de la tierra más cara del país que ilegalmente usurparon. Ocultan así que fue el mismo Estado Nacional el que les reconoció el derecho a dicha tierra (el 24 de mayo de 1990 en la firma del derecho 1001, el Presidente de la Nación habló de reparación histórica) y que por otra parte esa tierra nunca se la iban a regalar, sino a vender".*

* *"la CMV aparece como presionando para que los vecinos ubicados en la traza de la autopista acepten la indemnización para volver a sus hogares de origen."*

Resumieron como *"desinformación, falta de voluntad para el diálogo y continuas contradicciones y superposiciones de organismos que intervienen en el proceso. Es lógico que se dé, entre los vecinos, una sensación de manoseo y una real incredulidad."*

Podemos decir que la capacidad de presión sobre el gobierno tanto municipal como nacional de este sector de la Iglesia, fue en líneas generales, débil. Sin embargo, tuvo eco cuando la presión se canalizó dentro de la cúpula de la organización en los inicios de 1996, debido a una huelga de hambre de varios sacerdotes y una opinión pública sensibilizada por la política de las topadoras.

Quizás su mayor efecto estuvo en los medios de comunicación que tornaron entonces otra vez en el conflicto, esta vez a favor de los villeros.

En mayo de 1995, la Revista Humor N° 450 , titulaba un artículo como *"El gran engaño"*. En el copete sintetizaba: *"Con tal que se fueran y dejasen libre los terrenos de Retiro, a los habitantes de la Villa 31 les aseguraron que tendrían viviendas y dejarían de ser villeros. Les mintieron . Ahora los presionan para que acepten el subsidio -sospechado de incluir jugosos "retornos" -previsto para quienes regresan a su lugar de origen. La gente los cobra y vuelve a levantar su casilla. Con frecuencia, ahí mismo, en las parcelas lindantes con la villa semiderruida."*

En un juego de palabras se refieren al "*Plan arreglo*" y explicaban los términos de las denuncias de corrupción. "*La "preferencia" por la tercera alternativa, el subsidio, reconoce varias causas, la mayoría "non sanctas". Además de resolver el único tema que a las autoridades interesa -el rápido desalojo de Retiro- con poca plata y en tiempo récord, parecería que también estimula fuertemente a funcionarios menores y punteros de la zona que, según se dice, usarían vías para "convencer" a los villeros sobre las ventajas de esta opción.*"

Con ironía también el diario Página 12 de 12.09.95 se refiere a "*Fantasmas en la Villa 31. Irregularidades de la erradicación*". En el copete decía : "*Denuncian que cobró gente que nunca vivió en la villa. Cartañá pide informes. La doble vida de la Señora Domínguez.*"

Dieron detalles de los supuestos hechos de corrupción, denunciados por el Equipo de Sacerdotes de Villas, luego de un examen de las planillas aportadas por el Municipio¹⁶⁶. *Después de analizar los datos del censo, los denunciantes comprobaron que el listado incluye nombres repetidos, gente que aparece como beneficiaria pero nunca fue censada, viviendas que figuran como habitadas por más de 40 personas, e incluso, gente que habría sido indemnizada dos veces, entre otras anomalías. Las planillas con las presuntas irregularidades fueron presentadas ayer ante el Juez de instrucción Roberto Hornos, quien desde abril tiene en su poder una denuncia de los vecinos por supuesta malversación de fondos cometida por funcionarios de la Comisión Municipal de la Vivienda.*¹⁶⁷ La causa no prosperó.

Manteniendo la ironía, el periodista decía : "*El censo registra récords de hacinamiento dignos del libro Guinness: figuran por lo menos 20 viviendas como habitadas por 15 a 20 personas, 5 viviendas con entre 20 y 30 personas, 2 viviendas con entre 30 y 40 personas y otras dos con más de 40. Entre ellos, aparecen por lo menos 15 beneficiarios que no están censados y que "probablemente jamás vivieron en la villa", y otra gente que se benefició dos veces con la indemnización.*"

El ombudsman porteño se sumó a las denuncias . "*Esto es gravísimo, si se tiene en cuenta que la CMV administra 50 millones de pesos destinados a la erradicación de la villa", dijo Yaryura. La denuncia de los sacerdotes y de los vecinos fue avalada por Cartañá, quien hace dos semanas envió un pedido de informes al Intendente*"

Habitantes de la Villa 31 mencionaron que se le entregaron 1.800 pesos a algunos habitantes y el resto lo cobraban en las provincias con bonos, que la gente se vio obligada a vender en el mercado a un precio considerablemente menor al valor nominal. Esto sucedió porque la Municipalidad gira el importe a los Bancos Provinciales y éstos entregan bonos. (Ej. Jujuy, Stgo. del Estero, San Juan, Córdoba, etc.).

Nuevamente nos encontramos con fuertes contradicciones entre las afirmaciones de los habitantes y de los funcionarios municipales. Las autoridades de

¹⁶⁶ "*El censo de habitantes de la Villa 31 de Retiro, que se tomó como base para indemnizar a los vecinos que aceptaran irse del barrio, tendría una serie de fallas e irregularidades que abren dudas sobre el proceso de erradicación, de acuerdo con la denuncia formulada ayer por el Equipo de Sacerdotes de Villas de Emergencias porteñas y del patrocinante legal de los vecinos, Gastón Yaryura.*"

¹⁶⁷ En el artículo periodístico se refieren a que .. "Hay por menos 58 personas figuran dos veces en el censo, con el mismo nombre y apellido, aunque a veces con edades distintas.

Hay por lo menos 55 casos de números de documentos repetidos en distintas personas.

En el censo de la CMV aparecen 600 personas que no estaban en las listas del Arraigo

Personas que no habían sido censadas nunca y que estaban en una lista de "no censados" aparecieron en el listado de diciembre."

la CMV nos dijeron que la gente del interior no cobró en bonos, sino en efectivo. Además agregaron, que U\$S 12.000.- en Paraguay o Bolivia son "fortuna" y recibieron llamados de Bancos Bolivianos preguntando "por qué les daban tanto dinero a esa gente...".

Sin embargo, no hubo dictámenes oficiales al respecto.

Impulsada por algunos dirigentes del Frente Grande apareció una propuesta de unir el dinero del subsidio y buscar alternativas colectivas. Así 24 familias formaron un consorcio y se unieron. Compraron un predio en Villa Celina, Pcia. de Buenos Aires, y construyeron su vivienda individual, además de una guardería. Quisieron obtener apoyo oficial para cierta infraestructura y no lo lograron.

4.5.3. El nuevo conflicto. Las topadoras como política de erradicación sin consenso

Heredado de la gestión de Saúl Bouer, el conflicto de Retiro se intentó resolver por decreto municipal. Se buscaba desalojar las viviendas que obstaculizaban la traza de la autopista en construcción. Creemos que se pensó cuidadosamente los tiempos. Se aprovechó la feria judicial de enero y que la vida política está en ese mes prácticamente paralizada. Sin embargo, nada impidió que otra vez la villa fuera tapa de los diarios.

El encadenamiento de hechos hizo que luego el Municipio se tuviera que sentar junto a las partes interesadas, los villeros. Creemos que tuvo mucho peso el alcance periodístico que obtuvo el conflicto (titulares) y el rechazo de la opinión pública en general al desalojo compulsivo de los habitantes de la villa . Fue determinante, a nuestro entender, la huelga de hambre que llevaron adelante sacerdotes de la Iglesia Católica y miembros de otros cleros, que lograron el apoyo del obispo de Buenos Aires y que provocaron un debate televisivo en el que participó, inclusive, el Presidente de la Nación, quien finalmente "ordenó" la conciliación.

Una vez iniciada la negociación no hubo resultados concretos, todo quedó como antes, excepto la autopista. Se dividieron en comisiones de acuerdo a los intereses del gobierno municipal y a distintas opiniones de los habitantes, que no lograron construir una propuesta única que canalice sus demandas. Llegó el momento del recambio de gobierno en junio de 1996 y en ese punto se encontraron.

Reconstruiremos los pasos del nuevo conflicto.

4.5.4. El desalojo

Luego del rechazo de los vecinos de diferentes barrios de la Capital a la llegada de habitantes de la Villa 31, en junio de 1994, durante la gestión de Saúl Bouer el Concejo Deliberante dictó la Ordenanza de las tres opciones. (\$ 12.000.- en efectivo, \$ 25.000 en crédito o una vivienda en crédito). Algunos vecinos de la villa decidieron no optar y mantenerse en su sitio resistiendo o simplemente esperando. En muchos casos se motivaba en que no podían o no querían acceder a un crédito, la opción de las viviendas nunca estuvo clara y la indemnización en efectivo les era

insuficiente para acceder a un vivienda equivalente en una zona de la Capital de buen acceso.

Siendo intendente Jorge Domínguez, en junio de 1995 las topadoras tiraron 35 casas de la Villa 31. El intendente fue filmado por canales de televisión insultando a los villeros. El subsecretario de la CMV Carlos Oddone persuadió a la gente para que deshaga la barrera humana que trataba de detener a las máquinas. (Clarín, 28-01-96)

En enero de 1996 volvió el conflicto por el otro carril de la autopista 9 de julio. **El intendente dictó el Decreto 110 el 10.01. 96 que permitió a los funcionarios llamar a la fuerza pública y comenzar el trabajo de las topadoras.**

El mismo se sustentó en las ordenanzas vinculadas a la construcción de la autopista. Sostuvo en los considerandos, que *"la Comuna implementó un sistema de subsidios para la radicación en otros sitios de los ocupantes de la Villa 31"... a fin de dar cumplimiento a la construcción de la AU1, "Arturo Illía", sus empalmes, sus obras complementarias y áreas de seguridad. Que pese a las gestiones realizadas en ese sentido, **resta un remanente de pobladores, censados y no censados que no se han adherido a la operatoria legal vigente, en el caso de los primeros y no han aceptado el sistema de relocalización implementado, en el caso de los segundos. Que tal situación impide la normal prosecución de los trabajos provocando la paralización de las obras de referencia en su tramo norte-sur, alterando los cronogramas de obra"**.*

Partía de que *"...las personas que actualmente se hallan asentados sobre la traza de la autopista, se encuentran en una situación irregular al **no tener ningún derecho sobre los terrenos ocupados**, siendo los mismos de propiedad del Estado Nacional"*. Aquí encontramos una contradicción con el Decreto 1.001 que reconocería derechos a aquellos ocupantes pacíficos en tierras fiscales y con el Programa Arraigo que tiene como objetivo la regularización dominial y urbana de asentamientos ubicados en tierras fiscales y que había comenzado a operar en esa villa.

Merece destacarse además la vía utilizada: ... *"que para hacer efectiva la tutela sobre estos bienes, la "Administración Pública dispone de un excepcional privilegio: procede directamente, por sí misma, sin necesidad de recurrir a la vía judicial; proceder unilateralmente, por autotutela, a través de sus propia normas ejecutorias (Marienhoff, S).."* Es decir se descartó la posibilidad del desalojo vía judicial como suele ser suceder en otros casos de ocupaciones.

Como si fueran suficientes, sus argumentos recurrieron al tradicional *"...se hallan afectadas grave, seriamente y en forma actual las condiciones de seguridad pública"*. Finalizaron en que **"resulta necesario proceder al desalojo administrativo de la zona afectada a la traza de la AU1 Norte"**.

El intendente seguidamente decretó el desalojo de las *"personas y bienes que se encuentren en las construcciones precarias"* y dispuso la *"remoción de las construcciones precarias que se encuentran individualizadas en anexos...."*

Autorizó requerir el auxilio de la fuerza pública y la Secretaría de Promoción Social prestaría la colaboración necesaria. **La CMV volvería a su rol erradicador tradicional** ya que *"deberá realizar todas aquellas acciones que sean necesarias para el logro de los objetivos fijados en el presente"*.

Estos hechos constituyeron los titulares del día 16.01.96: "Desalojo al amanecer. La policía desalojó a cuatro familias de la Villa 31 de Retiro. Sus casillas obstaculizaban el trazado de la autopista hacia el norte. Hubo golpes, gases y cuatro heridos " y 5 detenidos. Las topadoras sepultaron con tierra el lugar. (Clarín, 16.01.96, con título "Desalojo al amanecer").

El Director de la Policía Municipal declaró "(...) La decisión de desalojar a las familias se basó en un decreto del intendente Jorge Domínguez. "Todos estos son terrenos fiscales. Al agotarse las instancias de negociación, hubo que aplicar el decreto. (Clarín, 16.01.96, opt. cit.).

Por su parte, el secretario de Gobierno Municipal, Jorge Pereyra de Olazábal, dijo que "... el decreto 110 autorizó a los funcionarios municipales encargados del operativo a requerir el auxilio de la fuerza pública, en el caso de que se pretendiera obstaculizarlo y-o impedirlo" (Clarín, 16.01.96, op. cit.).

Aparecieron los sacerdotes en defensa de los pobladores "(...) El resto de las familias, muchas de las cuáles residen en el lugar desde hace 30 años se resiste a abandonar la villa. "Los vecinos quieren una salida más digna. Aceptan la plata, pero necesitan un terreno en el que construir", explicó el padre Enrique Evangelista, de la parroquia Cristo Obrero, en el corazón de la villa. **Los curas del lugar comienzan hoy una huelga de hambre.** "(Clarín, 16.01.96, op. cit.)

Inmediatamente entraron en acción los lazos de solidaridad "(...) Los dueños de las otras 3 casillas pudieron reconstruirlas a algunos metros de la traza de la autopista". (Clarín, 16.01.96, con título "Desalojo al amancer")

4.5.5. La resistencia al decreto 110/96

Luego de los desalojos, las detenciones y los heridos, **9 integrantes del Equipo de Sacerdotes para Villas de la Capital Federal comenzaron una huelga de hambre.**

En todas las tapas de los diarios salieron fotos con las topadoras destruyendo casillas, gente gritando, dirigentes interviniendo...

Luego de estos hechos (al día siguiente) las autoridades municipales dijeron que no habría más desalojos y los habitantes de la villa seguían denunciando que no tenían las casas prometidas.

"(..) Luego de los desalojos compulsivos del lunes, la Villa 31 amaneció tensa: el despliegue de policías se sumaba el miedo de los pobladores a que se produjeran nuevos procedimientos. Y, pese a que los ánimos no se calmaron, el día finalmente transcurrió con tranquilidad. Mientras los abogados de los pobladores ayer discutían la estrategia a seguir, ocho curas -todos integrantes del equipo de sacerdotes para villas de la Capital Federal- comenzaron una huelga de hambre. " (Clarín, 17.01.96 con título: "La Comuna dice que no habrá más desalojos en la Villa 31.")

La huelga de hambre parecía no dar resultados, a pesar del desfile de artistas y personalidades que se sumaron para solidarizarse con los habitantes de la



Foto superior: vivienda de la zona conocida como "El Playón"

Foto en el medio: carpa de enero de 1996 con sacerdotes ayunantes

Foto inferior: viviendas destruidas por la topadoras en enero de 1996

villa, como nunca había sucedido. Se hicieron festivales, conferencias de prensa, etc. Políticos, funcionarios, emisarios, etc. pulularon por el lugar.

Luego de más de una semana, el arzobispo de Buenos Aires, cardenal Antonio Quarracino se acercó a ver a los nueve sacerdotes en ayuno (Clarín, 24.01.96, con título "Quarracino visitó a los curas en huelga. La protesta en la villa 31").

Luego de este hecho se llegó al momento más álgido del problema, cuando funcionarios del gobierno acusaron a los miembros de la Iglesia de politización: "El detonante lo constituyeron las afirmaciones que por la mañana hizo el intendente Jorge Domínguez, quien dijo que la visita que el arzobispo de Buenos Aires, cardenal Antonio Quarracino, realizó el martes a los religiosos no constituyó un respaldo a la protesta. (Clarín, 25.01.96, con título "Conflicto entre la Iglesia y la Comuna. Por la huelga de hambre de la Villa 31")

La presencia de Quarracino se produjo al día siguiente que el presidente Carlos Menem acusó a los sacerdotes en huelga de hambre de estar " **movidos por intereses políticos**" (Clarín, 25.01.96, op. cit.).

Domínguez dijo que .. "Quarracino realizó la visita a los religiosos "como sacerdote sin tomar posición " y consideró "normal" que el arzobispo "visite a los representantes de la Iglesia" como lo son los presbíteros. Si bien el intendente se manifestó en favor de la "libertad de opinión", consideró que los sacerdotes "están defendiendo una **causa equivocada**" (Clarín, 25.01.96, op. cit.).

La resistencia implicó también una estrategia judicial. Para esto tuvimos acceso a algunas causas . Héctor Lobos (causa 4796) a través del patrocinio letrado de Eduardo Barcesat presentó un Recurso de Amparo ¹⁶⁸ en la causa caratulada : "**Domínguez, Jorge y otros por violación a los deberes de funcionario público**". Además se le imputó violación de domicilio y daños, lesiones (varios heridos) y amenazas (dijo días previos a los pobladores "negros de m... los vamos a echas a patadas", hecho que fue filmado por una cámara de video y emitido por los medios de comunicación)

Entre los fundamentos de los escritos presentados por dicho abogado encontramos que la Municipalidad no presentó las escrituras que demuestren que las tierras en cuestión pasaron de la Nación a la Municipalidad y no medió ninguna ley de la Nación que dispusiera la declaración de utilidad pública de dichas tierras. Los pobladores estuvieron en los terrenos que conforman la Villa 31 antes que la MCBA iniciara las obras de la autopista, por lo tanto no tiene poder de policía. En estos terrenos solo puede ejercer el Poder Judicial de la Nación.

Tuvimos acceso al expediente y vimos que el 6 de mayo de 1996, 5 meses después de los hechos de la topadora se le concede "recurso de apelación interpuesto por el querellante Héctor Lobos (...) contra la resolución por la cual se sobresee a Jorge Manuel Domínguez, Jorge Pereyra de Olazabal, Ronaldo Fernández Prol, Raquel Kismer de Olmos, Francisco Stepanik y Héctor Torea."

Merece destacarse en el memorial complementario del informe "in voce", el querellante insiste en cuestionar jurídicamente el accionar de Domínguez: " **Podemos elogiar las últimas consideraciones que vierte la Jueza en la providencia en examen.**

¹⁶⁸ ante el Juzgado Correccional N 7. Secretaría 57.

En efecto, no es ético el modo en que se ha procedido en la Villa 31. Lástima que la Jueza no pudiera advertir que tampoco era jurídico"(..) "Hace tiempo que venimos pidiendo lo único a que convocan las pruebas colectadas: el procesamiento de los funcionarios municipales intervinientes".

En otra ampliación menciona el derecho constitucional otorgado en el 14 bis, y en que la Jueza dictó la resolución de sobreseer al Intendente sin especificar de qué delitos se trataba. Esto lleva a un debate más amplio respecto a cuál es el papel del Estado respecto al goce del derecho a la vivienda, que excede ampliamente a los objetivos de nuestro trabajo.

El conflicto estaba desatado y el entramado de intereses se había ampliado a incluir defensores de los villeros, en este caso de la Iglesia Católica junto a actores de las fuerzas de seguridad, por ejemplo policía municipal. El conflicto llegó a los más altos niveles del gobierno nacional (sucedió lo mismo con la Iglesia), quien una vez más decidió sobre la gestión local.

4.5.6. Del conflicto a la conciliación. Menem ordena negociar

Como dijimos, en el medio de acusaciones de politización a los sacerdotes por parte del gobierno, que involucraron al Presidente de la Nación, el Cardenal Quarracino visitó a los huelguistas, lo que fue considerado como un apoyo tácito. Había que terminar el conflicto. Entonces, el Ministro del Interior pidió una investigación sobre la "represión ilegal" (Clarín, 24-01-96).

Al día siguiente, el Presidente **Menem ordenó al Intendente que debía reunirse con los habitantes de la Villa 31**. Los sacerdotes que realizaban la huelga de hambre deciden levantarla. Hubo negociadores a pedido de los villeros, como funcionarios del "Programa Arraigo" (Clarín, 26-01-96. Titular: Le ordenan a Domínguez que reciba a los villeros).

En el encuentro, los delegados se "*mostraron de acuerdo con irse de la villa*" para que pudiera avanzar la construcción de la autopista. Pero hicieron una serie de solicitudes: "*que derogue el decreto municipal a través del cual se los quiere expulsar, que se les construyan viviendas y que el tema salga de la órbita de la Municipalidad y pase a manos del Gobierno.*" (Clarín, 26-01-96. Titular: Le ordenan a Domínguez que reciba a los villeros).

Se volvieron a pensar en alternativas, todas ficticias: "*(...) En cuanto a la ubicación de las casas se barajaron tres posibilidades: Una parte estaría en la Capital Federal, otra en el Gran Buenos Aires y las restantes en la única manzana de la Villa 31 que no impide la construcción de la autopista. Allí solo podrían vivir cerca de 110 familias.*" (Clarín, 26-01-96. Titular: Le ordenan a Domínguez que reciba a los villeros).¹⁶⁹

¹⁶⁹ El 28.01.96 Clarín Segunda Sección titula: "La Villa que resiste. 2.100 familias entre la topadora y la pared". En el copete: "La construcción de una autopista y la política de la topadora chocaron en estos días con la huelga de hambre de nueve sacerdotes (el padre Francisco, en la foto, es uno de ellos) dispuestos a marcar un límite en esa situación que pone en juego el techo y el futuro de más de dos mil familias. Aquí se cuenta cómo viven y qué esperan en la Villa 31. Qué dicen sus habitantes y los religiosos que decidieron no quedarse esperando con los brazos cruzados."

Pocos días después los titulares decían: *"No habrá más desalojos por la fuerza en la Villa de Retiro."* (Clarín, 29.01.96).

El entramado de intereses se había ensanchado y se produjo un realineamiento dentro del gobierno porque algunos no estaba de acuerdo con la metodología o con los costos políticos : *"(..) Alicia Pierini, subsecretaria de Derechos Humanos, enfatizó ... "lamento que haya funcionarios en mi gobierno que necesitan órdenes del Presidente para recibir a la gente"* (Clarín, 29.01.96).

Por su parte, Miguel Ángel Lico, del Programa Arraigo quiso nuevamente jugar un papel de interlocutor y mostrar que gozaba del respeto de los villeros - y de la confianza de Menem-. Así afirmó que *"..si el presidente Menem, que está muy molesto con este tema, quiere que intervengamos en las conversaciones, lo vamos a hacer. Yo respondo a directivas del Presidente, aunque no quiero entorpecer el diálogo"* (Clarín, 29.01.96).

Todo parecía más calmo y los representantes de los villeros y el intendente acordaron continuar el diálogo en busca de soluciones. El gobierno aceptó las propuestas de la ordenanza y las que "surgieran los propios habitantes". *"Cerca de las 20, Domínguez recibió a los delegados y a los sacerdotes Ernesto Narcisi y Francisco Oliveira, que el domingo terminaron su huelga de hambre, en el Salón Blanco de la Municipalidad. (...)"* (Clarín, 30.01.96 , con título: " Villa 31: vías de solución Domínguez dijo que resolverá todos los casos de manera inmediata").

La propuesta por parte de los vecinos incluyó una modalidad instrumentada por algunos de ellos con relativo éxito, lo que llamaron "salida en comunidad". El intendente, en una aptitud para el diálogo dijo *"No nos oponemos al traslado de la gente en forma comunitaria", aseguró Domínguez. "La Municipalidad va a apoyar a aquellas familias que lo deseen. Quienes lo requieran también van a poder acceder a propiedades de la Comisión Nacional de la Vivienda. En el barrio de Flores Sur hay cerca de 300 construidas. En resumen, cada uno va a poder proponer la solución que le parezca más adecuada",* (Clarín, 30.01.96 , con título: " Villa 31: vías de solución Domínguez dijo que resolverá todos los casos de manera inmediata").

Se recurrieron a los viejos instrumentos de concertación, de gestiones anteriores, como una mesa de trabajo con los villeros que ..." será coordinada por la secretaria de Promoción Social, Raquel Kisner de Olmos y de la que también participará la CMV, la Subsecretaría General de la Comuna y los organismos nacionales que se considere necesarios".(Clarín, 30.01.96 , con título: " Villa 31: vías de solución. Domínguez dijo que resolverá todos los casos de manera inmediata").

El intendente insistió en que el Decreto 110/96, que ordenaba la desocupación de casas que interferían con el trazado de la autopista Arturo Illía, estaba extinguido y confirmó que no habría más desalojos compulsivos en la villa.

De forma reiterada y siempre ambigua se volvió a afirmar que la Comuna no tenía intención de vaciar la villa. Domínguez dijo : *"Parte de los terrenos de la Villa 31 podrían ser destinados a viviendas. Para hacerlo hay que aplicar el decreto de la Nación 1001, que establece que las empresas estatales dueñas de los terrenos pueden declararlos innecesarios y venderlos a sus ocupantes".* (Clarín, 30.01.96 , con título: " Villa 31: vías de solución. Domínguez dijo que resolverá todos los casos de manera inmediata").

Los ánimos se calmaron : *"Quedamos conformes con el resultado de la reunión, porque Domínguez nos escuchó y se dio cuenta de que nuestras propuestas eran viables"*, aseguró Raúl Guzmán, delegado de los vecinos de la villa. *"Nosotros propusimos una salida comunitaria en Retiro , en un barrio de la capital o en el conurbano bonaerenses y salidas individuales con terreno y casa", explicó* (Clarín, 30.01.96 , con título: " Villa 31: vías de solución. Domínguez dijo que resolverá todos los casos de manera inmediata").

Como fue habitual en este conflicto, al día siguiente en la prensa se hablaba de que los **habitantes estaban disconformes**.

Sucedía que lo que la Municipalidad tenía claro eran sus necesidades. Así ...*"en la primera sesión, conciliatoria entre representantes de la Municipalidad y habitantes de la Villa 31 de Retiro quedó establecido que "en esta primera etapa se va a garantizar la ejecución de la autopista, solucionando la situación de las familias que quedaron dentro de la traza". El anuncio fue hecho por la Secretaria de Promoción Social de la Municipalidad, Raquel Kisner de Olmos. Este anuncio, dejó poco conformes a los vecinos, quienes aspiran a que la solución sea global para todos los habitantes y no solo para los involucrados dentro del recorrido del carril sur-norte de la autopista en construcción"* (Clarín, 31.01.96 , con título: "Solución para algunas familias de la Villa 31. Los vecinos, disconformes"). Nuevamente la resolución se manejó en una ambigüedad de referirse a sectores o a toda la villa de la misma forma. Además esto produjo situaciones muy desgastantes al luchar por alternativas que la Municipalidad no estaba dispuesta a llevar a cabo porque no es el área prioritario de desalojo.

Como fue costumbre, las autoridades apelaron a explicaciones que buscaban estigmatizar a los habitantes de la villa : *"El 28.01.96 el Intendente anunció que no habría más desalojos y que está extinguido el Decreto 110. Dice que se hizo el desalojo compulsivo porque pedían "dinero en cantidades inaceptables"* (Clarín, 31.01.96 , con título: "Solución para algunas familias de la Villa 31. Los vecinos, disconformes").

Les ofrecieron viviendas en Flores Sur que fueron prometidas a habitantes de otras villas. Como dijimos, las rechazaron porque no querían un enfrentamiento de "pobres contra pobres". Las autoridades de la CMV dijeron que *"los pobladores estuvieron "manijeados" políticamente" o "mal asesorados" o "no quieren endeudarse por miedo a no poder pagar las cuotas en el futuro"* (que sería de \$ 90.- por mes) o por descreimiento (no podemos olvidar la Ley 1.050 que permitió la indexación o lo descrito en las encuestas del Programa Arraigo)

La municipalidad decía que erradicó a 1.350 familias y los dirigentes y habitantes nos dijeron que no fueron más de 600, 712 afirmaron los dirigentes en un nota realizada por la Revista La Nación el 26.1.97 (pgs. 70-77) y donde además se sostiene que los papeles de la Municipalidad "cantan 1400". Se supone que la diferencia son indemnizaciones ilegítimas¹⁷⁰. Esta afirmación se avalaría en que existieron múltiples denuncias de familias que cobraron más de una vez, de personas que cobraron y nunca vivieron en la villa, etc. etc. Inclusive intervino la Defensoría de la Ciudad acompañando las denuncias. Las autoridades de la CMV nos negaron cualquier posibilidad de fraude a partir de que dijeron contar con auditorías semanales.

¹⁷⁰ En el lenguaje de los entrevistado se habla de "truchas", denominación de puede ser traducida por falsas, tramposas. Corresponden según trascendidos a clientes políticos del Intendente Domínguez, a miembros de la CMV, a dirigentes de la villa que fueron "comprados" para que cambien sus posiciones opositoras a la erradicación, etc.

Pablo Rojo, Presidente del BHN, afirmó que otorgaron 400 préstamos de acuerdo a la ordenanza y los dirigentes dicen que no fueron más de 50. La CMV dio la cifra de 82. Vemos que los números nunca coinciden.

Cuadro N° 6

Beneficiarios de las tres opciones de la ordenanza 47.665/94

Fuente	Opción crédito	Opción subsidio	Opción vivienda	Total
CMV	82	1.350		1.432
BHN	400			
Habitantes Villa 31	50 aprox.	600 aprox. 712 *		650 aprox.
Censo Haime mayo 1994				648

Fuente: elaboración propia en base datos ya citados.

* Fuente: Revista La Nación del 26.1.97

Les ofrecieron viviendas en Flores Sur que fueron prometidas a habitantes de otras villas. Como dijimos, los habitantes de la Villa 31 las rechazaron porque no querían un enfrentamiento de "pobres contra pobres". Las autoridades de la CMV dijeron que *"los pobladores estuvieron "manijeados" políticamente" o "mal asesorados" o "no quieren endeudarse por miedo a no poder pagar las cuotas en el futuro"* (que sería de \$ 90.- por mes) o por descreimiento (no podemos olvidar la Ley 1.050 que permitió la indexación, o lo descrito en las encuestas del Programa Arraigo).

En la CMV nos dijeron que los créditos los manejaron ellos. Algunas autoridades de dicho organismo nos manifestaron opiniones muy favorables para el grupo de villeros que realizaron esta opción, a diferencia de las caracterizaciones de todo el resto que optó por los \$ 12.000.-

4.5.7. Las organizaciones villeras: entre la negociación y la lucha

El municipio se encontró así en un nudo de relaciones a nivel local. Herzer y Pirez distinguen dos tipos: el de la representación política y el de la participación.

En relación a aquellos cargos elegidos popularmente, producida la elección, tiende a generarse una autonomización del elegido respecto de los electores. Los autores lo enmarcan dentro de un proceso descrito como "natural": *"Esto es parte del sistema de democracia representativa, que tiende a provocar actitudes apáticas en la población, por una parte, y que posibilita a los representantes responder más a una lógica de acumulación de poderes o favores que de representación de las necesidades locales"*. (Herzer- Pirez, 1990).

En la ciudad de Buenos Aires, si no es por presiones (que incluyendo la presencia física en el Concejo Deliberante) de los villeros y de los vecinos que eran

afectados por la "radicación" (léase erradicación) de la villa 31, los debates de los legisladores municipales solo reflejaron las iniciativas del poder ejecutivo municipal o nacional.

Esta separación entre representantes y representados lo encontramos también en los dirigentes barriales. Aparecieron en los diagnósticos del Programa Arraigo. Vimos como los representantes de la villa "negociaron" con las autoridades municipales sin consultar con sus bases. También discutieron muchas veces sólo a partir de las propuestas de la municipalidad o de los partidos políticos. Escuchamos así quejas de los vecinos que no son informados por las autoridades ni por sus dirigentes.

Por otra parte, específicamente en el caso de la Villa 31, a pesar de que existieron elecciones periódicas, nos encontramos con dirigentes que asumieron la representación de toda la villa. Encontramos tres tipos de representación: a) antes y después del conflicto de enero de 1996, surgieron posiciones encontradas a partir de diferentes salidas posibles, asumiendo algunos dirigentes la representación de determinada propuesta. b) otros dirigentes se posicionaron a partir de divisiones históricas y territoriales. Es decir, siguiendo la tradición de décadas anteriores decían representar a algunos de los seis barrios que componen la totalidad de la villa (incluyendo los nuevos como "Autopista" y "El Playón") c) dirigentes que se autodefinen representantes de la totalidad de la villa.

Esta aclaración es importante tenerla en cuenta al analizar el comportamiento de los dirigentes y de sus relaciones externas y entender su articulación con el aparato municipal o el Estado Nacional. Podemos contrastar esta situación con otros momentos históricos de las organizaciones villeras de la Capital o de la Villa 31 que asumieron posiciones unificadas hacia afuera y mantenían las diferencias en las discusiones al interior de las mismas.

Dentro del ejecutivo municipal, en particular en el aparato político y administrativo se encuentran organismos o funcionarios que se identifican con distintos intereses dentro de la sociedad local. Estos juegan como elementos de presión dentro de la gestión municipal (Herzer y Pirez, 1990). En el período de Grosso fue notoria la "feudalización"¹⁷¹ de organismos a partir de las diferentes corrientes del Justicialismo porteño, que se decían y aparecían abiertamente en los diarios repartiendo el Municipio como si fuera un botín. El juego de presiones dentro de esta interna obligaba al recambio de funcionarios como en un juego de ajedrez (el movimiento de un funcionario alteraba la correlación de fuerzas dentro del municipio).

De acuerdo a una evaluación, general para América Latina, de Herzer y Pirez (1990) el funcionamiento de los concejos o cámaras municipales, indicaba una baja representación de los intereses generales de la sociedad local y en particular de los sectores populares. Sin duda, coincidimos y podemos mencionar algunos casos recientes como "la escuela shopping", las numerosas excepciones al código de edificación (Clichevsky, 1996), la privatización del zoológico, la privatización del puerto, etc.

Por eso: "La representación no es ... un carácter que debe suponerse, sino un rasgo que debe reconocerse". La principal vinculación de los elegidos como representantes con los sectores populares se trata de relaciones de tipo clientelístico. Esta vinculación tiene, al parecer, dos modalidades. Una supone la vinculación

¹⁷¹ Entendemos por feudalización al reparto entre corrientes de internas políticas de los diferentes organismos municipales, particularmente secretarías.

inmediata de algún miembro de los concejos con los pobladores, individuales u organizados, es decir nexos entre el "representante" y sus electores: se establece un vínculo mediante el cual se intercambian "servicios". Por el lado, del miembro del concejo se ofrece, y a veces se obtienen, "favores especiales": permisos para desarrollar actividades económicas, empleos, gestiones, etc. Los "favores" municipales deben pasar con éxito por el aparato político y administrativo del ejecutivo". (Herzer-Pirez, 1990)

La segunda modalidad supone la presencia de las "máquinas partidarias" que determinan "favores" en razón de las vinculaciones políticas para el funcionamiento de los acuerdos o alianzas con grupos políticos o sociales. La "máquina política", también pareciera estar más vinculada con el ejecutivo municipal que con el concejo. Para que los vecinos sean tenidos en cuenta en forma individual deben contar con alguna posición de preeminencia dentro de la sociedad local. En cambio, los sectores populares necesitan organizarse para ser atendidos, y en muchos casos estas organizaciones o sus miembros son cooptados por la "máquina política". Paradigmático es el caso durante la Intendencia de Grosso cuando los dirigentes villeros son incorporados a personal de planta de la Municipalidad de Buenos Aires.

Mediante el establecimiento de relaciones de clientelismo los sectores populares logran ser atendidos por los aparatos municipales. Esta realidad puede ser evaluada doblemente: a) por una parte se conforma un mecanismo que responde a las demandas de los necesitados b) al mismo tiempo se trata de un mecanismo de dominación que articula a los pobladores y excluye a todos los que no se someten a él (Herzer-Pirez, 1990). Estos mecanismos de dominación fueron estudiados desde la sociología y la antropología y forman parte de las nuevas actuales preocupaciones temáticas de las ciencias sociales.

"La participación ...puede significar también la transferencia a los sectores populares de parte de la carga que corresponde al gobierno municipal. Esto es, cuando el gobierno, como parte del aparato estatal total, no puede cumplir sus funciones (por falta de recursos financieros, por ejemplo) y descarga su déficit en los sectores populares. En estos casos esa población no lograría todas las satisfacciones necesarias para su reproducción por el salario directo ni por el salario indirecto." (Herzer - Pirez, 1990).

En nuestro caso de estudio, a enero de 1996 existía una crisis de representatividad. Por lo tanto, los que se autotitulaban dirigentes actuaban autónomamente y disputaban la representación barrial. Algunos hablaban en nombre de sectores de la villa y otros de toda la villa.

Las elecciones de Comisión Vecinal se iban a realizar al mes siguiente del conflicto. Esto también generaba un problema en las autoridades que no sabían que capacidad de comunicación al resto de los pobladores lograrían y que legitimidad tenían aquellos dirigentes. Estos comenzaron sus juegos de alianzas políticas y religiosas. En enero de 1996 Lico, del Programa Arraigo, se acercó a los dirigentes de la Villa 31¹⁷² creando más confusión ya que su gestión anterior fracasó. Algunos dirigentes pidieron que el tema vuelva a este Programa, mientras tanto rechazaban a Oddone, Secretario de la Comisión Municipal de la Vivienda, quien intentaba negociar. Como dijimos también rechazaron viviendas en las calles Bonorino y Riestra porque no querían un enfrentamiento de "**pobres contra pobres**".

¹⁷² Según decía con el aval de Menem

El 11.12.95 la Comisión Municipal de la Vivienda presentó un informe a la Comisión de Finanzas del Consejo Deliberante donde constaba que se invirtieron \$ 8.480.000 en la construcción de viviendas para la erradicación de la Villa 31. Los dirigentes nos dijeron (al igual que miembros de la Pastoral Social de la Iglesia) que no se hizo ninguna obra de mejoramiento de infraestructura en ninguna de todas las villas de la Capital Federal.

Situación del movimiento villero de la Capital a comienzos de 1996

En los años 90, el movimiento villero entró en un proceso de crisis y fragmentación. Por un lado, los intentos de constituirse como independientes luego de 1983, no impidieron una identificación partidaria "peronista" a partir de la asunción del Partido Justicialista en el Municipio. Por el otro, esta identificación los llevó a una desorientación cuando las mesas de negociación del Programa de Radicación no colmaron sus expectativas de participación. Esta incertidumbre fue aún mayor cuando el Intendente Domínguez los enfrentó y hasta los trató despectivamente. Entraron así, a partir de 1989, en una espiral de pérdida de capacidad de presión, concomitante con una pérdida de poder de convocatoria. Pareciera que las organizaciones se replegaron al ámbito de cada villa en particular (con sus propias conflictividades).

Según algunos dirigentes villeros entrevistados, existirían cuatro movimientos villeros en enero de 1996, si es que alcanzaban la condición de "movimientos sociales".

- 1) Movimiento de villas y Barrios Carenciados dirigido por Cymes (su identidad política pasó del Justicialismo al Frepaso, donde fue candidato a estatuyente) Otros informantes también lo vinculan con Gustavo Beliz¹⁷³. La estructura de la organización se completa con el Vicepresidente (Pelayo), la encargada de Acción Social ("Graciela" de la Villa 31) y el encargado de tierras (Videira de la villa 31).
- 2) Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, dirigido por Omonte (Villa 20-Lugano), vinculado a Domínguez. Serían aquellos que se alinearon con el oficialismo, constituyendo un sector pequeño, que mantiene a sus dirigentes en el aparato municipal (Secretaría de Acción Social).
- 3) Movimiento villero del que no se conocía su filiación política, que estaba dirigido por Sardina y Valenzuela. También aglutinaría a un sector minoritario de las organizaciones barriales. Otros dirigentes entrevistados lo desconocían.
- 4) Una organización alternativa de Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, que estaba opuesta al gobierno y a la dirigencia de Cymes. La encontramos radicada principalmente en la Villa Cildañez. Los dirigentes que se refirieron a la tercera desconocieron la cuarta.

Existían a esa fecha dirigentes del Movimiento de Villas y Barrios carenciados que cobraban sueldo en la Municipalidad a partir del acuerdo que provenía de la gestión de Grosso. Es decir, estaban bajo dependencia de la Secretaría de Acción Social con el objetivo de que hicieran "trabajo social" en el barrio.¹⁷⁴

¹⁷³ Estos afirmaron que no cobra sueldo de la Municipalidad.

¹⁷⁴ Esta situación los convirtió en los hechos en "punteros" políticos pagos.

A su vez este posicionamiento se complejiza si nos adentramos al interior de cada villa. Así si bien una organización adhiere un partido, a veces sus integrantes pertenecen a corrientes internas diferentes.¹⁷⁵

Es decir, por lo menos habrían tres posiciones: una corriente que responde al Justicialismo, otra al Frepaso y una tercera opositora a las dos (simpatizante del Partido Comunista).

4.5.8. Propuestas de salida del conflicto por parte de los habitantes de la Villa 31

Se podría decir que los objetivos del gobierno municipal fueron cumplidos: se liberó la traza de la autopista y el conflicto con los habitantes pudo ser controlado por lo menos en el corto plazo, en función de dicha obra. El primer aspecto requirió de topadoras, pero el segundo estuvo estrechamente ligado a que los **habitantes no asumieron una posición uniforme y por lo tanto su poder de presión se debilitó. El municipio supo aprovechar esta oportunidad y decidió "dialogar" separadamente con los distintos grupos que sostenían diferentes propuestas**

Uno de los graves problemas de cualquiera de estas alternativas es la transparencia en los actos de gobierno, sobre todo a partir de las denuncias de corrupción que acusaron a la CMV cuando se implementó la ordenanza de las tres opciones.¹⁷⁶

Luego del conflicto, en febrero de 1996 se eligieron autoridades de la Asociación de habitantes de la Villa 31. Hector Lobos¹⁷⁷ (sanjuanino, 38 años, del Barrio Güemes), quien fuera uno de los más activos dirigentes en el conflicto, ganó las elecciones.

Las diferentes posiciones pueden sintetizarse de la siguiente manera, a partir de entrevistas a dirigentes y habitantes de la villa (sus diferentes barrios, incluyendo el denominado "El Playón") y a colaboradores del barrio:

a) Radicación.

Un grupo de pobladores no estaba dispuesto a ser desalojados, aún a una casa propia. Esto lo basaban en criterios afectivos (apego), políticos (oposición al

¹⁷⁵ Lobos estaría vinculado políticamente a Lico y otros funcionarios del Ejecutivo Nacional y opuesto a Domínguez en la Intendencia porteña. Esto explicaría algunas de sus expresiones como la de considerar que el "Programa Arraigo" no los abandonó, sino que también ellos (los villeros) son "responsables" de lo que sucedió. Paralelamente, a la dirigencia de Héctor Lobos, existe una asociación civil de la villa 31 dirigida por Norma Gutierrez. Surgió en 1992. Según nuestros informantes no se hacen elecciones y los dirigentes mantienen una actitud de continuismo, sin apertura al barrio. Se encuentra en el barrio Güemes. Se la vinculó al Comedor infantil Yavet, que recibió en 1994 un subsidio del Estado de \$3.000.- y en 1995 \$ 12.000.-

¹⁷⁶ Lobos reclamaba ejercer el poder de control y tener acceso a la información correspondiente.

¹⁷⁷ En una de nuestras entrevistas a Héctor Lobos nos relató que el 17.01.96 sufrió un intento de secuestro y se lanzó una ola de rumores acerca de que se le había dado orden de captura. Su abogado, Eduardo Barcesat llevó la denuncia a Alicia Pierini, de la Subsecretaría de DDHH. Vino al barrio un colaborador de ella, Miguel Rodríguez.

gobierno), sociales (la cercanía a familiares, coprovincianos o conacionales o amigos) o económicos.

Estos últimos se motivaban en diferentes lecturas: En relación a las viviendas, algunas casas tienen un valor de uso alto en cuanto a superficie o materiales o el monto de indemnización es un valor mucho menor que una casa equivalente en otra ubicación fuera de la villa. En relación al mercado laboral, algunos tienen comercios o talleres en la zona. En otros, influye la cercanía a lugares de empleo o a fuentes de trabajo para changas, venta ambulante o cirujeo¹⁷⁸.

b) Proyecto "Lola Mora"

Los habitantes que apoyan esta propuesta, nos expresaron que consistiría en la utilización de terrenos de la Administración General de Puertos en la Costanera Sur, y la efectivización del compromiso de las empresas que administraba la autopista¹⁷⁹ de construir viviendas para los vecinos de la Villa 31. Lobos era el principal dirigente que sostenía esta idea.

Proponían viviendas individuales, todas en planta baja. El proyecto incluía: Iglesia, comedor para niños y ancianos, escuela primaria y secundaria, escuela de capacitación laboral y un "minihospital". Lobos sostenía que se debería contratar a los mismos habitantes, lo que ayudaría a resolver el problema del desempleo. El financiamiento podría provenir del peaje, por lo que afirmaban que *"no le costaría un peso al Estado"* porque lo harían en tierras que no tiene que comprar y lo construiría una empresa privada sin cobrar específicamente por esto.

Ellos no querían responsabilizarse por el manejo de dinero ni construir por autoconstrucción, ya que esto último implicaría un esfuerzo extra para los trabajadores, a la hora de llegar a su hogar.

Lobos afirmó, incluso que podría participar el directorio de la terminal de Ómnibus de Retiro, ya que recibieron una propuesta de esta empresa, a la que le interesaría los terrenos delanteros de la villa para ampliar la terminal y construir galpones para limpiar los ómnibus. Les ofrecían casa y trabajo en Pilar. Los inconvenientes para la aceptación surgían debido a que las casas serían de la empresa, no de los vecinos. Este dirigente planteaba que si la empresa los echaba se quedarían sin trabajo y sin vivienda. En cambio, ellos proponían *"casas propias en terrenos propios"*.

c) "Proyecto Celina."

El grupo que lo sostuvo optaba por una "salida" semejante a la que hicieron algunas familias de una manzana (la "32") que fue erradicada para la construcción de la autopista. La diferencia radicaba en que pidieron que la tierra la adquiera el Programa Arraigo o el Estado Nacional para que fuera mucho menor el costo de la compra del terreno.

En relación a esto existiría una propuesta de trabajar junto a arquitectos, algunos del Frepaso, y de comprar 27 manzanas cerca de los que construyeron en Villa Celina, que sería propiedad del Estado Provincial. Se propuso que pase al Banco Hipotecario y que lo compre una cooperativa. Esa cooperativa agruparía a todos los

¹⁷⁸ Las terminales ferroviarias o de ómnibus son una fuente inapreciable en este tipo de empleos como maleteros, etc.

¹⁷⁹ Según Lobos el holding, del que forman parte Covial y Covimet, empresas constructoras, no cumplió con lo estipulado en los pliegos de adjudicación donde se comprometían a construir 1.300 viviendas.

habitantes de la villa que optan por la "salida en comunidad".¹⁸⁰ Se propuso que los no censados accedieran a una vivienda "base", es decir un ambiente con cocina y baño, junto a un plano aprobado para futuras ampliaciones. Una de nuestras entrevistadas del sector de "El Playón" era quien sostenía esta idea.

Por medio de un convenio de la Municipalidad y el BHN, en los inicios de la gestión radical de De La Rúa se efectivizó el traslado de la propiedad, pero no del dominio por lo que este proyecto seguía aún indefinido.

d) Proyecto "manzana 83"

Según los vecinos esta manzana no se vería afectada al proyecto Retiro por lo que sería factible de ser urbanizada (calle 5 y 8). Allí se encuentra la Iglesia Cristo Obrero del Padre Mugica.¹⁸¹

El proyecto consistiría en la construcción de 138 viviendas en el 1 y 2 do. piso. Entonces, el gran defecto de éste es que solo albergaría a un pequeño número de familias y no sería un solución integral para toda la villa. Sería la propuesta más cercana a la radicación.

e) Indemnizaciones

Un grupo de habitantes mantenía la posición de que todos los que quedaron deberían cobrar \$ 25.000.- para irse de la villa. Es decir, pedían un monto más que el doble de lo que había ofrecido en su momento la Municipalidad para los desalojados por la autopista.

El Sector denominado "El Playón"

Este barrio dentro de la villa a principios de 1996 estaba compuesto por 120 familias aproximadamente, que en su mayoría no fueron censadas por el Programa Arraigo en 1993.

Según sus habitantes se formó en 1990 y se amplió en el 91 y años sucesivos¹⁸². En cambio, de acuerdo a fuentes de la CMV nació después del Censo del "Plan Arraigo" de 1993.

Las tierras ocupadas pertenecerían, de acuerdo a fuentes municipales, a Ferrocarriles Metropolitanos SA (FEMESA), ya que no fueron adjudicados los terrenos a los operadores privados.

Varios vecinos, "siguiendo el consejo de Silvia Gottero", funcionaria de la CMV fueron a ver a los abogados de FEMESA que les dijeron que" no tenían derechos y que no les iban a dar nada". Luego, los hicieron "sacar por personal de seguridad".

¹⁸⁰ Así el lote de 300 m2. les saldría \$ 600.-

¹⁸¹ El Padre Mugica fue un sacerdote, de filiación peronista, que colaboraba y alentaba la organización y conformación de un movimiento villero. Fue asesinado a mediados de los 70 por organizaciones paramilitares de derecha.

¹⁸² Esta información la obtuvimos a partir de entrevistas con vecinos del lugar.

Volvieron acompañados de la concejal del Frente Grande, María Elena Naddeo, pero tampoco tuvieron respuesta favorable a la negociación. No están contemplados en la ordenanza de las tres opciones. Este sería uno de los puntos oscuros del debate de la radicación o erradicación de la villa. Algunos hablan de que se trata de dos villas separadas. De hecho pareciera que muchos dirigentes de la Villa 31 no los tienen en cuenta en sus negociaciones. De hecho, un alambre tejido los separa del resto de la villa.

4.5.9 Luego de la negociación

Según algunos dirigentes entrevistados, Kelly Olmos les prometió solucionar el problema pero... "siempre pidió plazos". El 14.05.96 presentaron un petitorio que pedían que se firme un convenio antes del 01.06.96 o se realizarían movilizaciones. La preocupación era la elección del nuevo intendente el 30.06.96 y que éste no reconociera los derechos a los villeros y no estuviera dispuesto a dar más indemnizaciones porque ya se había gastado todo lo presupuestado para este rubro.

Según habitantes de la villa entrevistados, a mayo de 1996 si alguna familia estaba censada y se quería ir le daban \$ 8.000.- y firmaba por \$ 12.000.- porque la municipalidad no tendría dinero, en cambio ..." a los que no está censados ni los reciben". Los funcionarios de la CMV en la misma fecha nos dijeron que "no pagaban ninguna indemnización porque no tenían presupuesto y porque no podían garantizar que no vuelva a ser ocupada la vivienda."

Existiría un conflicto con la Escuela "Banderita", que tiene Jardín de infantes, primaria y secundaria de doble jornada (además funciona allí una escuela de adultos). Se trataría de tierra ganada al río que fue usufructuada por la Fuerza Aérea. Durante la gestión de Grosso se debió escriturar para la Municipalidad, pero como no se hizo pasó a la Fuerza Aérea. Esta llamó a principios de 1996 a licitación para vender la manzana, incluyendo el predio que ocupa la escuela. Judicialmente se interpusieron recursos que tuvieron una limitada efectividad.

En un marco de continuos intentos de los habitantes de la Villa 31 por obtener de la Municipalidad algún compromiso escrito que les garantizara por lo menos la permanencia en la villa hasta ser incluidos en algún proyecto alternativo, se efectivizó la asunción de un nuevo intendente, **Fernando De La Rúa**, elegido por los habitantes de la ciudad.

Las posiciones divididas de los villeros, como fueron explicadas en el punto anterior, y la desaparición del conflicto en los medios de comunicación fueron, seguramente, los factores principales del fracaso de estos intentos. Así el nuevo jefe del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comenzó su gestión sin ningún compromiso en este asentamiento y sin saber qué hacer con él.

5. CONCLUSIONES

En este punto nos proponemos explicar y sintetizar las tres gestiones municipales estudiadas. Tomaremos como ejes en el análisis: 1) presupuestos de las políticas hacia las villas; 2) entramado de intereses en torno a la cuestión de la Villa 31; 3) participación y gestión sectorial en Democracia y 4) relación gobierno local/nacional-movimiento villero. Por último, también queremos dejar algunas preguntas pendientes sobre la cuestión.

Las políticas analizadas fueron las adoptadas por intendentes nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional (dos gestiones del presidente Carlos Menem). El período se cierra cuando los habitantes de la ciudad pudieron elegir sus autoridades municipales y adquirió un carácter "autónomo" (con continuidad del Presidente Menem).

Se sucedieron tres intendentes: **Carlos Grosso, Saúl Bouer y Jorge Domínguez**. Mantuvieron perfiles diferentes, pero sus actos nos permitieron reflexionar sobre las políticas hacia las villas. Tomar una en particular, la N° 31 de Retiro nos fue útil para observar qué pasó con las políticas de radicación cuando debían incluir un caso ubicado en una zona céntrica, con alto valor del terreno, y que a la vez fue objeto de proyectos urbanos de inversión (dentro de una misma gestión partidaria y bajo la dependencia de otro funcionario nombrado por el Presidente).

Cabe aclarar, que aunque todos fueron funcionarios elegidos por Menem, esto no garantizó homogeneidad de criterios, aunque sería lógico suponer menor probabilidad de conflictos que en caso de funcionarios de partidos opositores.

Vemos tres etapas sucesivas que correspondieron a las tres gestiones:

Primera: Se caracterizó por una ampliación y consolidación de demandas por parte del movimiento villero, con fuertes expectativas de participación en la gestión de las políticas sectoriales. Existió un consenso acerca de la necesidad de que el Estado adopte políticas de radicación hacia las villas de la Capital. Esto fue respondido, en interacción con ese movimiento, por el Programa de Radicación de Villas con el diseño de mecanismos de concertación y de aumento del presupuesto. Sin embargo, el saldo fue una efímera participación, escasa inversión real y débil mantenimiento de políticas de radicación. Luego de rodeos, a la Villa 31 se la trató separadamente, adoptando para este caso la erradicación.

Segunda: Puede ser definida como de transición, ya que los ejes de las políticas no cambiaron teóricamente, pero se dieron una serie de medidas que tendieron a la fragmentación, a un menor ritmo de trabajo, al desgaste y al desinterés por la participación por parte de las organizaciones villeras. Específicamente, en el caso de la Villa 31 se dio un intento de "radicación" fracasado que llevó al descreimiento y la desazón a los habitantes de la villa. Luego, se comenzaron las tareas para erradicación parcial de la misma.

Tercera: Se sintetizaría en la paralización de las acciones en las villas, excepto ciertas obras de mantenimiento. El clima fue de hostigamiento a las

ocupaciones ilegales y de erradicación compulsiva de parte de la Villa 31 que "obstruía" la terminación de un tramo de la autopista 9 de Julio.

Es decir, dentro de la gestión del presidente Menem los tres intendentes oscilaron entre momentos de participación (al poco tiempo frustrados) del movimiento villero en el diseño y/o implementación de las políticas y la erradicación compulsiva en algún caso. Quizás esa primera etapa estuvo vinculada a un momento de fuertes expectativas en las organizaciones sociales por el recambio institucional, que rápidamente desaparecieron.

Respecto a las villas de la Capital fue un momento de estrechos vínculos políticos entre el movimiento villeros y las autoridades municipales, no exenta de contradicciones, que se agudizaron particularmente entre diferentes organismos estatales. Sin embargo, creemos que estos asentamientos **nunca fueron una prioridad en la agenda**. La ciudad de Buenos Aires sufrió importantes transformaciones como la urbanización de Puerto Madero o la privatización de zoológico que fueron concretados en corto lapso (exitosos desde el punto de vista de sus objetivos). En cambio, la radicación de las villas de Emergencia solo tuvo pequeños logros materiales como la apertura de algunas calles, la construcción de algunas viviendas afectadas por las obras, etc.

Además, creemos que la participación villera **fue muy frágil y no orgánica**. De lo contrario hubiera sido fuerte la presión para que no volviera la política sobre villas a la CMV y para que continuaran las Mesas de Concertación y otros mecanismos de negociación y diálogo.

Cuadro N° 7

Actores intervinientes en el entramado de intereses respecto a la política de villas de la Capital Federal y de la Vila 31 en particular

etapa	Presid ente	Arraig o	Retiro	Intend ente	CD	PRD	CMV	OB	MVBC	ICAT	ONGS	SCA
1a				X		X			X			
1b					X	X			X			
1c	X	X				X					X	
2a			X			X	X	X				
2b					X		X	X				X
2c					X		X	X				
3a				X			X	X		X		
3b				X			X	X		X		
3c	X		X	X			X	X	X			

Ref:

CD Concejo Deliberante

PRD: Programa de Radicación de villas

OB: organizaciones barriales

MVBC: Movimiento de villas y barrios carenciados

ICAT: Iglesia católica

SCA: Sociedad central de arquitectos

Aclaración: Se dividió a cada gestión en tres momentos consecutivos para mostrar el cambio de participación de actores dentro de cada una.

Antecedentes

La Municipalidad de Buenos Aires, luego de una etapa durante la década de 40 y parte del 50 de "dejar hacer" (cuando se crearon y consolidaron la mayor parte

de las villas), pasó a una sistemática **política erradicadora**. Durante las dictaduras militares esas erradicaciones se intentaban hacer compulsivamente y en los periodos democráticos, se buscaba que esas erradicaciones fueran "persuasivas", respondiendo, por lo general a criterios funcionalistas de "adaptación urbana". (Bellardi - De Paula, 1986; Yuvnosky, 1989; Oszlak, 1991).

Tanto uno como otros fueron exiguos en el logro de sus objetivos por las presiones de los villeros, la falta de presupuesto, por lo inoportuno de las medidas o porque las villas se repoblaron. La excepción fue el llamado "Proceso de Reorganización Nacional" que logró por medios represivos reducir a su mínima expresión la cantidad de habitantes de las villas de la Capital Federal y erradicar totalmente algunas de ellas. Para el caso de la Villa 31, el Poder Judicial hizo frenar la erradicación cuando prácticamente había sido consumada.

Con la recuperación de la democracia, en **1983** comenzaron las **políticas radicadoras** que significaron un giro de 180 grados en los criterios de resolución de la problemática. Nos referimos a la gestión del Radicalismo (entre 1983 y 1989). Los resultados fueron modestos. Las causas habría que buscarlas en la falta de peso de la cuestión villera en la agenda municipal, motivada quizás por la afinidad política de la mayoría de los dirigentes villeros con el partido opositor de esos momentos (el Partido Justicialista) o por los problemas macroeconómicos nacionales y los conflictos políticos que signaron la gestión radical.

Gestión de Carlos Grosso

Durante esta gestión, a partir de **1989**, ya con sincronía política entre el gobierno municipal y el movimiento villero, se profundizó la **orientación hacia la radicación**, enmarcada en una política nacional de **reforma del Estado**.

Organizativamente se creó un **Programa de Radicación de Villas de la Capital Federal** a partir de una Mesa de Concertación donde los villeros se sentaban cara a cara para participar en el diseño de las políticas. Este momento álgido de la concertación permitió que los dirigentes presionaran para que se incluyera a la Villa 31 dentro de los beneficiarios de las políticas de radicación.

Sin embargo, esta modalidad de gestión no obtuvo los amplios resultados esperados por los villeros. Dicho Programa se focalizó en los hechos sólo a algunas villas y paralelamente el movimiento villero en sí mismo fue perdiendo fuerza y aparecieron pugnas internas.

Se sucedieron algunos hechos, por el cual el Programa perdió fuerza:

* La cooptación de los dirigentes de la Mesa de concertación por medio de su incorporación a la planta de la Municipalidad, minó, las bases de la negociación, no permitiendo la renovación natural de los dirigentes villeros y convirtiendo en lazos de dependencia la relación dirigente-estado municipal. Esto tuvo un efecto bumerang hacia la gestión del proyecto y hacia el movimiento villero.

* La aparición de un programa nacional, el Arraigo que tenía fines similares en tierras fiscales nacionales y por lo tanto injerencia en algunas villas de la Capital Federal - entre ellas la 31 e intentaba llevar a cabo una disputa política por la orientación de la radicación y por el poder de interlocución con los sectores villeros.

* Fuertes trabas intragubernamentales que hicieron fracasar una organización horizontal que atravesaba gran parte del aparato municipal. La capacidad de resolución y los tiempos de los distintos organismos hicieron que aparecieran retrasos y problemas, que no estaban exentos de pujas políticas, debido al esquema de reparto entre diferentes corrientes dentro del Partido Justicialista que caracterizó a la gestión de Grosso ("feudalización").

Los supuestos que subyacían las políticas de radicación se referían a las ventajas y consecuencias positivas que traería la titularización de la tierra a los habitantes de las villas. Ya cuestionamos la verdad parcial de esta afirmación si no se contribuye y apoya mecanismos de consolidación de los barrios, por ejemplo la construcción de viviendas.

En este período el entramado de intereses estaba más acotado respecto al "afuera" del Municipio que en los siguientes, pero más ampliado "hacia adentro" debido a la estructura horizontal. Incluyó también a organismos internacionales como el PNUD con quienes el Municipio firmó un convenio. Básicamente, el entramado se componía por el Programa de Radicación, los distintos organismos municipales intervinientes, el PNUD, el movimiento villero y luego el Programa Arraigo. Algunos actores aparecían ocultos, pero interesados en la cuestión como las fuerzas de seguridad que auscultaban la Villa 31. Además, durante esta gestión se firmaron los contratos para continuar la traza de la Autopista 9 de Julio, lo que sentó las bases para los conflictos de las gestiones siguientes.

Como dijimos, creemos que la política hacia las villas, más allá de los pobres resultados materiales en función del presupuesto asignado y a los objetivos planteados, **no tuvo bases sólidas dentro de la gestión municipal**, porque fácilmente pudo ser desarticulado sin que ello trajera resistencias dentro del municipio o del movimiento villero. En poco tiempo se volvió a la vieja desconfianza entre organizaciones villeras y gobierno municipal.

Creemos que fue una experiencia desaprovechada y que se suma a otras experiencias negativas de "participación" de los sectores villeros en la gestión de políticas sectoriales.

Gestión de Saúl Bouer

En ésta se dio un proceso de transición hacia una política más claramente de "arriba hacia abajo" que se cristalizó en la etapa de Domínguez.

Como dijimos, la particularidad de la ciudad de Buenos Aires de depender directamente al Poder Ejecutivo y convivir al mismo tiempo con una legislatura elegida por sus habitantes, hizo que el Intendente gobernara en un juego de equilibrios. Bouer fue calificado por los medios de comunicación como de "perfil bajo".

En esta gestión también debemos separar el tratamiento hacia la Villa 31, de lo que respecta al resto de las villas.

En relación a lo primero aparecieron en escena tres injerencias en la ciudad: la construcción de una autopista concesionada a la empresa Covimet SA, el Programa Arraigo que propone una serie de "experimentos" con la Villa 31 y un "megaproyecto" sobre el Área Retiro. Bouer aceptó las tres.

Esto trajo consecuencias: Para el primer caso tuvieron que conseguir la liberación de la traza de la autopista que finalmente derivó en una ordenanza con tres opciones para los habitantes de la villa. En relación al segundo, implicó pagar junto con el Programa Arraigo el costo político del fracaso de los intentos de erradicación dentro de la Capital de un sector de la Villa 31. El tercero implicó desterrar futuros intentos de radicación del resto de la villa -no afectada por la autopista-.

Estos hechos mostraron que **la política hacia las villas, o por lo menos a algunas de ellas, excede la jurisdicción municipal. Esto significó fuertes inconvenientes para consensuar una postura que permitiera crear reglas del juego claras entre villeros y gobierno local.**

En este período es donde se dio importante confusión: los miembros del gobierno tanto municipal como nacional daban señales poco claras respecto al destino de la villa, pero no sólo a las acciones sino también qué parte de la villa estaba involucrada en sus decisiones. Es decir, cuando se intentó erradicar en grupos pequeños a los habitantes dentro de la Capital a propuesta de Arraigo y en acuerdo con el Municipio, se hablaba de todo este asentamiento. La ordenanza 47.665/94 en la que se dio tres opciones a los habitantes se refería a toda la villa. En los medios de comunicación se hablaba de igual sentido.

Sin embargo, la erradicación del Programa Arraigo (valga el juego de palabras) tenía como eje el **desalojo de las viviendas de la traza y no toda la villa.** Esto significaba que los habitantes que no se encontraban allí, pero querían sumarse a esta decisión creían que también los incluía ya que los funcionarios se referían a la "Villa 31", lo cual no era así. Lo mismo sucedió con las tres opciones: solo tenían un objetivo de corto plazo, el mismo que Programa Arraigo. La confusión partía de que la información que se daba desde el Gobierno Nacional y desde el Municipio no era clara (lo mismo sucedía con los medios de comunicación). Esto provocó que mucha gente se acercara a la CMV y pidiera acogerse a las opciones y fuera rechazada. Se sumaron una tras una las frustraciones.

En esta etapa en el entramado de intereses aparecieron los vecinos de los distintos barrios de la Capital Federal (Colegiales, Mataderos, Barracas, etc.) rechazando la posibilidad de que se asentaran allí habitantes de la Villa 31, diputados nacionales y legisladores locales del oficialismo o de la oposición apoyando a algunos de los sectores involucrados. Además, el gobierno nacional intervino directamente cuando el conflicto se hizo presente en toda la Capital y era difícil de solucionar, pero presentando, a su vez su "Proyecto Retiro". Se le dio intervención al Poder Judicial, pero finalmente todo se decidió "políticamente". Por último, la empresa Covimet SA empleó el sistema de "subsidios" a aquellas familias que estaban dispuestas a dejar la villa rápidamente -situación negada desde los funcionarios-. Es el momento donde el entramado adquiere su mayor amplitud en cuanto a calidad y cantidad de actores involucrados.

En el interior del aparato municipal, el Programa de Radicación se desarticuló y las villas volvieron a ser tema exclusivo de la CMV. Luego, se rescindió el convenio con el PNUD al desaparecer el Programa de Radicación de Villas. Al mismo tiempo, había que tener en cuenta la aparición en escena del Programa Arraigo, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Así, durante la gestión de Bouer, se dividieron las jurisdicciones entre la CMV y el Programa Arraigo, tomando la primera las villas que se encontraban en tierras de la CMV y el resto en dicho Programa (cuando además se incluían tierras municipales que no fueran de la CMV).

Sin duda, para los villeros el cambio de organismos complicó la continuidad de una política y confundió. Por ejemplo, en la Villa 31 comenzó primero a operar el Programa de Radicación en la etapa de Grosso, luego el Programa Arraigo y finalmente es erradicado el sector "Autopista" por la CMV porque aquel se retiró.

En el caso de la Villa de Retiro, la CMV, planteó la erradicación como excepción, manteniendo para el resto de las villas paradójicamente -a pesar de su origen erradicador- políticas de radicación. Sin embargo, lo que más se conoce de su accionar es el desalojo de la villa en cuestión.

El Programa Arraigo comenzó su plan de radicación de la Villa 31 en 1991, pero como dijimos, debido a la construcción de la autopista, adoptó luego de la entrega de boletos, un plan de erradicación en diferentes barrios de la Capital Federal que se justificaría en una "integración". Esta visión se basó en la necesidad de "adaptación" de los villeros, quienes siempre llevaron todo el peso de los intentos, pero no consideró en sus presupuestos la "inadaptación" de sus futuros vecinos.

Creemos que en los hechos convalidaron todas las estigmatizaciones que suelen aparecer en torno a los habitantes de las villas. Es decir, si los vecinos de Colegiales dijeron que "no quieren convivir con delincuentes" y los habitantes de la Villa 31 no son trasladados allí por los reclamos (apelando siempre a cierta legalidad previa), esto quiere decir que dichos vecinos tenían razón. Si uno creyera que quizás en este caso no había espacio para ellos, no podemos sostener que en toda la Capital sucedía lo mismo. Lo que sí pasó es que tampoco querían "villeros" (en el sentido peyorativo de la palabra) los vecinos de Mataderos, Liniers, Lugano, Barracas, Chacarita, etc.

Entonces, si el Programa Arraigo y la Municipalidad le dio la razón a estos vecinos quedaban dos alternativas: o ghettos, porque nadie está dispuesto a tenerlos cerca o disolver a los pobres en la ciudad y si es posible mejor en otras ciudades. Las tres opciones de la Ordenanza (47.665/94) apoyaron esta segunda alternativa. El argumento sería: "si hay pobres que no se junten para no dar mala imagen a la ciudad, si son extranjeros mejor que vuelvan a sus países". Es decir, también se convalidó la xenofobia.

Para complicar aún más las cosas, la segunda parte de la propuesta del Programa Arraigo, la radicación del resto de la Villa 31, es decir, los no afectados por la autopista, fue destruida por otro proyecto del propio Ejecutivo (Proyecto Retiro). Se puede concluir entonces que nunca tuvieron la decisión política de la radicación. Se argumentaron críticas del Arq. Lico a Saúl Bouer y al Proyecto Retiro, pero éste (Lico) siguió en su puesto y luego se ubicó como delegado del Presidente en el conflicto de enero de 1996. (Cuando se sancionó, ante la inminencia de la necesidad de desocupar terrenos para la autopista la ordenanza 47665/94, el Programa Arraigo se retiró y dijo que dicha norma "era un mamarracho")

Gestión Jorge Domínguez

Se puede caracterizar la gestión de Domínguez por su poca predisposición al diálogo con los villeros, lo que se ve claramente cuando, a mediados de 1995, fue a presionar a los habitantes de la Villa 31 y los trató de "villeros de m..." o cuando dijo para justificar las topadoras de enero de 1996 en que los habitantes de las viviendas encontradas en la traza "pedían cifras exorbitantes". Para el intendente las villas eran

una de las tantas formas de ocupación ilegal de propiedades que debía impedirse. Para él no había nada que negociar.

El entramado de intereses se había reducido nuevamente, no incluyendo ahora a los vecinos de clase media y media baja de distintos barrios de la Capital Federal que ya se sentían más seguros de no tener cerca a los villeros de Retiro. Con este corrimiento, los políticos locales y los legisladores nacionales dejaron de interesarse por la cuestión de las villas. En todo caso, discutieron el Proyecto Retiro por su valor inmobiliario más que urbanístico, no siendo objeto de interés la población de la villa Retiro.

La CMV se había consolidado como el organismo eje de la política hacia las villas. Hizo mantenimiento de infraestructura, sin que se avanzara en obras nuevas o en construcción de viviendas. Paralelamente, el Programa Arraigo concentraba sus tareas de regularización dominial en las Villas de Barracas y Mataderos, aunque luego del fracaso de Retiro, las villas de la Capital no fueron prioritarias. Ambas estructuras convivieron sin mayores roces, aunque se mantuvieron ciertas críticas mutuas en algunos funcionarios. A la CMV se la acusaba de practicar salidas individuales y al Programa Arraigo de "politizar" la cuestión.

Con su estilo pragmático y personalista, Domínguez decidió solucionar el problema de las familias que se resistían a aceptar cualquiera de las tres opciones y que estaban ubicadas en la traza de la autopista (que avanzaba su ejecución) mediante una ordenanza que legalizó las topadoras y el desalojo por medio de la policía municipal. Después de todo, a mediados de 1995 no le había ido mal: había utilizado ese método con éxito, a pesar de los reclamos de algunos sectores de la Iglesia.

Sin embargo, en enero de 1996 el conflicto se desató. Nueve sacerdotes comenzaron una huelga de hambre. Nuevamente los políticos locales se ocuparon del tema. Los villeros también decidieron resistir y salir a denunciar los desalojos compulsivos, las casillas tiradas abajo con muebles y enseres adentro. La metodología se asemejaba tristemente a la utilizada por la última dictadura militar.

El tema es tomado por los medios de comunicación y esta vez como no era una "guerra de vecinos (pobres) contra vecinos (de clase media)" éstos se volcaron a favor de los villeros. Además era un año electoral en la Capital Federal.

La opción fue entonces negociar. La orden provino del Presidente Menem. Una vez más el Poder Ejecutivo acudía a resolver un conflicto que "se les iba de la mano" a los intendentes capitalinos. Esto refuerza nuestra afirmación de que la cuestión villera en la ciudad de Buenos Aires excedió lo local.

Existía una ordenanza que daba tres opciones, a la que se sumó experiencias de algunos villeros que "salieron en comunidad". Otros, en cambio, estaban dispuestos a resistir hasta las últimas consecuencias, mientras que algunos buscaban y estudiaban proyectos nuevos. Por último, muchos no creían ya en nada. **Entre tantas idas y vueltas no existía una posición unificada entre los dirigentes y menos aún entre los pobladores de la Villa 31 respecto a su futuro. A nuestro criterio, la Municipalidad aprovechó la existencia de diferentes opciones, es decir, dijo estar dispuesta a escuchar todas las propuestas, pero que los que las sostenían deberían reunirse "de forma separada" por propuesta. Así, quedaban seis meses de gestión, lo suficiente como para "estar dispuestos a escuchar" pero, sin necesidad de concretar nada...**

Como Domínguez era candidato a Intendente, buscaba votantes entre todos los sectores y extrañamente a lo imaginado logró tener un pequeño grupo de villeros que apoyó su candidatura.¹⁸³

Comparación de las tres gestiones

En esta sucesión de gestiones vemos que la primera no fue tan abarcativa y fructífera como sus documentos proponían. Está claro que la Villa 31 fue incorporada a la agenda de la radicación por la fuerza del movimiento villero y apenas éste quedara "dominado", aquella quedó fuera. Luego, las organizaciones barriales de una villa sola no iban a lograr presionar lo suficiente como para ser nuevamente incluidos en esa política.

En la etapa de la gestión de Bouer puede decirse que existió una división de tareas entre el gobierno local y nacional. El trabajo en conjunto fracasó. El Programa Arraigo comenzó a operar en la Capital Federal, desarticulando un programa específico ya existente, situación que fue facilitada por el recambio del poder ejecutivo local. Inició las tareas de radicación en la Villa 31 (censo, etc.) y tuvo que volverse atrás ante la propuesta de construir un tramo de la autopista. La salida trajo más problemas que soluciones y el tema fue traspasado a la gestión Domínguez.

En esta última gestión, el tema habitacional ocupó más lugar en la agenda que su antecesor, pero con el objetivo de "poner" en orden las ocupaciones ilegales como las Bodegas Giol en Palermo o el Puente de la Av. Córdoba. Se heredó una salida negociada para los habitantes de la Villa 31 a los que se le daban tres opciones. Se utilizó este instrumento hasta agotarlo (denuncias de corrupción mediante) y se pasó a técnicas más cercanas a la dictadura militar que a un gobierno democrático. A pesar de eso, de reclamos de la empresa y otros sectores del gobierno fueron más efectivos en el logro de sus objetivos, ya que los terrenos de la traza fueron despejados. El costo político fue alto. El intendente quedó desprestigiado y su estilo, entre otras razones, hizo que perdiera las elecciones municipales.

Un Municipio que gastó y no hizo, un Programa Arraigo que prometió y no cumplió y un movimiento villero debilitado, fragmentado y que no encontró su rumbo, parece ser la moraleja a mediados de 1996.

Reflexiones finales

Nos interesa reflexionar sobre las experiencias del movimiento villero en la gestión, tanto de reclamo o aceptación de sus políticas sectoriales.

En el período de estudio aparecieron dos situaciones que merecen ser analizados en detalle:

¹⁸³ Creemos, que esto quizás puede ser explicado por los alineamientos políticos, donde un grupo villero adopta posiciones ortodoxas, aún en contra de sus intereses, estando contenidos dentro de una corriente partidaria local del Partido Justicialista, en este caso, los adheridos al Menemismo. Sin embargo, este es un tema muy complejo y que no hemos podido indagar en profundidad.

1) En primer lugar surgió la radicación como forma de solución al problema de las villas. Esto se aplica a nivel local - Capital Federal - y nacional -sólo para tierras fiscales- junto con experiencias provinciales y municipales.

2) Estas políticas contemplan mecanismos de participación de los habitantes en las decisiones.

Ambos procesos no son unívocos y cambian de contenido en tiempo y lugar. Sin embargo, la adopción de estas estrategias cambió radicalmente las políticas habituales de vivienda y en particular las acciones sobre los sectores pobres de las ciudades.

Para esto no solo importa el contenido de las medidas sino el contexto general en donde se enmarcan. Es decir, no el lo mismo aplicar una medida en una ciudad habituada a la participación en las cuestiones cotidianas o más trascendentes de la gestión urbana, que aquella en donde siempre las decisiones se tomaron desde "arriba" y las autoridades actúan a partir del impacto de las medidas (quizás con más influencia de los medios masivos de comunicación que los sectores afectados).

Se puede decir, que de forma general, la gestión urbana de las autoridades municipales de la Ciudad de Buenos Aires, históricamente fue decidida sin ningún tipo de consulta a sus habitantes, menos aún a los villeros.

En la Capital Federal, encontramos por lo general, los sectores medios escasamente organizados territorialmente, pero que tienen amplia capacidad de presión ante temas críticos y sectores pobres, mejor organizados alrededor de un territorio particular denominado "villa", pero con menor capacidad de influir en la gestión urbana. Sin embargo, ambos sectores sociales sufrieron modificaciones en sus organizaciones y vivieron diferentes momentos, que van desde la presión a la defensa, de la unidad a la fragmentación.

Se complejiza el diagnóstico si se mira hacia adentro de las villas, donde sucede un proceso en el que se delegan las decisiones en los dirigentes, quienes no siempre tienen vinculaciones estrechas con sus representados. Esto, sin duda, facilita la cooptación política por parte de los distintos gobiernos.

Existen mutuos condicionamientos a la legitimación de los dirigentes. Por un lado la consideración que hace el Estado de ellos determina en gran medida su capacidad de posicionarse como interlocutores. Por otra parte, las actitudes de los dirigentes hacia ciertas políticas las puede legitimar o descalificar. Entonces, si fracasan los mecanismos abiertos para la participación significan fuertes costos políticos para los dirigentes barriales. En cambio los funcionarios manejan más autónomamente los "costos políticos" y éstos dependen más de sus relaciones hacia arriba (dirigentes políticos de los que dependen o funcionarios superiores) que hacia abajo (ciudadanos).

Esto sucedió particularmente en el marco de las políticas de radicación, donde las agencias estatales eligieron a los intermediarios. Esta elección en sí misma es un acto de legitimación o por lo menos de diferenciación en las organizaciones y sus dirigentes barriales cuando éstas o éstos son varios, como suele existir en la mayoría de los casos.

Los organismos de la radicación necesitaron un interlocutor barrial. Sin embargo, no se partió de un conocimiento de la realidad (a partir de un relevamiento o

investigación) o de la concertación, sino que se quiso construir un intermediario a la medida, como sucedió con el movimiento villero. Este mecanismo se convirtió en un bumerang porque terminó destruyendo a sus propios interlocutores. Esto quizás se pueda aplicar a otras políticas sociales donde se invocan metodologías participativas.

¿Cuál debe ser el vínculo entre funcionarios gubernamentales y los ciudadanos en gobiernos democráticos? ¿Cuáles son los derechos de los habitantes de la ciudad respecto a la decisión o no de que se asienten villeros en su barrio? ¿Cuáles son los derechos de los villeros? ¿Cambiaron luego del decreto 1001/90 y de otras reglamentaciones similares?

Aunque fueron gestiones de intendentes elegidos por el Presidente, no quitó que se tuviera que gobernar con consenso y garantizar los derechos constitucionales de los sectores de bajos recursos. En las últimas décadas se dictaron normas como la modificación al código penal, que hace más dura la ocupación de propiedades, aún cuando se tratara de casos de extrema necesidad. En cambio, no se ha avanzado mucho respecto a los derechos de los "sin techo". El Decreto 1001/90 tiene un carácter privatizador más que de política social. Además, en los hechos lleva hacia la "propiedad colectiva" de la tierra, figura que no tiene raíz en nuestra sociedad y que en realidad complica aún la situación de los villeros porque alarga el proceso de transferencia de la tierra y obliga a dirimir los conflictos dentro de los barrios. No resuelve las desigualdades internas de las villas sino que las agudiza.

Las políticas de radicación tienen límites, como dijo Lico para el caso de Villa 31: si el Poder Ejecutivo dicta un decreto declarando que estas tierras son necesarias, los habitantes no tienen más derechos. ¿Esto es así?. ¿Se pueden plantear políticas globales para la radicación y decidir dejar de lado algunos casos por proyectos inmobiliarios o de reconversión urbana?

¿Las organizaciones están en condiciones de procesar las demandas, los conflictos y la carga del pago en término de todo los asentamientos? ¿qué sucede si los habitantes son estafados por sus dirigentes? ¿Qué sucede si el predio de una villa no es suficiente para todas sus familias si se respeta la normativa de 72m2 por lote? ¿Qué política se aplica a los habitantes recientemente llegados a las villas?

El problema es que existe una gran brecha entre los derechos declarados por la Constitución y los hechos. Entonces, ¿cómo se resuelve? Creemos que las políticas sociales son las encargadas de garantizar el acceso a una vivienda digna. Pero además, ¿estos sectores deben participar en las decisiones sobre su situación?

Podemos ver directamente los efectos de la participación en los intereses sectoriales. Dijimos que existieron tres etapas:

1) Sólo entre 1989 y 1993 hubo participación de los dirigentes en el diseño de las políticas y se incluyó a la Villa 31-Retiro, es decir se siguió una lógica de negociación entre Municipalidad y pobladores. En realidad, solo en los primeros meses de este período. En el resto del tiempo, actuaron los mecanismos tradicionales de vinculación de dirigentes y dirigidos de un partido político. Las voces de la oposición no lograron hacerse escuchar. Se pudo observar mecanismos de clientelismo político y de cooptación de dirigentes por parte del aparato municipal. Esto significó la pérdida de fuerza del MVBC y de las distintas organizaciones barriales, generando inclusive fuertes disputas internas y organizaciones paralelas en muchas villas.

2) Cuando se excluyó la participación popular se siguió la lógica del lobby –por lo menos para Retiro, donde primaron los intereses del capital inmobiliario en una zona en la cual el valor del terreno alcanza uno de los niveles más altos de la Capital. O lo que es similar los intereses de una empresa constructora de la autopista, que esperaba recuperar su renta. Para ésto, la neutralización previa del movimiento villero y de sus organizaciones constituye un paso fundamental para no generar conflictos en estos emprendimientos. En algunos casos la estrategia gubernamental de realizar “promesas” sin mayores asideros puede contribuir a generar un clima de dispersión de las demandas o reclamos de los habitantes de las villas, que favorece un la toma de decisiones sin consenso con los villeros.

3) Cuando fueron excluidos de la negociación y aparecieron decisiones que obligaron a los habitantes de la Villa 31 a tomar posiciones porque se jugaba su permanencia o no en el lugar, la participación solo pudo ser canalizada en protesta. Se realizó una huelga de hambre por parte de sacerdotes y movilizaciones de los villeros. No solo no había espacio para la participación, sino ni siquiera para ser escuchados. Los pocos aliados de los villeros son imprescindibles en el juego de presiones y por lo tanto de obtener informaciones más precisas porque lo que primó en el discurso oficial fue la ambigüedad y la contradicción.

Creemos que la primera etapa obedeció, a pesar de sus lineamientos, a una política en términos generales, de arriba hacia abajo. Por esta razón pudo ser desarmada con tanta facilidad. De lo contrario, hubiera implicado mayor resistencia del movimiento villero y no se hubiera excluido tan rápidamente a la Villa 31, ni tampoco se hubiera dejado operar al mismo tiempo a diferentes agencias estatales.

Lo que es lamentable es que se crearon expectativas falsas y es esta experiencia fue incorporada como un fracaso más en la lucha por mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres de la ciudad y por ser respetados como habitantes con derechos. A su vez, desde los organismos del Estado se “bajaron” diferentes propuestas, íntimamente relacionadas con procesos de acumulación política de cada una de las instituciones y de sus funcionarios. El Presidente de la Nación, finalmente, jefe directo o indirecto de estos organismos en el período en estudio, actuó como árbitro en el nivel local y nacional. Sin embargo, ¿ese debe ser el papel que debe cumplir? Creemos que por el contrario, se debería tender a la integración de las políticas cuando están en cuestión los mismos sectores y hacia la homogenización de criterios. De esta forma no se necesitaría conciliar desde “arriba” entre distintos organismos.

¿Cuál fue la relación “Estado-Sociedad” en este caso? Los pobladores no lograron articular reivindicaciones propias, autónomas de los partidos políticos o de las agencias estatales. Sólo en algunos momentos lo hicieron, como por ejemplo al incluir a la Villa 31 en la políticas de radicación en una negociación con la Municipalidad. Inclusive los mismos dirigentes fueron coptados por el aparato estatal (municipal) y transformados en agentes, y por lo tanto neutralizados para decidir autónomamente.

El movimiento villero terminó adaptando sus “reclamos” a las ofertas estatales. Esto se observó claramente en cómo, en poco menos de un mes, con algunas resistencias, se pasó de posiciones de radicación de la Villa 31 en Retiro a salidas negociadas a partir de indemnizaciones con dinero u otras propuestas que implicaron la erradicación. Si las ofertas fueron varias, esto ayudó a dividir a los pobladores, y por tanto, se debilitó su capacidad de presión. Este fue el camino que siguió el caso de la Villa 31.

Desde el movimiento villero la situación fue de prueba y error, para intentar captar las agencias más sensibles a las presiones o presionar aquellas que tienen mayor capacidad de decisión, sin embargo sucumbían a medida que ascendían en la jerarquía pública. A su vez, esta posibilidad siempre estuvo relacionada a su capacidad de crear frentes, movimientos, organizaciones que contuviera a dirigentes representativos, situación que no siempre se logró. Se produjeron mecanismos de reproducción de la tradicional forma de relación entre Estado y sectores pobres, es decir políticas asistencialistas. Así los villeros reclamaron en esa tesitura.

¿Que pasa cuando las políticas a aplicar presuponen la participación de la sociedad y está no está nucleada homogéneamente ni tiene un único discurso.?

Creemos que se trató de una lucha por la hegemonía de las decisiones de política urbana, donde todos los sectores presionaron, tanto la empresa encargada de construir la autopista, capitales inmobiliarios (explicativos en el Proyecto Retiro), los villeros (conformando un frente político de apoyo, expresado claramente en la huelga de hambre de los sacerdotes de diferentes iglesias) y no debemos olvidar las diferentes presiones de las distintas agencias políticas que intervinieron en la resolución del caso, con heterogéneas posiciones ideológicas y metodológicas. Estas provenían del mismo partido político y gobierno (Programa Arraigo, Municipalidad, etc.) y donde hasta el Presidente de la Nación intervino.

Lo que sucedió es el resultado de este juego de presiones y no simplemente los intereses de los capitales inmobiliarios. A veces se le permitió desde el gobierno un lugar a los villeros en las discusiones, pero en general su opinión no fue escuchada.

Desde el Estado, la política social está inserta en una arena de conflictos. Los diferentes niveles del Estado ofrecen múltiples propuestas que se interconectan, se superponen y a veces se contradicen (Ej. Programa arraigo, agencias de la Municipalidad de la gestión Domínguez) y reciben múltiples demandas de: inmobiliarias, empresas constructoras, empresas de otra índole, vecinos de la zona, villeros.

En este juego a veces los conflictos se trasladan a otras esferas, empujados por las presiones e intereses y pueden aparecer a la opinión pública, los medios de comunicación y los mismos villeros como una lucha de pobres contra pobres como cuando se propuso la radicación dentro de la Capital y no se mostró como una lucha de pobres contra capitales inmobiliarios cuando se los desalojó por la fuerza. Allí en todo caso se mostró pobres contra el Estado. Nunca apareció en el discurso de los villeros y menos desde el Estado como una disputa de clases.

Los vínculos políticos de los distintos organismos públicos respondieron principalmente a la necesidad de apoyo de votantes en la Capital. Es decir, a una visión territorial de la política. En algún caso responden a disputas internas. El resultado fue la fragmentación del movimiento villero, luego de la incorporación de los miembros de la Mesa de Concertación de la intendencia de Grosso. En la intendencia de Bouer existió menor interés en apoyarse en el sector villero y en la de Domínguez un pequeñísimo grupo lo apoyaba y trataba de tener un sector donde encontrar legitimidad a una propuesta más agresiva.

¿Cuál es el futuro de la villa?. Un vez erradicada el sector "Autopista", el resto del área es una gran zona de conflicto potencial. Solo una parte es afectada por

la construcción de un "rulo" de la autopista y toda por el Proyecto Retiro, que no contempla incluirlo, ni refuncionalizarlo, ni erradicarlo sino solo eufemísticamente como "área a recuperar". Es decir, desde el Poder Ejecutivo Nacional, se intentó ignorar a los villeros.

A veces suele ser una forma de política social: la omisión o la indiferencia, hasta que se desate el conflicto en el momento oportuno...

6. Bibliografía

AGOSTINIS, Silvia (1994) La transferencia de tierras a los villeros en el proceso de reestructuración del Estado. Cuadernos Proha N° 4. Buenos Aires.

ALONSO, Jorge (editor) (1980) Lucha urbana y acumulación de capital. Ediciones de la Casa Chata. Méjico.

ARGUELLO, Jorge Daniel (1992). Proyecto de ley de organización institucional de la ciudad de Buenos Aires. En: Trámite Parlamentario N° 225. 26/03/92. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

AUYERO, Javier (1996) La doble vida del clientelismo político. En: Sociedad. abril de 1996. Buenos Aires.

BARBEITO, Alberto (1990) Distribución de ingresos, pobreza y Estado de Bienestar. Documento de trabajo N°3. CIEPP. Buenos Aires.

BARBEITO, Alberto - LO VUOLO, Rubén.(1992) La modernización excluyente. UNICEF-CIEPP-Losada. Buenos Aires.

BARTOLOME, Leopoldo (comp) (1990) Relocalizados. Antropología social de las poblaciones desplazadas. IDES. Buenos Aires.

BASES DEL CONCURSO DE IDEAS AREA RETIRO. Sociedad Central de Arquitectos. s-f.

BEREDGE, William.(1984) Las bases de la seguridad social. México. FCE.

BELLARDI, Marta - DE PAULA, Aldo (1986) "Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares" CEAL. Buenos Aires.

BOISIER, Sergio (1991) La descentralización: un tema difuso y confuso. En: Descentralización política y consolidación democrática. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

BOBBIO, Norberto.(1985) Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general del Estado. México. Fondo de Cultura Económica.

BORJA, Jordi y otros (editores) (1989) Descentralización, Democracia y gobiernos locales en América Latina. Clacso, SUR, CEUMET, Chile.

BORON, Atilio A.(1991) Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina. Ediciones Imago Mundi. Colección El cielo por asalto. Buenos Aires.

CASTELLS, Manuel. (1972) La cuestión Urbana. Editorial Siglo XXI. España.

CASTELLS, Manuel (1973) Movimientos Sociales Urbanos. Editorial Siglo XXI. México.

- CASTELLS, Manuel. (1987) Administración municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina. En: Organización y descentralización municipal. Borja et alli. Fondo editorial de la Cooperación. Eudeba. Buenos Aires
- CHICHEVSKY, Nora (1990) Construcción y administración de la ciudad latinoamericana. IEED-AL. Buenos Aires.
- CLICHEVSKY, Nora. (1996) Política Social Urbana. Normativa y configuración de la ciudad. Espacio Editorial. Uruguay.
- CORAGGIO, José Luis. (1991). Ciudades sin rumbo. Ciudad. Quito.
- CUENYA, Beatriz (1993). Programa de radicación e integración de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal. Municipalidad de Buenos Aires.
- DAVOLOS, Patricia - JABBAZ, Marcela - MOLINA, Estela. (1987) "Movimiento villero y Estado (1966-1976) CEAL. Buenos Aires.
- DI CIONE, Vicente (1992). Políticas de ajuste, movimientos urbanos y gestión municipal. Universidad Nacional del Centro. Tandil
- DI CIONE, Vicente (1994) Proyecto de investigación UBACYT FI 041.
- EQUIPO DE SACERDOTES PARA VILLAS DE EMERGENCIA DE LA CAPITAL FEDERAL.(1984) "Los pobres tienen derecho a vivir en Buenos Aires." mimeo.
- GARCIA RAGGIO, Ana - LERNER, Laura. (1991) "El proyecto neoconservador en la argentina actual: acerca de la pertinencia de la propuesta". Ponencia presentada en las jornadas nacionales de Ciencias Políticas. mimeo.
- GRASSI, ESTELA (1989) LEGITIMACION Y ACUMULACION: CRISIS DEL SISTEMA". Informe Conicet mayo . mimeo.
- GONZALEZ BOMBAL, M. Inés PALERMO, Vicente. (1987) "Movimientos sociales y consolidación democrática en la Argentina actual" En: Jelín op.cit
- GONZALEZ GASS, Gabriela (1992) proyecto de ley orgánica de la ciudad de Buenos Aires. En: Trámite Parlamentario Nº 244. 9/04/92. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
- GRILLO, Oscar (1988) Articulación entre sectores urbanos populares y el Estado. Centro Editor de América Latina. Colección Biblioteca Política Nº 234. Buenos Aires.
- GRILLO, Oscar - LACARRIEU, Mónica - RAGGIO, Liliana. (1995) "Políticas sociales y estrategias habitacionales". Editorial Espacio. Buenos Aires.
- GROISMAN, Enrique I. (1984) Relatividad de la descentralización. En: Investigación y Gerencia. Vol 1 Nº 3 julio-setiembre 1984.
- GROISMAN, Enrique I. (1990). La hora de los municipios? en: Gestión Municipal. Fundación Esteban Roulet. Buenos Aires.

HERZER, Hilda - PIREZ, Pedro (comp.) (1988) "Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina". Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

ISUANI, E, TENTI, E y otros. Estado democrático y políticas sociales. Buenos Aires. EUDEBA. 1989.

ISUANI, Ernesto. (1991) Bismark o Keynes? Quién es el culpable? En: ISUANI, E. LO VUOLO, R. Y TENTI, E. El Estado Benefactor, un paradigma en crisis. Buenos Aires. Miño Dávila Editores.

JELIN, Elizabeth (comp.) (1987) "Movimientos sociales y democracia emergente" 2 tomos. CEAL. Buenos Aires.

JESSOP, Bob (1980) Teorías recientes sobre el Estado Capitalista. en Críticas de la economía política. N° 16/17. México.

JOZAMI, Eduardo; PAZ, Pedro Y VILLARREAL, Juan.(1990) Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-83). Editorial Siglo XXI. Buenos Aires.

LAZARI, Axel (1993) Panorama de la antropología política del clientelismo. En: Cuadernos de Antrpología N° 7. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.

LEBRERO, Carlos "La gestión urbana y el Area de Retiro) Revista SCA N° 175, mayo 1995

LIGHEZZOLO, Luis Angel (1993). Las organizaciones intermedias de las villas. Informe final. MCBA. Buenos Aires.

LUMI, Susana. "Hacia una política habitacional" . En: "Estado Democrático y política social". Op. Cit.

MARSHALL, Adriana.(1988) Políticas sociales: El modelo neoliberal. Editorial Legasa. Buenos Aires.

MIGNAQUI, Iliana - ELGUEZABAL, Liliana (1997) Reforma del Estado, políticas urbanas y prácticas urbanísticas. Las intervenciones urbanas reciente en la Capital Federal: entre la "ciudad global" y la "ciudad excluyente" . En : Hilda Herzer (comp.) Postales urbanas del final del milenio: Una construcción de muchos. Oficina de publicaciones del CBC. Buenos Aires.

MINISTERIO DEL INTERIOR (1993) Ley de reforma política de la Capital Federal.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1991). La población residente en villas enla Ciudad de Buenos Aires. Su magnitud. Localización y características. Transformaciones en el período 1960-91. Serie Metodológica N° 8. Buenos Aires.

NEUFELD, María Rosa - Campanini, Silvana (1989) Protagonismo político y clientilización en el proceso de relocalización de una "villa miseria" (Buenos Aires, Argentina). mimeo.

O'CONNOR, James.(1981) "La crisis fiscal del Estado". Madrid. Editorial Península.

OFFE, Claus (1988) Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid. Editorial Sistema.

OFFE, Claus. (1980) Contradicciones del Estado de Bienestar. México, Alianza.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. (1976) Estado y políticas estatal en América Latina. hacia una estrategia de investigación. Documento CEDES-CLACSO. nº 4. Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar.(1978) Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio. Estudios Cedes Volumen 1 Nº 3. Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar (1982). Políticas de redistribución espacial de los sectores populares urbanos en el Gran Buenos Aires. 1976-82. mimeo. Cedes.

OSZLAK, Oscar (1984a) Teoría de la burocracia estatal. Edit. Paidós. Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar. (1984b) Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES. Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar (1987) "El Derecho al espacio urbano: políticas de redistribución poblacional metropolitana en un contexto autoritario". CEDES. mimeo

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

PASTRANA, Ernesto (1980). Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires. (1948-1973). En: Revista Interamericana de Planificación. Volumen XIV. Nº 54.

PICO, José. (1987) Teorías sobre el Estado de Bienestar. Madrid. Siglo XXI.

PIREZ, Pedro (1991) "Gobierno local en el Area Metropolitana de Buenos Aires" en: Medio Ambiente y Urbanización. Año 9 Nº 35 . Junio 1991. Buenos Aires.

PIREZ, Pedro (1994) "Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad". CEAL. Buenos Aires.

PIREZ, Pedro (1994) Privatization: changing. The nature of Buenos Aires. En: The urban age Nº IV octubre de 1994. Washington.

PIREZ, Pedro (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad. En: Ciudades Nº 8 octubre/diciembre de 1995. México.

POZZI, María Inés - SAJON, Liliana P. "Vivienda y Participación . Análisis y evaluación del complejo habitacional Villa Corina. mimeo INAP. fecha desconocida.

RATIER, Hugo (1975) Villeros y villas miseria. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

RATIER, Hugo (1984) En torno a la identidad social villera. ponencia al Simposio Flasco. octubre de 1984. Buenos Aires.

REATO, Ceferino (1996) El gran botín. El negocio de gobernar la Capital Federal. Editorial Sudamericana.

REYNALS, Cristina GIGLIO, Mónica Komkle, Nelda (1992) "Programa de radicación de villas y barrios carenciados de Capital Federal: de la marginalidad a la integración". En Cambios. Año 2 N° 3. Buenos Aires. Agosto 1992.

RE, Juan Alejandro (1937) El problema de la mendicidad en Buenos Aires. Sus causas y remedios. Biblioteca Policial. Buenos Aires.

SALTALAMACCHIA, Homero - COLON, Héctor - RODRIGUEZ, Javier (1983) Historia de vida y movimientos sociales: propuesta para el uso de la técnica. En: Iztapalapa Año 4, N° 9, junio-diciembre de 1983. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

SIGAL, Silvia (1981) Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía. En: Revista Mexicana de Sociología. Año XLII. México.

TENTI, Emilio. (1991) Pobreza y política sociales. Mas allá del neosistencialismo? En: ISUANI, E, LO VUOLO, R. Y TENTI, E. El Estado Benefactor, un paradigma en crisis Buenos Aires, Miño Dávila.

THAWTIES REY, Mabel (1989) El fin de los espacios estatales nacionales. En: Realidad Económica N° 90. 5to. Bimestre de 1989 Buenos Aires.

TONELLI, Pablo (1991) Autonomía y descentralización municipal. En: Propuesta y Control. Año XV N° 19. Buenos Aires.

TOPALOV, Christian. (1979) La urbanización capitalista. Editorial Edicol. México.

YUJNOVSKY, Oscar (1984) Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano Buenos Aires.

ZAFFARONI, Adriana - ARMADA, Arturo (1991) "El movimiento villero entre la negociación y la protesta" en Revista Cambios Año 1 N°2. junio 1991.

7. Anexos

ANEXO1. POLITICA DE VIVIENDA DE LOS GOBIERNOS ARGENTINOS DESDE 1945 con énfasis en las políticas hacia las villas

Los orígenes de la política de vivienda

Hasta principios de este siglo, el Estado Argentino tuvo escasa intervención en el sistema económico de producción de viviendas. Su acción respondía a la ideología liberal, que asignaba al mercado el papel de resolver los problemas que podía entrañar la producción y el consumo de los servicios habitacionales.

En 1886 se crea el Banco Hipotecario Nacional (BHN), que operaba por medio de cédulas hipotecarias y que en sus comienzos sólo fue accesible a una minoría pudiente.

A principios de siglo, a partir de los movimientos sociales y obreros, aparecen las primeras intervenciones del Estado en materia de vivienda. Se sanciona la primera ley nacional de vivienda dirigida a construir algunas unidades sobre terrenos fiscales en la ciudad de Buenos Aires. Luego, H. Yrigoyen amplió su política a sectores de población de menores recursos, congelando por primera vez los alquileres y prohibiendo los desalojos.

En 1915, la Ley Nacional 9677 creó la Comisión Nacional de Casas Baratas que disponía de fondos provenientes de las carreras hípcas y del presupuesto nacional. Sin embargo, no lograron alcanzar con las dimensiones esperadas.

Los primeros gobiernos peronistas

En el período 1943-55 cambia el eje de la política de vivienda, inclinándose la balanza en favor del capital nacional industrial. El Estado promueve a la rama de la construcción como sector de acumulación y por sus requerimientos de insumos. Al mismo tiempo, el crédito para la vivienda es uno de los instrumentos de la política de redistribución del ingreso y de crecimiento de la demanda interna.

En 1943 las locaciones quedan sujetas a control del Estado: se rebajan los alquileres y se dejan sin efecto los desalojos pendientes. Como contrapartida a la pérdida de atracción del mercado de alquiler, se da incentivo a la producción privada de viviendas por medio de la ley de propiedad horizontal.

Paralelamente este período se caracteriza por la ocupación ilegal e irregular de tierras vacantes en la Capital Federal y Gran Buenos Aires, como consecuencia de la inmigración proveniente del interior, atraída por la creciente necesidad de mano de obra del sector industrial y el agotamiento de las economías regionales. Estos sectores autoconstruyen sus precarias viviendas, percibiendo esta situación como transitoria y a la espera de un futuro ascenso social. El gobierno se muestra ajeno al problema y no interviene.

Según Pastrana (1980) hasta el derrocamiento de Perón el Estado no acudían a las villas ni las consideraban a los villeros como objeto de sus planes y acciones, al igual que organizaciones externas (partidos políticos, iglesia, organismos gubernamentales, etc.)

El gobierno de la revolución Libertadora (1955-58)

Establece como objetivo el funcionamiento "libre" del mercado, facilitando el desempeño de las empresas privadas y la provisión de fondos financieros en el marco de políticas económicas de estabilización. Esta política se ejecuta a medias.

Se trataba de evitar la profundización del conflicto social y por lo tanto fue complementada por una política asistencialista, como planes de erradicación de villas y el fomento del cooperativismo. Se construyen conjuntos habitacionales, pero que sólo cubren una baja proporción de las necesidades de vivienda de la población. Al mismo tiempo se intentan planes de "promoción social" de acuerdo a su concepción de la marginalidad, es decir se pretende modificar las pautas de vida de los villeros e integrarlos al medio urbano.

En materia de tierras, siguió vigente el mecanismo de mercado. Se incrementaron los impuestos con fines estabilizadores. Se intenta un descongelamiento de alquileres pero de forma gradual, a fin de amortiguar las consecuencias.

Se crea la Comisión Nacional de Vivienda, vinculada a la elaboración de un plan de erradicación de villas. En él se contemplaba la erradicación de las villas, trasladando a sus habitantes a viviendas construidas en otros sitios, lo que requeriría una readaptación de los villeros a la vida en comunidad. (Esta propuesta está vinculada a las recomendaciones emanadas de la 1ra. Reunión Técnica Interamericana de Vivienda y Planeamiento de la O.E.A celebrada en 1956, en Colombia.)

Los gobiernos desarrollistas (1958-63)

En 1959 se elimina el método de redescuento del Banco Central, lo que exige nuevas fuentes de recursos para la vivienda. La adopción de financiación externa responde a la nueva inserción de la economía argentina en términos internacionales y a la política de "Alianza para el Progreso" que lleva EEUU para América Latina. Cobra importancia el sistema financiero privado con las secciones hipotecarias de los bancos privados y el sistema de ahorro y préstamo.

En cuanto a la política de tierras se adoptan restricciones y control al desarrollo de la planta urbana, sin embargo, muchas veces solo quedó en papeles.

En política específica de viviendas, se favorece a las empresas privadas y se aprueban exenciones a las "viviendas económicas". Durante la etapa democrática se tuvieron en cuenta las reivindicaciones de los villeros, tendiendo hacia ciertas mejoras en el nivel de vida y suspensión de los desalojos.

Durante la etapa democrática de los gobiernos desarrollistas (1958-63) se tuvieron en cuenta las reivindicaciones de los villeros, tendiendo hacia ciertas mejoras en el nivel de vida y suspensión de los desalojos.

Con Frondizi se llevó a cabo un intento de erradicación a través de la provisión de viviendas precarias conocidas como "medios caños"

El gobierno radical (1963-66)

La ampliación del crédito para la vivienda contribuyó a revertir el ciclo económico, apoyada en la base de los sectores medios. Dentro de esta perspectiva encontramos al Plan Federal de Vivienda, Plan de Acción Directa, etc. No se llegó a una política para los sectores bajos.

Son reconocidas por primera vez las organizaciones villeras (Federaciones de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal) y se ejecutan acciones puntuales de mejoras hacia los sectores populares, como la suspensión de los desalojos.

Por medio de la ley 16.739 se aprueba una prórroga de los alquileres de vivienda por cinco años (se establece un aumento general de los precios de locación en función de la valuación fiscal y con un límite de acuerdo a los ingresos de los inquilinos.)

Durante este gobierno fue elaborada la Ley 16.601 y el Plan Piloto para la erradicación de villas de Emergencia 5,6 y 18 del Parque Alte. Brown. Según lo dispuesto debería instrumentarse un plan de construcción de viviendas que se compraría de forma financiada (calculado en base al salario mínimo, vital y móvil) (De Paula - Belardi, 1986)

En el año 65 se dicta con respecto al Plan Piloto la Ordenanza Municipal 20.220 , que reglamentaba las futuras acciones previstas en sus enunciados. Se estipula que las principales tareas previas a desarrollar en cada núcleo villero, debería consistir en promover la formación de "centros de Comunidad", que serían "instrumentos aptos para desarrollar una acción de organización y desarrollo de la comunidad, a fin de lograr la creación de condiciones que posibiliten la erradicación". Se buscaba al mismo tiempo desterrar progresivamente la oposición a las acciones de desalojo municipal (De Paula - Belardi, 1986)

Los "Centros de Comunidad" llevarían a cabo tareas en tres campos: social (Censo, congelamiento poblacional, obras de infraestructura y equipamiento colectivo, espectáculos culturales y deportivos); médico (campana de vacunación, atención sanitaria y educacional (campana de alfabetización, colonia de vacaciones, etc.). Se apuntaba a un "cambio de mentalidad" que les permitiera eliminar su tendencia al "quedantismo estático" y reemplazarla por un "proceso dinámico de orden, organización y desarrollo". Era indispensable un proceso de adaptación previo al traslado en unidades habitacionales que fueron llamadas NHT (núcleos habitacionales transitorios) con el fin de evitar desajustes al momento del traslado. En cambio para los que se opusieran a la erradicación se preveía un cambio jurídico con la creación de la categoría de "intruso", que anulaba los derechos de los pobladores de pedir recursos de amparo.

El gobierno de la "Revolución Argentina"

Se vuelve a la política encarada por el gobierno de Frondizi, pero dentro de un marco claro de estado "burocrático-autoritario". El Estado interviene como dinamizador de la demanda y de la acumulación privada. Así se entiende la exención del 50% de las sumas invertidas por el sector privado en el impuesto a los réditos. Al mismo tiempo, la propiedad inmueble sufrió un aumento de los impuestos a la ganancias eventuales y los inmobiliarios.

Se encara un política de creciente "licuación" de los alquileres, que continúa en tiempos del Gral. Levingston.

En relación a las villas de emergencia se encaraban objetivos político-ideológicos que se muestran en los intentos de fuerte control social y eliminación de los asentamientos deteriorados, aunque en los hechos no implicó una mejora en las condiciones de vida de los sectores populares. Según Yujnovsky (1984) el fracaso de los proyectos se encuentra en la imposibilidad estructural de resolver el problema de la situación habitacional deficitaria de los sectores de menores recursos sin una política de transformación de la sociedad argentina.

En relación a las villas de emergencia el gobierno responde con un criterio "eficientista" que pretendía encarar soluciones definitivas (dentro de un plan integral de promoción social, cultural y política). Se intenta llevar a cabo políticas de erradicación (con promoción social), particularmente luego de las inundaciones de 1967, que afecta los barrios cercanos al Río Reconquista.

Se construyen "núcleos transitorios" (NHT), antes de la solución definitiva, ya que se requería de un período de "adaptación" de los villeros al nuevo barrio. El segundo programa es el de viviendas definitivas, con pobres resultados.

El gobierno adopta una actitud de gran virulencia respecto de las villas, un política sistemática de erradicación del área metropolitana. En diciembre de 1967 se dicta la Ley Nacional 17.605 "de erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires", que encuentra justificación política en las inundaciones de octubre de ese año, que afectan especialmente a las villas ubicadas en las zonas bajas de las cuencas del Río Reconquista y Matanza.

El Estado no reconoce las organizaciones villeras, lo que corresponde con la relación de fuerzas existente a ese momento (es decir, las organizaciones políticas y sociales fueron reprimidas). La erradicación es implementada con el apoyo de "Equipos de Trabajadores Sociales" y el plan define los siguientes momentos:

a) El congelamiento de la población y la prohibición de ocupar las viviendas de familias realojadas (en realidad no existía la posibilidad de ocupar nuevamente esas viviendas ya que el desalojo implicaba la destrucción de las mismas)

b) La tarea de desaliento con un objetivo especial: el de romper las organizaciones, sus juntas vecinales, para luchar contra todos los problemas existentes y estas formas de participación y de cuestionamiento ante su realidad eran miradas con recelo y desconfianza por parte de las autoridades.

c) erradicación y la adaptación en NHT. La erradicación consistía en expulsar a la gente de sus viviendas mediante tratos muy violentos: los subían a los camiones del

ejército, con aquellas pertenencias que alcanzaban a rescatar, los desinfectaban y todo aquello que no habían podido llevar era quemado y aplastado por máquinas topadoras. La erradicación incluía la expulsión a sus países de origen a bolivianos, chilenos y paraguayos que habitan las villas. Además los contingentes no eran realojados con un "sentido de comunidad" sino que se los trasladaba en forma dispersa, sobre todo a los dirigentes y eran destinados a los NHT, principalmente aquellas personas que se consideraban inferiores: mujeres solas, alcohólicos, los más desplazados socialmente (Dávolos, y otros, 1987)

d) traslado a Núcleos habitacionales definitivos, etapa nunca alcanzada por la mayoría de la población villera.

Entonces, a la Comisión de la Vivienda se los dota de policía propia para cumplir con los objetivos a), b) y c).

Las características del PEVE (Plan de Radicación de Villas de Emergencia) dan un fuerte argumento para el nucleamiento de la oposición y movilización que se agudiza al final del período de gobierno.

La Federación de Villas (creada en 1958 e identificada con el partido comunista hasta 1972 que se creó el Frente Villero de Liberación, vinculado al Peronismo) se encuentra ante una crisis de orden político: las juntas de delegados surgen en su reemplazo. Sin embargo, logran alianzas con la CGTA y el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo.

Aún con planes de erradicación la población villera siguió aumentando. El fracaso se debe a la imposibilidad de resolver déficits habitacionales sin dar soluciones de fondo que ataquen las causas de la miseria.

Gobiernos militares de transición (1970-73)

La política de vivienda se inserta en el marco de una "salida política" en el camino de la recuperación de la democracia, con características de corte populista.

Se trató de conciliar con las organizaciones villeras, adoptando políticas clientelísticas y satisfaciendo sus reclamos.

Se encararon programas de vivienda, que al mismo tiempo favorecieron el desenvolvimiento de las grandes empresas constructoras (exenciones impositivas). Se dio impulso al FONAVI.

No estuvieron exentos de contradicciones, como las observadas en la política de alquileres. La Ley N° 18.880 pretendió volver a los precios del mercado en un lapso de 5 años, lo que provocó fuertes protestas populares y fue calificada de "desalojista". Finalmente, se tuvo que suspender la medida.

La política de vivienda durante la presidencia de Lanusse se vio influida por toda la apertura del GAN y se llegó a una conmoción en los aparatos estatales por la disputa entre los distintos sectores por ocupar espacios que les sirvieran para acomodarse en la coyuntura.

Se utilizaron políticamente la distribución de subsidios, cupos de vivienda y el manejo de los fondos de las Obras Sociales para captar el apoyo sindical. Alrededor de la creación del FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda) en noviembre de 1972, se van a aglutinar en forma creciente las contradicciones existentes entre los distintos grupos de interés (se privilegiaron empresas constructoras de carácter monopólico)

En la Comisión Municipal de la Vivienda se impulsa un plan piloto de Villa 7 que implica un cambio radical en el tratamiento de la participación villera en los planes. Este plan fue posible por un lado, debido a la coyuntura política del G.A.N. y por otro, porque E. Montero Ruiz (Intendente de la Ciudad de Buenos Aires) quería jugar su carta política; además las erradicaciones ya estaban provocando mucho malestar y esto era percibido por la opinión pública. (Dávolos y otros, 1987)

La Municipalidad comienza a tener una actitud distinta respecto del villero y es por eso que implementa este plan piloto en una villa chica para canalizar apoyo a su favor. Pero, a esto va a contraponerse un movimiento desarrollado en las villas de que "se puede hacer en todos lados". Lógicamente tal situación difundida en todas las villa era intolerable para el status quo. El Ministerio de Bienestar Social (con Francisco Manrique a la cabeza) acompaña esta política "benefactora" instrumentando tendidos de luz a las villas.

El Plan de Erradicación trajo conflictos de tal envergadura que provocó la renuncia de su director, lo que no implicó que se detuvieran las mismas, que implicaron la expulsión de 12.724 personas entre 1970 y 73.

El gobierno peronista (1973-76)

Su política tendió a promover al sector del capital local de construcción de vivienda, compuesto por empresas pequeñas y medianas, como parte un proceso de expansión del mercado interno y de reducción del desempleo.

El instrumento fue la ampliación del financiamiento público, el cual se dirigió en menos de un 20% a la vivienda individual en lote propio y el resto a la construcción de conjuntos habitacionales. De acuerdo a las tecnologías empleadas, el crédito individual llegaba a la pequeña empresa. Sin embargo, en cuanto a los programas de conjuntos habitacionales se favorecía a las grandes empresas constructoras (incluyendo las de capital externo).

La expansión del crédito público también significó el estrechamiento del margen de acción de los bancos privados, acentuándose la importancia de los vínculos políticos de acceso al Estado como canal para obtener financiamiento.

Dentro de la política de corte populista encontramos la ley de control de alquileres, abaratamiento del crédito. Sin embargo, los sectores radicalizados del peronismo fueron desplazados del acceso al gobierno, volviéndose a políticas de erradicación de villas. Así las acciones estuvieron plagadas de contradicciones, determinadas en muchos casos por pujas políticas.

Se observa una fuerte disputa por la dirección de las políticas de vivienda. Existían sectores contrapuestos:

- * el lopezreguismo desde el Ministerio de Bienestar Social
- * los sectores empresarios vinculados con la CGE (Confederación General Económica, dirigida por el Peronismo), que intentaban ejercer un liderazgo en lugar de la C.A.C. (Cámara Argentina de la Construcción) que lo había detentado hasta ese momento.
- * el sector sindical de la cúpula de la CGT.
- * los distintos núcleos políticos del Partido Justicialista (a través de gobernadores provinciales y diputados)
- * los sectores de la Juventud junto con el Movimiento Villero, desde la CMV, que exigían medidas más radicales.

El Plan Trienal, elaborado e implementado por el Ministerio de Economía, le otorgaba a la política de vivienda un papel fundamental en lo referente a la recuperación de la economía nacional, tomándola como una necesidad y un derecho social y no como un motivo de financiación usuaria. La manifestación política de vivienda estuvo siempre centrada en el MBS y la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo del MBS de la cual dependía la acción del BHN.

En agosto de 1973 se implementan:

- a) Plan Alborada
- b) Plan Eva Perón
- c) Plan 17 de Octubre

El Plan Alborada se contraponía a las propuestas villeras de no erradicación y de participación.

El plan tenía el apoyo de la CGT que quería cupos para los sindicatos y de la CGE que intentaba representar a la pequeña y mediana empresa.

Los villeros se suman a la toma de los empleados de la CMV, pero poco había por hacer ya que ésta estaba vaciada de capacidad de gestión y de recursos.

A principios de 1974, por medio de la Ley de Prescindibilidad se destituye de sus cargos técnicos y administrativos a los representantes del personal que conformaban el Cuerpo de Delegados del Organismo y a aquellos que había participado de la experiencia de la Villa 7 y las Mesas de Trabajo. El Movimiento Nacional Villero Peronista declaró el estado de alerta en apoyo a los cesanteados. Se logró un triunfo "parcial". (Dávolos y otros, 1987)

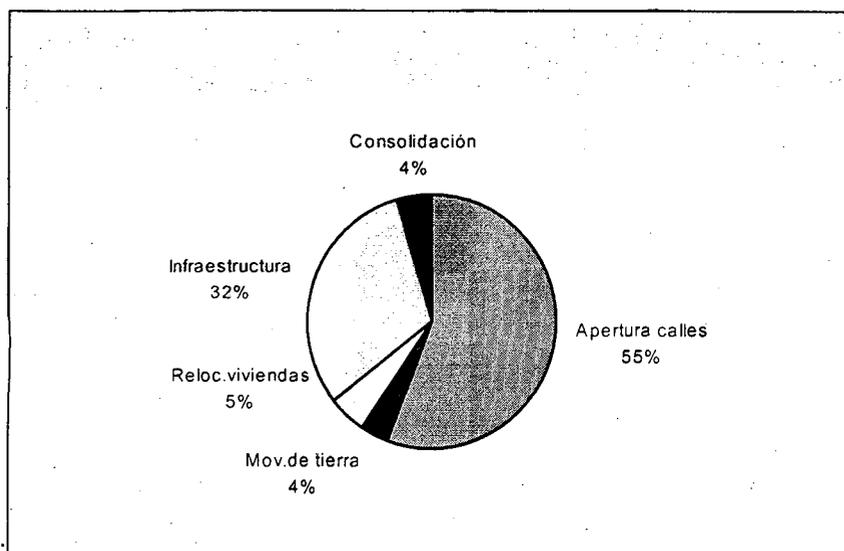
Por medio del nombramiento de nuevos empleados (muchos familiares de las autoridades) se crea una oposición gremial. En un momento de gran confusión y rumores la Comisión Gremial decide una huelga de hambre que logran que se levanten las cesantías. Finalmente aquellos funcionarios y empleados que participaron del conflicto fueron trasladados.

La coyuntura no era favorable: se disuelven las Mesas de Trabajo y con la complicidad del sindicato, el General Quinteiros, destruye la Comisión Interna y nombra allegados en puestos claves (Dávolos y otros, 1987).

El Movimiento Villero Peronista no tenía muchas posibilidades de enfrentamiento con el MBS y se inicia entonces desde el gobierno una política de represión y hostigamiento que termina desmembrando el movimiento.

Anexo 2

Distribución del presupuesto 1993 en porcentaje (\$ 12.400.022)



Fuente: Programa de Integración y radicación de villas de la Capital Federal. Diciembre de 1993

Distribución del presupuesto 1993 en monto (\$)

Apertura calles	Mov.de tierra	Reloc.viviendas	Infraestructura	Consolidación
4.805.822	323.200	415600	2730000	385000

Fuente: Programa de Integración y radicación de villas de la Capital Federal. Diciembre de 1993