

# Villas y asentamientos: genealogía

CIUDADES 89, enero-marzo de 2011, RNIU, Puebla, México

Natalia Jauri\*

María Paula Yacovino\*\*

En este artículo nos proponemos describir y analizar, desde una perspectiva sociohistórica, el proceso por el cual en los últimos años ciertas modalidades de hábitat precario en la ciudad de Buenos Aires fueron equiparadas bajo la categoría de *villas* y se constituyeron como destinatarias de políticas específicas de radicación y urbanización. Asimismo, nos detendremos en el surgimiento de una nueva categoría –*nuevos asentamientos urbanos*– para denominar las ocupaciones de terrenos, que si bien preexistían al estallido de la crisis de diciembre de 2001, crecieron y se consolidaron a partir de ese momento. Bajo esta clasificación dicotómica, sin embargo, se aglutinan espacios habitacionales con características diversas, en los que la línea divisoria entre unos y otros no siempre resulta evidente. Como señala Asad (2008: 57), “el acto de categorizar supone la abstracción de un contexto y su aplicación en otro y es siempre, de alguna manera, incierto”. La pregunta, pues, se orienta más a saber si son objetos equivalentes, a explorar quién decide y con qué fin considerarlas equivalentes o diferentes.

En líneas generales, pues, procuramos reconstruir el proceso de emergencia y consolidación de ambas categorías a partir de las siguientes preguntas guías: ¿cuándo y por qué comenzaron a gestarse? ¿Qué argumentos definieron la especificidad de cada una de ellas –y de los sujetos que habitan en dichos espacios– respecto de otras modalidades de hábitat precario? ¿Qué políticas o intervenciones se elaboraron hacia ellos? En síntesis, ¿cuáles fueron los efectos materiales y simbólicos que esta reclasificación de la problemática habitacional tuvo para estos habitantes precarios de la ciudad?

Tres supuestos centrales guían estas páginas. En primer lugar, un *problema social* existe en tanto es “constituido como tal por la acción eficaz de sujetos interesados de distintas maneras en imponer un determinado estado de cosas (perjudicial desde algún punto de vista), como una situación problemática para la sociedad en su conjunto” (Grassi, 2003: 22). En este sentido, la constatación de la precariedad habitacional en la que viven determinados grupos de personas no basta para que dicha situación sea considerada merecedora

de una respuesta política adecuada. En segundo lugar, sólo cuando ciertos asuntos se incorporan a la agenda pública, producto de complejos procesos de lucha y negociación entre ciertos sectores de la ciudadanía y agentes del Estado, se generan las políticas específicas y organizaciones burocráticas dotadas con recursos para manejar y resolver tales cuestiones (Oszlak, 2006). Por último, las categorías estatales, como las categorías sociales en general, son el resultado de “luchas de clasificación” (en términos de Bourdieu) y son el vector pero también indicador de los conflictos o de resultados de la solución a dichos conflictos (Depaule y Topalov, 1996). A nuestro entender, las categorías estatales referidas al espacio urbano conforman sistemas clasificatorios que organizan y jerarquizan el espacio urbano y a los sujetos como más o menos merecedores del uso pleno y goce de la ciudad.

Este artículo se nutre de los trabajos de campo realizados en el marco de nuestros respectivos proyectos de investigación de doctorado. Para esta ocasión, hemos realizado un riguroso relevamiento y análisis de documentos públicos (normativas, decretos, expedientes judiciales, estadísticas), y de discursos y declaraciones públicas de funcionarios y técnicos de diversos organismos gubernamentales, que nos permitieron reconstruir la dimensión histórica de los procesos sociales y categorías estatales que serán analizadas. Contamos además con un nutrido corpus etnográfico resultado de nuestro trabajo de campo en ciertas *villas* y *asentamientos* de la ciudad de Buenos Aires.

## La ciudad de Buenos Aires: transformaciones urbanas recientes

En este apartado nos proponemos realizar un somero repaso sobre las transformaciones urbanas acaecidas en la ciudad de Buenos Aires en las últimas décadas, prestando especial atención al rumbo seguido por la dinámica y estructuración socioespacial, a fin de comprender el cambiante entramado de intereses y actores a partir de los cuales se fueron moldeando las categorías a trabajar.

Con el último golpe de Estado (1976-1983) comenzó a desmantelarse el modelo de industrialización por sustitución de importaciones que había orientado la economía de nuestro país desde los años 1940. Es decir, comenzó a desarrollarse

\* Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Estado de Israel 4136, Buenos Aires, Argentina. Tel: 4863-7794. Correl: najau@hotmail.com.

\*\* Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Planes 663, Buenos Aires. Tel: 4982-5054. Correl: mpyacovino@gmail.com.

un cambio en el modelo de acumulación: de aquél sustentado en la industria se pasó a otro sustentado en la valorización financiera que, articulado con una fuerte apertura de la economía, implicó una radical reestructuración económica y social en el marco de un Estado autoritario. A su vez, la concepción que empezó a predominar durante estos años, y que se radicalizaría en los 1990, afirmaba que la intervención del Estado era perniciosa para el desarrollo y crecimiento del país. Por tanto, sus postulados se centraron en reducir dicha intervención y, conjuntamente, en ampliar el rol del mercado como mecanismo regulatorio de la vida económica y social de la población.

Estas medidas regresivas se mantuvieron en la década de 1980 y se profundizaron en la década de 1990, impactando negativamente en la distribución del ingreso, el nivel de empleo y las condiciones de vida de los sectores populares, lo que generó un crecimiento estructural de los niveles de pobreza y desigualdad.

La década de 1990 se distinguió por la aplicación de políticas neoliberales, de ajuste estructural, enmarcadas en los lineamientos del llamado Consenso de Washington. Interesa aquí señalar ciertas medidas que incidieron fuertemente en la estructuración del suelo y los procesos socio-espaciales: a) privatización de servicios básicos; b) construcción de autopistas privadas con pago de peaje para conectar la ciudad de Buenos Aires con el conurbano bonaerense, que incrementaron los precios del suelo y los inmuebles en toda la periferia urbana; c) modificación y reducción de las fuentes de financiamiento y los mecanismos regulatorios de los principales organismos vinculados a la provisión de vivienda social, d) aplicación de una “política del fragmento” o planificación estratégica, destinada a revalorizar y rejerarquizar determinadas porciones del territorio previamente obsoletas o degradadas, convirtiéndolas en atractivas para los capitales privados vinculados a la globalización, el turismo, y la residencia y esparcimientos de los sectores medios y altos; e) con respecto al hábitat precario e informal se desplegaron políticas diferenciales y focalizadas.

Mientras que las reivindicaciones de la población villera fueron canalizadas con la sanción de diferentes normativas que han postulado la radicación y urbanización de estos barrios, la población residente en otros tipos de hábitat precario (ocupaciones de inmuebles, asentamientos, inquilinatos, etc.) “no logró erigirse como un problema social que merezca intervenciones de más largo aliento, más allá de la invisibilización, el mero asistencialismo, el desalojo o la represión (Carman, 2006: 44). En síntesis, durante la década de 1990 hemos asistido a la consolidación de un modelo de “modernización excluyente”, basado en la dualización de la economía y la sociedad. Este modelo se expresó en la configuración de formas territoriales cada vez más radicales, como la expansión de las urbanizaciones cerradas en la periferia en las que se radicaron sectores medios y altos y la multiplicación de formas de hábitat precario como las villas y asentamientos (Svampa, 2005).

El estallido social de diciembre de 2001 puso descarnadamente en evidencia las consecuencias de una década de modelo neoliberal, llevando los niveles de pobreza y desempleo a su pico máximo. En la ciudad de Buenos Aires, la crisis adoptó formas territoriales diversas: se incrementó la población en las villas, se multiplicó la población en situación de calle y se

instalaban casillas en plazas, parques, bajos autopistas y vías del ferrocarril. Con la asunción de un nuevo gobierno en el año 2003, comienza un periodo de crecimiento económico, industrial, y cierta recuperación, por parte del Estado, de su capacidad regulatoria. El crecimiento alcanzado logró reflejarse en una marcada caída de la tasa de desempleo y en los niveles de pobreza e indigencia. A pesar de estas mejoras, al menos en la ciudad de Buenos Aires, “acceder a una vivienda digna (...) supone mayores esfuerzos que antes” (Baer, 2009).<sup>1</sup> En una investigación reciente, Baer (2009) analiza las razones por las cuales el “boom inmobiliario” posterior a la crisis de 2001 incidió en el empeoramiento de las condiciones de acceso a la vivienda digna y formal de los sectores populares. Algunos de los motivos que explican esta situación son: a) una nueva oferta residencial destinada a los sectores de mayores ingresos; b) el aumento de la brecha entre los ingresos y el precio de venta y alquiler de los bienes inmuebles nuevos y viejos, c) el elevado costo del crédito hipotecario, d) la ausencia de intervención estatal para regular el precio del suelo, de las viviendas y de las locaciones, e) insuficientes políticas habitacionales destinadas a la radicación de la población en villas y la casi inexistente política de vivienda para el resto de las categorías de hábitat precario e informal (véase Rodríguez, 2009 y Baer, 2009).

Hasta aquí hemos realizado un somero repaso sobre los procesos macroestructurales y su vinculación con las dinámicas urbanas, a fin de dar cuenta de las limitaciones y posibilidades de acceso a la ciudad formal que han enfrentado los sectores de menores recursos en distintos momentos históricos.

### **Villa y asentamiento como categorías nativas y de intervención de la administración estatal**

#### *De villas de emergencia a barrios urbanizables*

*El eufemismo oficial las denominó y denomina ‘barrios de emergencia’, como augurándoles transitoriedad. El pueblo las fue bautizando individualmente como Villa Tranquila, Villa Piolín, Villa Jardín, Villa Insuperable. Un periodista, Bernardo Verbitsky, las unificó como ‘villas miseria’, vocablo de singular fortuna.*

*Ratier, 1985*

La existencia de villas<sup>2</sup> en la ciudad de Buenos Aires se remonta a la década de 1920. Los primeros núcleos de casillas precarias, denominados por las autoridades públicas como *campamento de desocupados* o *villa desocupación*, se ubicaron en la zona del Bajo Belgrano y del barrio de Retiro frente al puerto de Buenos Aires. A partir de los años 1940, en el contexto de las grandes migraciones internas y el desarrollo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, comenzó a consolidarse su presencia en la ciudad. A mediados de la década de 1950, las villas empezaron a ser identificadas, por el Estado, como un problema a resolver. En ese contexto, se realizaron los primeros diagnósticos<sup>3</sup> para evaluar las condiciones de vida de sus residentes y se elaboraron los primeros lineamientos de “una ambiciosa política de erradicación” (Yujnovsky, 1984: 98). Durante estos años, diferentes obras literarias acuñaron y populariza-

ron el término *villa miseria*<sup>4</sup> para referirse a estos espacios urbanos, mientras que diversos organismos públicos comenzaron a llamarlos alternativamente *villas de emergencia*, para apelar a una supuesta transitoriedad, o *villas miseria*, para enfatizar su precariedad y pobreza.

Entre mediados de los años 1950 y mediados de los años 1980, la política dirigida hacia las villas se orientó principalmente a su erradicación. La legitimidad de la política de erradicación se asentaba sobre la combinación de argumentos “técnicos” –tales como que ocupan tierras privadas o destinadas para otros usos, que están asentados en espacios contaminados o inundables, que habitan viviendas precarias, etc.– con otros de orden moral. Como señala Cuenya (1993), las villas eran consideradas también como una patología social generadora de otros problemas de orden social y urbano. Siguiendo nuevamente a Cuenya (1997), durante este gran periodo los planes de erradicación respondieron a dos tipos de lineamientos políticos: a) de orientación desarrollista, según la cual, por un lado, el plan de erradicación permitiría recuperar los espacios ocupados por villas e incorporarlos a la trama urbana formal según las normas de planificación urbana; por otro lado, se debía procurar vivienda adecuada a las familias erradicadas; b) de orientación autoritaria, que concebía como solución la eliminación total de estos espacios habitacionales expulsando a sus residentes de la ciudad sin procurarles una vivienda en donde reubicarse.

**La concepción desarrollista** fue la orientación predominante de la política de erradicación de villas hasta el año 1976, periodo en el cual la población era relocalizada en conjuntos de vivienda social construidos en zonas periféricas de la ciudad y el conurbano bonaerense. Sin embargo, la ausencia de una política habitacional eficaz y suficiente que permitiera brindar una solución habitacional a gran parte de sus pobladores, contribuyó a que la población residente en villas se incrementara de forma continua e ininterrumpida durante todo este periodo, e impidió el cumplimiento de los objetivos del “ambicioso plan”.<sup>5</sup>

Fue recién con la última dictadura militar argentina que este proceso de crecimiento se revirtió drásticamente. Entre 1977 y 1981 se aplicó un plan sistemático de erradicación de villas, principalmente en aquellas ubicadas en la ciudad de Buenos Aires, con el despliegue de estrategias de desalojo forzoso y expulsión masiva de estos habitantes. La **concepción autoritaria** fue la orientación predominante de esta drástica política de “eliminación” en este nuevo periodo. Esta intervención llevó a un brusco descenso de la población en villas y a la desaparición de la mayoría de éstas dentro del perímetro de la ciudad. Se estima que de los 218 mil habitantes que existían en 1976, sólo 12 mil lograron resistir los embates de esta intervención (Oszlak, 1991). Los desalojos se realizaron mediante acciones fuertemente represivas, sin garantizar a los erradicados nuevos alojamientos. La mayoría de los expulsados se reubicaron en asentamientos precarios del conurbano bonaerense, mientras otros regresaron a sus provincias o países de origen. El objetivo de esta política estuvo lejos de querer brindar una solución habitacional a estos pobladores, por el contrario, el propósito fundamental fue el disciplinamiento y ordenamiento social y urbano, expulsando a los villeros, a los “indeseables”, por fuera de los márgenes de la ciudad.

En 1983, con el retorno de la democracia comenzó a desarrollarse un proceso de reapropiación de la ciudad (principalmente por parte de aquellos sectores que habían sido previamente expulsados) mediante estrategias de ocupación de casas vacías y la reocupación de villas previamente erradicadas, principalmente aquellas ubicadas en la zona sur, ya que la mayoría de las que se localizaban en el corredor norte fue totalmente erradicada por la última dictadura, y sus predios se destinaron a diferentes usos inmediatamente después del desalojo de las familias. Por tanto, las villas empezaron nuevamente a repoblarse y a transitar un periodo de crecimiento intenso. En la ciudad de Buenos Aires, entre 1983 y 1991 crecieron más de 300% y luego, entre 1991 y 2001, las cifras se duplican. Conjuntamente con este proceso, fue cobrando vigencia una nueva concepción sobre la problemática villera sustentada en la radicación a partir de propuestas de regularización dominial de las tierras ocupadas y la urbanización de estos barrios. Esto se plasmó en diversas normativas y diseños de programas que se fueron redefiniendo a lo largo de las últimas dos décadas –aunque con alcances variados– y, fundamentalmente, insuficientes.

Pueden identificarse varias razones para comprender este giro radical de las políticas hacia las villas. En el plano internacional, en la década de 1970 surgieron los primeros planteamientos críticos acerca de la construcción masiva de viviendas con financiamiento público. En un contexto mundial de crisis económica, este tipo de intervención estatal comenzó a ser cuestionado tanto en sus presupuestos políticos como económicos, y empezó a generarse un nuevo consenso que reconocía la importancia de la regularización dominial de las viviendas autoconstruidas en asentamientos precarios. Las críticas al antiguo paradigma de intervención y la aceptación de la nueva concepción se consolidaron a nivel mundial, y fueron apropiadas por los organismos internacionales que decidieron impulsar políticas focalizadas que promovían la regularización dominial de los terrenos y las viviendas autoconstruidas en favor de sus ocupantes y la participación de los beneficiarios en las mejoras de sus viviendas, como ejes fundamentales de la política habitacional.

La antropóloga Cravino (2006) identifica otras razones para comprender la promoción de las políticas de radicación en el ámbito local. Por un lado, el reconocimiento por parte del Estado de una reivindicación histórica del movimiento villero que demandaba la radicación por sobre la erradicación. Por otro, el fracaso de las viviendas de interés social construidas durante la década de 1970, destinada a sectores de bajos y medios recursos, que habían adoptado la modalidad del *gran conjunto urbano* y que, por diferentes problemas –entre ellos las características de sus diseños arquitectónicos–, convirtieron el hábitat ofrecido en una vivienda insatisfactoria para sus habitantes.

Por tanto, a partir de 1983, la política hacia las villas viró en torno a la *radicación* como eje central de la intervención estatal. Retomando a Azuela (2006: 13), es posible plantear que, a partir de este momento, se inició un proceso de *juridificación*, por el que ciertas expectativas y reivindicaciones de la población villera lograron constituirse en normas y enunciados jurídicos. En 1984 se sancionó la primera normativa, ordenanza 39,753, que derogó a aquellas que establecían la erradicación de villas y estableció las pautas programáticas

del Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHTS).<sup>6</sup> En 1991, la ordenanza 44,873 incorporó a las villas existentes como distrito de zonificación específico en el código de Planeamiento Urbano (U31), estableció normas para el trazado de calles y definió tamaños de lotes distintos y menos exigente en comparación con lo establecido para el resto de los espacios residenciales de la ciudad de Buenos Aires.

La autonomización de la ciudad (1996) implicó una profundización de estas tendencias. En efecto, la nueva constitución porteña incorporó un capítulo específico sobre el hábitat, y en su artículo 31 estableció

promover la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.

Dos años después y en línea con el artículo 31, la Legislatura de la ciudad sancionó la Ley 148 (1998), que explicita la “atención prioritaria a la problemática habitacional y social en las Villas y NHTS”, y establece un plan marco de *urbanización* a cumplir en un plazo de cinco años que debía definirse y ejecutarse con la participación de las organizaciones villeras y diferentes organismos estatales.

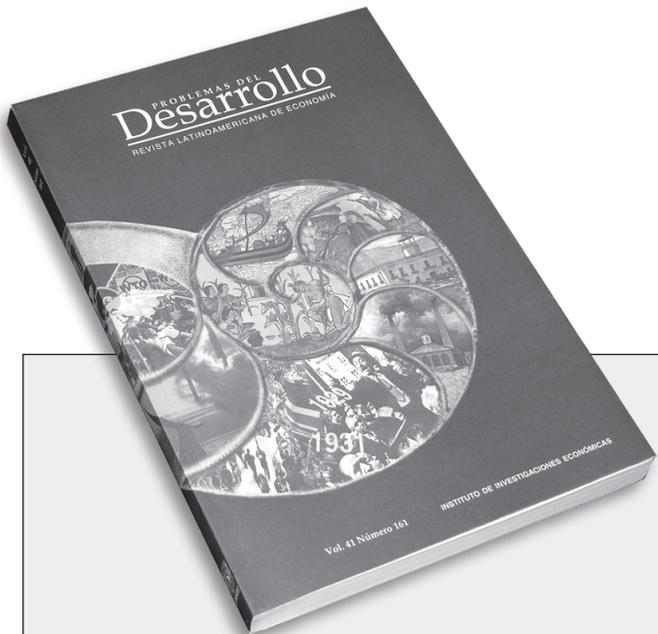
De manera muy esquemática podrían señalarse cuatro objetivos que se han mantenido en la trayectoria de la política de radicación expresados en las normativas mencionadas: a) garantizar la radicación de los pobladores en los espacios urbanos que habitan, b) mejorar la calidad de vida de sus habitantes desarrollando una intervención de carácter integral, c) garantizar la participación de los destinatarios en el diseño y aplicación de las intervenciones, y d) promover la integración social y urbana de estos espacios y sus habitantes a la ciudad. Las acciones efectivamente desarrolladas en aquellos espacios de la ciudad considerados *villa o NHTS* se han centrado en regularizar dominicalmente las tierras a favor de sus ocupantes o del Estado local a fin de avanzar con las obras previstas, dotar de infraestructura mínima al barrio, mejorar las viviendas, abrir calles, construir equipamiento comunitario y construir nuevas viviendas en espacios libres dentro del perímetro de algunas de éstas. Sin embargo, estas intervenciones han tenido un alcance limitado con relación a la dimensión del problema y el conjunto de población que habría que atender.

Con base en este desarrollo normativo y sus objetivos, y en el análisis de las intervenciones estatales, intentamos señalar cómo el término *villa* se constituyó en una categoría específica con derechos propios que, en parte, fue fruto de un cambio de paradigma en los procesos de intervención sobre asentamientos precarios e informales, y a nivel local fue una consecuencia tanto del fracaso de las políticas de vivienda de antaño y del reconocimiento estatal de reivindicaciones de larga data del movimiento villero, lo que permitió, en principio, legitimar y visibilizar las aspiraciones a una vivienda digna y el derecho a vivir en la ciudad a una parte de los sectores más postergados.

#### *Los nuevos asentamientos urbanos*

En la ciudad de Buenos Aires –a diferencia de lo que ocurre en el conurbano<sup>7</sup>– sólo recientemente el término asentamiento comenzó a designar una modalidad diferenciada de hábitat precario. La emergencia en el discurso institucional de dicha denominación introdujo, en términos de Bourdieu (1985), discontinuidad en lo continuo. En decir, la instauración del término *nuevos asentamientos urbanos* redefinió la clasificación existente de la precariedad habitacional, creando una nueva categoría bajo la que se encuadraron heterogéneas modalidades de ocupación de terrenos.

Las primeras referencias a la existencia de *asentamientos* proceden de los informes elaborados por los equipos de profesionales que a fines de la década de 1990 trabajaban con población sin techo. En el contexto de la profunda recesión que se inició por esos años, se impulsó la creación de los primeros programas estatales para atender a la población en situación de calle –Programa Sin Techo (1997) y Buenos Aires Presente (BAP) (1999)– y la conformación de un equipo móvil de profesionales a cargo de su relevamiento. La diversidad de situaciones con las que estos profesionales se encontraban hizo necesario que la Secretaría de Desarrollo Social –responsable de dichos programas– precisara los límites de la categoría “sin techo” a fin de identificar dónde y cómo intervenir. Se estableció así que “sin techo” se refería a “toda persona que se halle pernoctando en lugares públicos o privados”<sup>8</sup> y se especificó que quienes habitan una villa de



#### **Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía N° 161**

Venta y suscripciones: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Circuito Mario de la Cueva s/n Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, 04510 México DF  
Tels: (55) 56230105 y 56242339. Fax: (55) 56230123

Correos: [revprode@servidor.unam.mx](mailto:revprode@servidor.unam.mx) y  
[ventiiec@servidor.unam.mx](mailto:ventiiec@servidor.unam.mx)

Página: <http://www.iec.unam.mx>

emergencia, ocupan una casa tomada o construyen habitaciones precarias en un baldío no se encuadraban en dicha categoría. En este contexto, el término *asentamiento* comenzó a ser utilizado como una categoría interna bajo la cual los profesionales que recorrían las calles registraban –aunque no intervenían– aquellas situaciones de precariedad habitacional que no se encuadraban claramente en las categorías existentes.

Por esos años, el término *nuevos asentamientos urbanos* comenzó a utilizarse también por otras áreas de la misma Secretaría, para referirse a núcleos habitacionales que “no llegan a ser villas consolidadas, pero tampoco son construcciones aisladas”.<sup>9</sup> En la “jerga” y en la práctica de funcionarios públicos, estos *nuevos asentamientos* se fueron definiendo en contraste con las *villas históricas*. Mientras que éstas se describían por la presencia de un “entramado social, representantes, organizaciones, comedores”<sup>10</sup> y por estar insertas en procesos de urbanización, los *nuevos asentamientos* eran definidos por su “mayor precariedad, la ausencia de organización y la imposibilidad de urbanizarse”.<sup>11</sup> Estas supuestas diferencias justificaban el despliegue de intervenciones estatales específicas: en las *villas* se interviene a través de planes de radicación y urbanización, mientras que en “los *nuevos asentamientos* (...) se actúa en la emergencia: con alimentos”.<sup>12</sup>

En el contexto de la profunda recesión de fines de la década de 1990, y posteriormente con el estallido social de diciembre de 2001, la categoría *asentamiento* funcionó como una suerte de contenedor indiferenciado bajo el cual la administración estatal agrupó, sin demasiadas especificaciones, las expresiones territoriales más visibles de la crisis. De esta manera, bajo una misma categoría se fundieron estrategias habitacionales heterogéneas como los precarios asentamientos en plazas, bajo autopistas y vías de ferrocarril, junto con ocupaciones de tierras vacantes y en desuso de gran tamaño y consolidación que, en muchos casos, replicaban los procesos de formación de las *villas históricas*.

Durante ese particular periodo, la actitud estatal hacia los habitantes de estos asentamientos fue relativamente tolerante. En efecto, aun quienes, como el Ministro de Medioambiente, sostenían que “el gobierno no puede permitir que las plazas terminen convirtiéndose en villas”, reconocían que “la emergencia económica ha llevado a muchos a verse obligado a instalarse precariamente en los paseos públicos”.<sup>13</sup> Incluso en 2002, cuando se creó el primer programa para desalojar los asentamientos situados en plazas, las autoridades expresaban que “la crisis social que se vive obliga a que tengamos cierta flexibilidad con algunos casos socialmente muy graves”,<sup>14</sup> justificando así la pasividad ante otros asentamientos de mayor porte.

Ahora bien, con la reactivación económica iniciada en 2003, las políticas urbanas retomaron y profundizaron la orientación iniciada en los años 1990. En este contexto, la relativa tolerancia hacia los *asentamientos* que caracterizó el periodo de crisis dejó paso a una progresiva visibilización y criminalización, funcional a su desalojo –fundamentalmente hacia aquellos ubicados en barrios atractivos para el desarrollo inmobiliario. A nuestro entender, este *modus operandi* estatal es posible debido a dos características de la relación entre las instituciones de Estado y los pobladores de estos asentamientos: su invisibilización en la clasifi-

cación estatal de problemas habitacionales (en tanto no existen programas que los contemplen) y la imprecisión de categoría.

Con respecto de la primera cuestión, cabe señalar que si bien dichos *asentamientos* constituyen una manifestación evidente de la precariedad habitacional, no han sido incluidos en los programas habitacionales existentes, ni se han elaborado políticas específicas para ellos. Por el contrario, los habitantes de los asentamientos han quedado atrapados en un “vacío administrativo” –ni villas consolidadas, ni sin techo, ni desalojados– imposibilitados de encontrar dependencias y políticas específicas para dar respuesta a su problemática. A excepción de algunas intervenciones puntuales y esporádicas, motorizadas por vínculos personales entre algún habitante del lugar con alguna organización social o funcionario estatal, la intervención estatal planificada es casi inexistente. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad elaboró un informe en el que denunciaba la existencia de estos *nuevos asentamientos* que “a pesar de su evidente exposición resultan *invisibles* para las políticas oficiales” (2006: 3; cursiva del original).

En segundo lugar, la renuencia estatal a formalizar una definición de nuevos asentamientos tiene una doble consecuencia. Con respecto a sus habitantes, restringe sus posibilidades de constituirse como interlocutores válidos frente al Estado (como ocurre con las villas) fundamentalmente para reclamar o exigir en materia de vivienda. Por otro lado, la imprecisión de la categoría permite a los agentes estatales utilizarla flexiblemente para incluir en ella espacios en los que no se pretende intervenir. Se dice, por ejemplo, que los *nuevos asentamientos* son “no urbanizables”. Sin embargo, mientras que algunos no lo son porque se ubican en una topografía inadecuada (bajo autopistas o vías del ferrocarril), en otros casos se trata de una imposibilidad legal (propiedad privada o nacional) o de la existencia de proyectos urbanos excluyentes. En síntesis, lo que se presenta como un criterio autoevidente constituye en realidad un dato construido de acuerdo a los requerimientos que va planteando la orientación de las políticas urbanas.

Los *nuevos asentamientos* presentan, pues, una situación paradójica: si bien no constituyen una categoría institucionalizada –es decir, definida en decretos y/o leyes que prescriben un tipo de intervención–, los funcionarios públicos no han dudado en recurrir a ella para impulsar procesos de desalojo. En efecto, aunque la clasificación de una ocupación como *asentamiento* no implica su desalojo inmediato, tampoco lo impide en caso de resultar necesario, por ejemplo, para el desarrollo de otros proyectos urbanos. En este sentido, la invisibilidad y ambigüedad en la que están sumidos crea una zona gris en la que las acciones estatales se modelan de acuerdo a las políticas de intervención y planificación urbana que se pretende desplegar (Lekerman 2005, Yacovino 2010).

Oszlak sostiene que las políticas públicas son “las secuencias de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas que actúan en nombre del Estado, con respecto de las cuestiones incluidas en la agenda pública” (2006: 6). En el apartado anterior, hemos reconstruido el proceso por el cual las *villas* fueron reconocidas por el Estado como un problema social y habitacional, y hemos identificado las transformaciones en las “tomas de posición”

—y, con ello, en las políticas— en las distintas coyunturas históricas y en el marco de específicas relaciones de poder. Ahora bien, ¿ha existido una toma de posición acerca de los *nuevos asentamientos* urbanos por parte de los agentes que representan al Estado?

A nuestro entender, desde el año 2003 hasta la actualidad se ha ido delineando cada vez con mayor intensidad una tendencia a encuadrarlos como un problema de espacio público más que de precariedad habitacional. Esta orientación se torna evidente en la difusión de una retórica que exalta la “recuperación” de espacios públicos para el disfrute de la ciudadanía, en tácita oposición a la ocupación ilegal de los mismos por parte de “unos pocos”. Esta retórica tiene efectos concretos: los sujetos que residen en estos asentamientos son considerados cada vez menos como sujetos vulnerados y cada vez más como usurpadores e intrusos, justificando así la “imperiosa” necesidad de su desalojo.

Este viraje en la conceptualización se consolidó en 2006 con la creación, dentro del flamante Ministerio de Espacio Público, de la “Unidad de Intervención y Saneamiento en Predios (UISP)”. Esta unidad tenía por objetivo el trabajo “con predios, asentamientos o lugares que estuvieran con intrusiones (...) y cuyos destinos finales tenían que ver con la recuperación de espacios públicos que no estaban siendo aprovechados por toda la población sino por un sector determinado” (Directora de la UISP 2006).<sup>15</sup> Para ello, los empleados de dicha unidad se encargaban de relevar a la población y preparar los “planes de reasentamiento”. En la práctica, sin embargo, no resultaban tareas compatibles ya que la urgencia de los proyectos urbanos no siempre contemplaba los largos tiempos del trabajo social. En consecuencia, las “relocalizaciones consensuadas” promovidas por los funcionarios se transformaban, la mayoría de las veces, en una compleja maquinaria de presiones e intimidaciones a fin de persuadir a los habitantes de abandonar el lugar a cambio de magros subsidios.

Esta tendencia a transformar ciertas expresiones de la precariedad habitacional en cuestiones espacio público no hará más que intensificarse en la gestión actual, encarnadas en el *leitmotiv* “el espacio público no se negocia” y en la institucionalización de políticas represivas para “agilizar la recuperación de espacios públicos” (Decreto 1232/08).<sup>16</sup> Sin embargo, esta tendencia se vuelve más amenazante para aquellos asentamientos ubicados en el corredor norte de la ciudad en donde se encuentran los barrios más emblemáticos o en proceso de renovación.

En este contexto, en los últimos años diversos actores sociales (legisladores, vecinos, ONGs) han desplegado una serie de incipientes estrategias judiciales y políticas a fin de presionar al gobierno de la ciudad para que “tome posición” a favor de la inclusión de muchos de estos asentamientos en la Ley 148 de urbanización de villas. De la evolución de estas luchas y reivindicaciones consideramos que, en parte, dependerá el devenir de éstos. En este sentido, la distribución y condiciones de los diferentes sectores en el territorio no sólo es consecuencia de determinadas políticas sino, también, “de una lucha permanente por el derecho al espacio urbano que se resuelve a través de múltiples y contradictorias tomas de posición por los actores involucrados” (Oszlak, 1991: 26).

## Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo hemos procurado demostrar que las categorías *villas* y *nuevos asentamientos* se refieren, más que a características intrínsecas de estos espacios, a las lógicas estatales de clasificación de la precariedad habitacional. Para ello, hemos privilegiado una perspectiva interesada en reconstruir el particular entramado de actores y relaciones que, en cada momento histórico, han pugnado por incluir o excluir determinadas cuestiones y sujetos de la clasificación oficial.

En esta línea, hemos reconstruido el proceso socio-histórico y político por el cual las *villas* fueron constituidas como un *problema social* que ameritaba una respuesta estatal. Hemos visto que a lo largo de los años han ido variando los modos de definir tanto el problema como las intervenciones, oscilando entre la *erradicación* y la *radicación*. La categoría *nuevos asentamientos*, por su parte, surgió para denominar una variedad de ocupaciones de terrenos surgidas al calor de la crisis de fines de los años 1990. Como hemos visto, bajo esta categoría se incluye una multiplicidad de ocupaciones de tierra vacante que, al igual que las villas históricas, nacen a partir de un proceso espontáneo de ocupación de terrenos que el desarrollo urbano había dejado vacantes. Si bien muchas de ellas se encuentran en espacios intersticiales de la ciudad siendo inviable su radicación, en otras no se diferencia de las villas históricas más que por su antigüedad y podrían llegar a ser tan urbanizables como estas últimas. A nuestro entender, la principal diferencia entre unas y otras radica en el tipo de intervención estatal. Mientras las villas se *radican*, los *asentamientos* oscilan entre la *omisión* y la *erradicación* sin alojamiento alternativo.

Ahora bien, como hemos visto que ciertas modalidades de hábitat informal han alcanzado el status de *villa*, no devino automáticamente en su urbanización. De manera similar, la clasificación de una ocupación como *asentamiento* no implica su desalojo inmediato. Tales asentamientos suelen permanecer invisibles para las políticas públicas hasta que su presencia se torne problemática. En este sentido, resulta interesante interrogarse sobre las consecuencias que la progresiva definición de los asentamientos como problema de espacio público tendrá en términos de construcción de ciudadanía.

El Estado, a través del diseño y aplicación de políticas públicas, sobre todo en su versión *focalizada*, produce clasificaciones sociales que amplían o estrechan los niveles de inclusión y en este mismo movimiento actualizan, en términos de Herzfeld (citado en Biaggio y Verón, 2010: 14), la producción social de la (in)diferencia, aun en contextos de substancial ampliación de los derechos sociales.<sup>17</sup> En este sentido, hemos señalado cómo el uso de diferentes categorías para designar espacios habitacionales relativamente similares en relación con su origen, morfología, tipo de ocupación, calidad constructiva de la vivienda y posición social de sus residentes, determina sujetos más o menos merecedores de políticas que permitan, al menos potencialmente, integrarlos plenamente a la ciudad.

Por último, aun cuando desde la administración estatal estas categorías son consideradas absolutos explicativos que prescriben modalidades específicas de tratamientos, en la práctica no dejan de ser manipuladas —con eficacia desigual—

por los diversos actores sociales relacionados directa o indirectamente con estas modalidades de habitar (Pantaleón, 2005). En este sentido, una línea de investigación que hemos venido desarrollando pero que ha quedado fuera de este artículo, se vincula con analizar los usos, las apropiaciones o impugnaciones que los habitantes de cada uno de estos espacios habitacionales hacen con estas categorías. Paradójicamente, mientras los habitantes de las villas anhelaban “dejar de ser villa” con lo que ello implica no sólo en términos materiales sino también simbólicos, los residentes de los asentamientos anhelan ser considerados “villa”, una estrategia que les permitiría acceder al derecho de radicación y urbanización que aún les es negado.

## Bibliografía

- ASAD, Talal. “¿Dónde están los márgenes del Estado?” en *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, Buenos Aires, 2008, pp. 53-62.
- AZUELA, Antonio. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, ciudad de México, Fontamara/IIS-UNAM, 2006.
- BAER, Luis. “El funcionamiento del mercado inmobiliario porteño y las mayores restricciones para acceder a la vivienda luego de la crisis de 2001/02” en *Serie Urbana*, Año 9, N° 18, Buenos Aires, noviembre 2009, pp. 17-26.
- BIAGGIO, Mariana y Natalia VERÓN. “Entre la penalización y la asistencia: la construcción de sujetos merecedores de políticas públicas destinadas a la atención de la *Emergencia Habitacional* en la ciudad de Buenos Aires” en *Revista Margen*, N° 57, Buenos Aires, marzo 2010.
- BOURDIEU, Pierre. *¿Qué significa hablar?* Madrid, Ediciones Akal, 1985.
- CARMAN, María. *Las trampas de la cultura. Los “intrusos” y los nuevos usos del barrio de Gardel*, Buenos Aires, Paidós, 2006.
- CRAVINO, María Cristina. *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad*, Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento, 2006.
- CUENYA, Beatriz. *Programa de radicación e intervención de villas y barrios carenciados de la Capital Federal*, Buenos Aires, 1993.
- y Ana FALÚ (comp). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Buenos Aires, CBC-UBA, 1997.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD. *Informe de situación. Desalojos de nuevos asentamientos urbanos*, Buenos Aires, DPCABA, 2006.
- DEPAULE, Jean-Charles y Christian TOPALOV. “La ville à travers ses mots” en *ENQUÊTE*, Marseille, N° 4, Parenthèses, 1996, pp. 247-266.
- GRASSI, Estela. *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*, Buenos Aires, Editorial Espacio, 2003.
- LEKERMÁN, Vanina. “Procesos informales de ocupación de tierras en la ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño” en *Cuadernos de Antropología Social*, N° 22, Buenos Aires, UBA, julio-diciembre 2005, pp. 115-135.
- OSZLAK, Oscar. *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Humanitas/CEDES, 1991.
- “Burocracia estatal. Política y políticas públicas” en *Revista POSTData*, Vol. XI, Buenos Aires, Postdata, abril 2006.
- PANTALEÓN, Jorge. *Entre la carta y el formulario. Política y técnica en el desarrollo social*, Serie Etnográfica, Buenos Aires, Editorial Antropofagia, 2005.
- RATIER, Hugo. *Villeros y villas miserias*, Buenos Aires, CEAL, 1985.
- RODRÍGUEZ, Carla. “Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del área sur de la ciudad de Buenos Aires” en Hilda Herzer (org). *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Espacio, 2009.
- SVAMPA, Maristella. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus, 2005.

- YUJNOVSKY, Oscar. *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- YACOVINO, María Paula. “Alcances y limitaciones del derecho a la vivienda. Los asentamientos Rodrigo Bueno y Aldea Gay y los programas de recuperación de terrenos” en *Intersecciones en Antropología*, Vol. 11, N° 1, Buenos Aires, 2010, pp. 155-166.

## Notas

- 1 Asimismo, ha aumentado de forma constante la población residente en hoteles-pensión o inquilinatos, los sin techo, además se han densificado las villas y, finalmente, se han conformado nuevas ocupaciones en tierra vacante, denominados como *Nuevos Asentamientos Urbanos*. En 2008 se estimaban unas 200 mil personas residiendo en villas y 24 nuevos asentamientos (Fuente: Diagnóstico de la Emergencia Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Convenio FADU-UBA/ Ministerio de Derechos Humanos y Sociales (GCBA), Informe final 2008.
- 2 Siguiendo lo señalado por Cravino (2006), las villas son autourbanizaciones producto de ocupaciones de tierra en desuso y espacios informales, debido a que ni las tierras ni las viviendas de encuentran regularizadas dominicalmente a favor de sus ocupantes, y la edificación no se adecua a las normas de planificación urbana.
- 3 En Argentina, los primeros datos censales sobre la población en villas datan de 1956. En ese año, en la ciudad de Buenos Aires se había estimado que sólo 1% de la población de la ciudad residía en ellas, unas 33 mil 920 personas.
- 4 Entre ellas, la novela homónima de Bernardo Verbitsky (1957), *Villa miseria también es América*, y el poema *Villa Amargura* de González Tuñón (1957).
- 5 Hacia 1976 la población en villas se sextuplicó, mientras el total de población en la ciudad de Buenos Aires no varió. Desde mediados de la década de 1950 el total de habitantes de la ciudad es de tres millones de personas aproximadamente.
- 6 Los NHTS son núcleos mínimos de vivienda individual, extremadamente precarios, construidos entre 1966-1970, en el marco del Plan de Erradicación de Villas. Éstos fueron planificados como unidades transitorias con el objetivo de “civilizar” a la población residente en villas antes de otorgarles su vivienda definitiva, a la que finalmente nunca lograron acceder. Por su precariedad, se los incorpora en la clasificación oficial bajo la categoría *villa*.
- 7 Se trata de ocupaciones de terrenos impulsadas por grupos de familias organizadas. La singularidad de estas ocupaciones es que desde el inicio se proyecta el trazado de manzanas y calles a fin de integrarlas a la ciudad (véase Cravino, 2006).
- 8 Secretaría de Desarrollo Social, GCBA. Documento 28 (2003: 68).
- 9 Diario La Nación 6/08/2001.
- 10 Diario CLARÍN, 22/8/2002.
- 11 *Idem*.
- 12 *Idem*.
- 13 Diario CLARÍN, 24/6/2002.
- 14 *Idem*.
- 15 Entrevista realizada por Mercedes Pico y Vanina Lekerman.
- 16 Durante la gestión anterior se fue conformando una unidad “fantasma”, que realizaba operativos nocturnos utilizando metodologías represivas para desalojar asentamientos y personas en situación de calle. Con la creación de la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP) durante la gestión actual, se formalizó la existencia de dicho dispositivo y se consolidó como metodología oficial. Las múltiples denuncias realizadas por organismos de derechos humanos y la presentación de un recurso de amparo a mediados de 2009 detuvo su accionar.
- 17 Ampliación que en nuestro país se produce a partir de la sanción de la Constitución Nacional (1994) y la Constitución de la ciudad de Buenos Aires (1996).