
Fórum de Direito Urbano e Ambiental



ISSN 1676-6962

Fórum de Dir. Urbano e Ambiental - FDUA	Belo Horizonte	ano 11	n. 61	p. 1-123	jan./fev. 2012
---	----------------	--------	-------	----------	----------------

© 2012 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa

Revisão: Lourdes Nascimento

Luiz Fernando de Andrada Pacheco

Patrícia Falcão

Bibliotecária responsável: Izabel A. de Araújo Miranda - CRB 2904 - 6ª Região

Projeto gráfico: Luiz Alberto Pimenta

Diagramação: Virgínia Loureiro

Pesquisa jurídica: Fátima Ribeiro – OAB/MG 74868

Editora Fórum Ltda.

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andares - Funcionários - CEP 30130-007

Belo Horizonte - MG - Brasil

Tel.: 0800 704 3737

Internet: www.editoraforum.com.br

e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Os acórdãos estampados na íntegra correspondem às cópias obtidas junto aos respectivos tribunais ou se originam de publicações de seus julgados.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o Território Nacional

F745 Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU. ano 1, n. 1, jan./fev. 2002. Belo Horizonte: Fórum, 2002.

Bimestral
ISSN 1676-6962

1. Direito ambiental. 2. Direito administrativo I. Fórum.

CDD: 341.347 CDU: 349.6

Esta revista está indexada em:

- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca dos EUA)

Expediente

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari

Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da PUC-SP.

Alaôr Caffé Alves

Professor Titular de Direito da Universidade de São Paulo.

Amyra El Khalili

Economista. Idealizadora e fundadora do Projeto BECE (sigla em inglês) – Bolsa Brasileira de Commodities Ambientais.

Antonio Fernando Pinheiro Pedro

Advogado Especialista em Direito Ambiental.

Antônio Souza Prudente

Desembargador do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Mestre em Direito Público. Doutor em Direito Público-Ambiental pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor Decano do Curso de Direito da Universidade Católica de Brasília.

Bruno Campos Silva

Advogado ambientalista. Especialista em Direito Processual Civil (CEU-SP). Membro da Deutsch-Brasilianische Juristenvereinigung (Associação de Juristas Brasil-Alemanha). Membro da Associação Brasileira dos Advogados Ambientalistas (ABAA).

Carlos Mário da Silva Velloso

Ex-presidente do TSE e STF. Professor Emérito da UnB e PUC Minas.

Carlos Pinto Coelho Motta (in memoriam)

Professor Adjunto de Direito Administrativo da PUC Minas.

Daniel Roberto Fink

Promotor Público em São Paulo. Professor de Direito Ambiental da Universidade de São Paulo.

Diogenes Gasparini (in memoriam)

Mestre e Doutor em Direito (PUC-SP) e Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.

Edésio Fernandes

Especialista em Urbanismo (UFMG). Mestre e Doutor em Direito (LL.M. in Law in Development, Warwick University, UK) (Ph.D., Warwick University).

Edna Cardozo Dias

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora universitária de Graduação e Pós-Graduação.

Edson de Oliveira Braga Filho

Advogado. Mestrando em Direito Ambiental & Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor, coordenador de Pós-Graduação, conferencista, parecerista, autor de artigos e livros.

Eurico Andrade Azevedo

Procurador de Justiça de São Paulo – Aposentado. Especialista em Direito Urbanístico.

Flávia Witkowski Frangetto

Advogada Especialista em Direito Ambiental pela Université Jean Moulin (Lion – França). Professora do Curso de Pós-Graduação e Especialização em Direito Ambiental e Curso de Pós-Graduação e Especialização em Gestão Ambiental – Universidade de São Paulo.

Helita Barreira Custódio

Doutora em Direito e Livre Docente pela Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade de Roma La-Sapienza.

Jerson Carneiro Gonçalves Jr.

Mestre em Direito Constitucional.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes

Advogado. Consultor. Mestre em Direito Público.

José Afonso da Silva

Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo.

José Carlos Moreira Alves

Professor Titular de Direito Civil da Universidade de São Paulo.

José Carlos de Freitas

Promotor Público em São Paulo do Centro das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, com Especialização em Interesses Difusos.

Kátia Valverde Junqueira

Advogada. Diretora de Assuntos Ambientais do IARA. Membro do IAB. MBA em Regulação e Defesa da Concorrência pela FGV-RJ. Professora de Petróleo e Meio Ambiente e Legislação de Petróleo e Gás da Universidade Veiga de Almeida (UVA/RJ).

Maria João Carreiro Pereira Rolim

Mestre em Direito Econômico pela UFMG. Especialização em Concorrência e Setor Elétrico.

Maria Suely Moreira

Instrutora Técnica do FDG, INDG e do IETEC. Consultora em Sistema de Gestão Ambiental modelo ISO 14000.

Márcia Walkiria Batista dos Santos

Doutora em Direito do Estado (USP). Assistente na Consultoria Jurídica da Universidade de São Paulo.

Paulo Affonso Leme Machado

Professor de Direito Ambiental na UNESP (Rio Claro) e Presidente da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente.

Paulo de Tarso Figueira Abrão

Advogado Especialista em Direito Ambiental.

Paulo José Villela Lomar

Advogado Especialista em Direito Urbanístico.

Vanusa Murta Agreli

Advogada Especialista em Direito Ambiental.

Informalidad y política urbana en Buenos Aires – El retorno de viejas prácticas

María Cristina Cravino

Licenciada en Ciencias Antropológicas. Magíster en Administración Pública. Doctora en Antropología. Investigadora-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento y CONICET.

Sumario: Introducción – 1 El espacio público no es de todos – 2 La (i)lógica del desalojo – 3 Los asentamientos precarios: la política pragmática – Reflexiones finales – Bibliografía

Despacito, en silencio, se van haciendo desalojos.
(Horacio Rodríguez Larreta, Jefe de Gabinete de la Ciudad de Buenos Aires, 2008)

Introducción

En el presente artículo abordaremos la política urbana y habitacional, haciendo eje en la situación de las villas (asentamientos informales), inaugurada en diciembre del 2007 por el actual Gobierno de la Ciudad, presidido por Mauricio Macri del partido Propuesta Republicana (PRO).

La ciudad de Buenos Aires, distrito capital de la República Argentina, alberga alrededor de 2.900.000 personas (de acuerdo al Censo de 2010), permaneciendo su población estable desde la década del 40. Está rodeada de una aglomeración urbana conocida como “Gran Buenos Aires”, que suma más de 8.000.000 de personas al área metropolitana. De acuerdo al Censo de población y vivienda del año 2001, 500.000 personas de la ciudad padecían situaciones de déficit habitacional. Se calcula que alrededor de 370.000 personas viven en condiciones habitacionales extremadamente precarias: unas 170.000 viven en asentamientos informales denominados “villas miseria” o simplemente “villas”, otras 100.000 se albergan en viviendas o edificios que fueron ocupados¹ y 100.000 más viven en piezas de inquilinato similares a los antiguos “conventillos” y los llamados hoteles-pensión (estos últimos consisten en una habitación donde convive todo el grupo familiar y comparten baño, cocina y otros espacios comunes) (Herzer, 2008).²

Buenos Aires se caracteriza por tener una trama urbana en forma de cuadrícula, abierta (sin barreras topográficas además por asentarse en una llanura), y una heterogeneidad social que si bien se expresaba en barrios con estatus social y urbano diferenciado, no impide que en sus calles el peatón tuviera lugar en casi todas partes y pudiera circular por toda ella. Desde hace casi dos décadas, sin embargo, la Ciudad de Buenos Aires sufre fuertes transformaciones que alteran esta “apertura” y configuración urbana, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Zonas de gentrificación: particularmente la zona del Abasto a partir de la intervención pública que convirtió un gran mercado abandonado en un inmenso *shopping* (Carman, 2006). Los barrios de San Telmo y La Boca evidencian signos tímidos pero certeros, en particular el primer barrio de dichos procesos (Herzer, 2008). Sin embargo el símbolo urbano más importante lo constituye la creación del barrio de Puerto Madero, a pocas cuadras del edificio que alberga a las autoridades nacionales (y la Plaza de Mayo) a partir de la intervención del Estado que logró convertir antiguos *docks* portuarios en la zona edificada (de usos residenciales y oficinas) de mayor costo por metro cuadrado de la ciudad.

¹ No se conoce la cifra exacta de edificios o viviendas ocupadas, pero se sabe que 780 pertenecen al Gobierno de la Ciudad, el resto a propietarios particulares.

² Según un informe elaborado por el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) del año 2008 el 5,9% de la población de la

Ciudad, aproximadamente 178.520 habitantes, vive en inquilinatos, hoteles, pensiones y casas tomadas.

- Zonas de acentuación de concentración de la pobreza: la zona sur (en particular los barrios de Villa Soldati, Barracas, Lugano, Mataderos) evidenció signos de deterioro y déficit habitacional. Esta concentración de la pobreza urbana se dio por dos vías: crecimiento poblacional de la población habitando en asentamientos precarios (denominados “villas”) (Cravino, 2008) y por la construcción de viviendas de interés social por parte del Gobierno de la Ciudad en dicha zona.
- La aparición de reglas tácitas de denotan lugares prohibidos para los sectores populares, tales como los shoppings, que constituyen espacios públicos contradictoriamente privados, ya que los guardias en la entrada seleccionan las personas que entran a los mismos. Junto a esto comenzaron a utilizarse por primera vez cámaras de video para el control de los transeúntes a fin de “garantizar” la seguridad y las mismas estas ubicadas en las zonas de mayor renta de la ciudad.
- Complementariamente, en la última década se pueden observar ciertos signos urbanos en el espacio público que limitan los accesos y que surgen por un incremento de la preocupación por la inseguridad. Así se procede al enrejamiento de muchas de las plazas o parques, que se cierran durante la noche.

Luego de la conocida crisis del 2001 y la devaluación de la moneda argentina (el peso) que le siguió a la derogación de la llamada Ley de Convertibilidad (que igualaba un peso a un dólar) el negocio inmobiliario pareció ser una de las actividades económicas más prósperas en Buenos Aires y en la Argentina toda. Así parte de la rentabilidad de la economía nacional vinculada a la producción agropecuaria (renta sojera en particular), los ahorros de los sectores medios y altos, la inversión extranjera (en departamentos y *hostels*) generó una dinámica urbana de construcción edilicia que premió a la zona norte de la ciudad. El mapa de los permisos de la construcción se mostró como el espejo invertido de las zonas con mayor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esto hizo que muchos barrios mantuvieran su precio en dólares cuando esta moneda triplicó o cuadruplicó su valor, pero también un aumento general del

precio de los inmuebles en términos relativos. Esto tuvo como consecuencia la expulsión de los sectores más vulnerables, ya que arrastró el mismo aumento a los precios de los alquileres de inmuebles.

En este contexto, el Gobierno de la Ciudad que asumió en diciembre del 2007 por medio del triunfo del partido PRO, acentuó y reforzó esa tendencia a la exclusión, ya que no asumió medidas de control del mercado inmobiliario, pero tampoco ofreció alternativas para el déficit (esto se refleja en la caída abrupta del presupuesto para construcción de viviendas y la desfinanciación de programas de autoconstrucción y/o autogestión). De hecho a fines del 2010 se contabilizaban construidas 76 viviendas en tres años. Más bien parece enfatizar el eje de las políticas de hábitat en el **dispositivo del desalojo**, que luego explicaremos.

Se debe subrayar, que dicho gobierno en su discurso y relaciones con los medios de comunicación, no hace alusión a lo que estipula la Constitución de la Ciudad en relación a la vivienda, que está plasmado en el artículo 31 que señala:

La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.
2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.
3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

Por el contrario, cuando nos referimos a viejas prácticas queremos señalar los desalojos en diferentes villas de la ciudad, las más recientes, más vulnerables a estas acciones por carecer de organizaciones barriales sólidas, más cientos de expulsiones en viviendas de propiedad pública o privada (desalojos administrativos) y prácticas anacrónicas como la colocación de canillas (grifos de agua corriente) comunitarias en la Villa 31 de Retiro. Estos desalojos se dan en un contexto de violencia manifiesta contra la gente en situación de calle, los “cartoneros”,³ los “cuidacoches”⁴ y a aquellos que se manifiestan en el espacio público.

³ Recicladores urbanos.

⁴ Aquellas personas que como en otras ciudades se encuentran en la calle cobrando por el cuidado del automóvil. También son llamados “trapitos” porque portan un trapo en la mano indicando dónde estacionar.

Para analizar la política urbana en relación a los asentamientos informales, primero reconstruiremos el contexto de la política urbana en relación al espacio público, a los indigentes en la calle y las familias que ocupan inmuebles. Luego trataremos cuál fue la práctica en relación a las villas y finalmente presentaremos algunas conclusiones.

1 El espacio público no es de todos

Una de las primeras medidas que desnudaron la política urbana y social del actual gobierno fue la **persecución a los cartoneros**,⁵ es decir aquellas personas que cotidianamente recorren la ciudad en busca de los desechos útiles de los vecinos de la ciudad para venderlos a acopiadores que luego derivarán el material a empresas recicladoras, fundamentalmente de papel, vidrio y plástico. Los “cartoneros”, luego llamados eufemísticamente “recicladores urbanos”, son la expresión de la crisis argentina y poblaron de a miles las ciudades. Sin embargo en febrero del 2008 el gobierno de la ciudad decidió desalojarlos de una plaza (de clase media o media alta), donde algunas horas en la noche acopiaban sus materiales y los subían a los camiones de los acopiadores. Hacia fin de ese año finalmente cambió su práctica proponiendo asumir a los recicladores como trabajadores del gobierno de la ciudad, pero que en los hechos tuvo un alcance altamente limitado.⁶ Hubo voces de rechazo a la forma violenta del desalojo y los medios de comunicación mostraron la situación como un conflicto de grupos sociales divergentes.

Sin embargo, esa perspectiva de control del espacio público adquiere un carácter más amplio. Tiene como objetivo claro que en mismo no se expresen conflictos, no se observe la pobreza, que no se ocupe, más que individualmente, etc. Así uno de los elementos es transformar la práctica del “cartoneo”, extendida en toda la ciudad, pero no el único. Uno de los lemas publicitarios de la campaña afirmaba “Va a estar bueno Buenos Aires” y la cuestión es la particular interpretación de la consigna-slogan: su política del espacio público. Justamente se niega o reniega el adjetivo

de “público”, porque lo que más preocupa es que el automovilista no vea perturbada su posibilidad de circulación y el uso individual de las calles y veredas. Esta negación el carácter público implica una negación de su carácter político y la tradición de que el centro de la ciudad, por ejemplo La Plaza de Mayo es el lugar de mayor peso simbólico para la expresión de demandas o de identidades políticas y sociales. Así, en un intento de despolitizar (o repolitizar en perspectiva neoliberal) la ciudad, las autoridades del gobierno actual de la Capital Federal recurrentemente realizan presentaciones judiciales para **penalizar las manifestaciones de protesta** en la vía pública en cualquier lugar de la Ciudad (se requieren de permisos espaciales). En particular, esto se refiere al “Movimiento Piquetero”⁷ (Svampa-Pereyra, 2003), a organizaciones villeras, pero también a cualquier otra protesta. Un ejemplo de ello fue juicio contra dos dirigentes de una ONG por “instigar piquetes” en la Ciudad, es decir manifestaciones en contra de un desalojo en mayo de 2008.

Es decir, se quiere presentar a la ciudad como una vidriera, una urbe limpia y sin personas que alteren el paisaje de una supuesta ciudad sin pobreza y atractiva al turismo. Lo paradójico de esto es que el discurso justificatorio se basa en que “el espacio público es de todos”, por lo tanto no puede ser usado por un grupo, esto debe ser utilizado por un ciudadano pero no en su carácter político sino en su carácter de transeúnte (y por lo tanto individual), de “vecino”, como usuario. Merece desatacarse, en ese sentido una de las acciones iniciales, que fuera anunciada en la campaña electoral, cuando la candidata a Vice-jefa de Gobierno recorría la ciudad demostrando las barreras urbanísticas que tenía la gente que como ella circula en silla de ruedas, fue la adaptación de las esquinas para que pudieran pasar libremente las personas con discapacidad (se construyeron rampas). Estas obras sí apuntaban al vecino como individuo, pero en este caso con capacidades motrices limitadas. Actualmente se apunta a mejorar las veredas de la ciudad en su conjunto, aspecto

⁵ Cabe aclarar que el actual Jefe de Gobierno fue candidato a ese cargo en el año 2003 y en ese momento se mostraba particularmente hostil con los cartoneros y ante la crítica de la sociedad local mayoritaria cambió su discurso. Con la excepción de algunos pequeños grupos o periodistas, los vecinos son tolerantes y solidarios con aquellos que viven de la recolección. (para conocer más sobre el tema ver Schamber- Suárez – 2007).

⁶ Tampoco se avanzó en la normativa de reciclado.

⁷ El Movimiento o los Movimientos Piqueteros surgen a mediados de los años 90 como organizaciones de desocupados en diferentes lugares del país y cobraron alta relevancia y organización en el Gran Buenos Aires. Se denominan “piqueteros” por el repertorio de acción colectiva que desplegaron: los piquetes de cortes de rutas.

que se llevó buena parte del presupuesto público en los cuatro años de gestión del gobierno PRO.

En el año 2009 y 2010 se sumó la **expulsión violenta de indigentes**, que como en muchas ciudades del mundo duermen en las plazas. Esto se realizó de noche, cuando no había observadores que pudieran denunciarlo, hasta que finalmente tomó estado público y generó un proceso judicial. Esta modalidad tenía como implícito que los vecinos en su mayoría no avalaban este tipo de prácticas violentas y se amparaba en el hecho de la poca resistencia o capacidad de denuncia que pueden tener los indigentes. Como estrategia defensiva estas personas iban corriendo su lugar de pernocte, pero lo que merece resaltarse es que en esta expulsión cotidiana se les quitaba sus pocas pertenencias, dejándolas aún más indefensas. La acción de estos dispositivos de expulsión selectiva llamativamente no fue levantada por los medios de comunicación (con alguna excepción del diario Página 12) quizás justamente por la casi nula capacidad de hacerse oír de aquellos sujetos que pueden ser calificados como los grupos más vulnerables de los “sin techo”. Existen algunos albergues del gobierno local (creados por gestiones anteriores), pero no contemplan la posibilidad de que las familias⁸ se alojen juntas y tienen estrictas reglas, las que no se condicen con la cotidianidad de estas personas (por ejemplo deben dejar el lugar a las 8 de la mañana) y cuentan con poca capacidad. Un relevamiento realizado en abril del 2009 reveló que habían 1.950 personas durmiendo en la calle, cifra que duplica la que se había registrado el año anterior, para la misma fecha según el Ministerio de Desarrollo Social (Diario Página 12, 04-05-2009).

La presencia de extraños o “indeseables” se asocia claramente a la inseguridad o percepción de inseguridad y hasta a cierta paranoia. De esta forma, por ejemplo el cuerpo de choque creado por este gobierno (al que luego nos referiremos en particular) en el año 2009 en las inmediaciones del Estadio de fútbol de River Plate, ante las quejas de los vecinos de la zona persiguió a los llamados “cuida-coches” (personas, en su mayoría jóvenes, que cobran una cifra voluntaria por cuidar los automóviles estacionados en la calle)

⁸ A mediados del 2010 se aceptó grupos familiares en sólo de los albergues.

y vendedores ambulantes a los que consideraron “merodeadores”, es decir sospechosos de llevar a cabo delitos. La idea es siempre la misma: dejar las calles para el uso de los vecinos “merecedores” de la ciudad.

2 La (i)lógica del desalojo

Ante el desalojo de una vivienda con carácter sumario, debido un supuesto peligro de derrumbe, la explicación de las autoridades fue la siguiente: “*Con esto atendimos por un lado el reclamo de los vecinos por **más seguridad**, y a la vez asistimos a la gente que vivía en **pésimas condiciones** y era rehén de los vendedores de drogas*”, aseguró el jefe de Gabinete de la Ciudad, Horacio Rodríguez Larreta (Clarín 26-2-2009). Cabe destacar entonces los ejes que serán los que organizarán el discurso respecto a lo que se podría denominar pobreza urbana y en particular a situaciones de déficit habitacional: Por un lado, **se plantea una asociación directa, mecánica y espuria entre pobreza urbana y delincuencia y por el otro, se plantea un discurso pseudo humanitario antes las malas condiciones de vida en los que se encuentran algunos grupos sociales (en particular aquellos que viven sin una tenencia segura), y por lo tanto el gobierno local viene a remediar ambas con el dispositivo del desalojo**. Es un discurso paradójico, (esquizofrénico?), pero que reafirma las preocupaciones de la población del distrito por los crecientes (o no) casos de delito, pero no olvida su carácter de “seres humanos”. Un hecho trágico como el incendio de un edificio ocupado por varias familias que fuera originalmente el local de un banco y donde murieran seis niños, reforzó el discurso de la necesidad de desalojos en las viviendas ocupadas “ilegalmente” y por lo tanto la necesidad de mayor control del espacio público y del privado.⁹

Esta mirada de control de la pobreza desplazó de la agenda el “problema” de la “invasión” de “pobres” del Conurbano que acudían a utilizar los servicios médicos de los hospitales porteños, uno de los primeros temas de la agenda política del gobierno local, el que provocó un enfrentamiento con el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires (provincia de la que dependen los 24 municipios que integran el área que rodea a

⁹ Mientras tanto se sucedieron varios derrumbes en obras en construcción que provocaron muertos y en un bar, donde se cayó un entepiso y murieron dos mujeres jóvenes.

la Ciudad de Buenos Aires, denominado generalmente Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense), al “problema” de la pobreza local en su expresión habitacional y sus connotaciones derivadas. En su momento, la respuesta del Gobernador fue que entonces los porteños no llevaran sus residuos sólidos a lugares habilitados para ese fin pero ubicados en el Conurbano Bonaerense. Es decir, al comienzo se instaló un discurso xenófobo que incluía tanto a los vecinos de la periferia como aquellos que provenían de países limítrofes y que usaban los servicios médicos de la ciudad¹⁰ (a esto se agregó una frase ya famosa del dicho popular: “no pagan impuestos”). Ese discurso xenófobo se trasladó luego reforzando el existente respecto a los habitantes de las villas de la ciudad.

Esto es, ante los medios siempre **se esgrime la difícil condición urbana precaria** en la que viven las personas para justificar la necesidad del desalojo. La paradoja que surge es que la solución propuesta por el gobierno porteño a la precariedad habitacional siempre fue la misma: **el desalojo sin vivienda a cambio**, con lo cual claramente dicha medida no mejora sino que empeora su situación, aún cuando se le otorgue un subsidio monetario (que varió de caso en caso), el que sólo alcanza para salir de la situación un breve período. Es decir, el desalojo aparece como un ritual mágico que hace desaparecer el problema. Se construye un pseudo discurso humanitario que es posible desplegar porque los medios de comunicación nunca interrogan sobre qué le sucede a la gente que es expulsada. En cambio, en entrevistas que realizamos a funcionarios de dicho gobierno y a otros informantes clave, surge además el imaginario de que con el dinero que les otorgan a las personas **les alcanza para comprar una vivienda en la periferia de la ciudad (en los municipios del Conurbano)**. Este dispositivo se convierte en evidente fantasía cuando uno interroga a los damnificados de los desalojos, tal como hicimos en el caso del asentamiento informal Villa Topo, los que nos contestaban que el monto del subsidio sólo les alcanzaba para comprar una casa en una villa cercana. Además, demostraban su desinterés por mudarse al Conurbano, ya que los hijos concurrían a escuelas cercanas y las familias se trataban en

centros de salud a corta distancia de los domicilios que ocupaban y ponderaban la cercanía a las fuentes de trabajo. Con lo cual mudarse a un lugar distante como algún municipio de Conurbano no era una opción válida para ellos. Sólo algunos grupos aceptaron hacerlo cuando en una mediación de un organismo federal llamado Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Mujica, éste gestionó la compra de un predio en común en el Municipio de Florencio Varela y porque se veían empujados a eso, sin capacidad de resistencia. Dicha Comisión lo que hizo fue comprar una fracción de suelo que sería sub-dividida y de esta forma se bajaba el costo por familia. Los de las casas ocupadas o inquilinatos deben usar ese subsidio para pagarse una pieza en un hotel pensión, dinero que sólo les alcanza para unos meses.¹¹

Obviamente Villa Topo no es único desalojo que llevó adelante la gestión de Mauricio Macri. En diciembre del 2008 “liberaron” el predio conocido como “La Lechería” (denominado así ya que se trataba de una fábrica abandonada) en el barrio de La Paternal, donde vivían unas 280 viviendas, a pesar de que allí había un proyecto de reciclado del edificio (iniciado en gestiones anteriores) por medio de cooperativas. Aquí también se intentaba responder al pedido de los vecinos aledaños que alegaban que la inseguridad se producía por las personas que ocupaban dicho edificio. En febrero del 2009 habían desalojado un edificio de una esquina céntrica (Bolívar y Moreno), ocupado por 246 familias. Y a lo largo del año pasado desocuparon 181 viviendas tomadas, ubicadas en la traza de la ex autopista 3, en Villa Urquiza. El discurso es que “acuerdan” con los ocupantes y les dan subsidios (Clarín, 26-2-2009). Cabe aclarar dos cuestiones: que el verbo “acordar” debe traducirse por compulsión (acuerdo bajo coacción) y que los montos, que varían de acuerdo a la capacidad de presión de los grupos o su historia de ocupación, no alcanzan ni para comprar un lote individual sin vivienda en la extrema periferia de la urbe, por ejemplo en los límites peri-urbanos de los municipios como José C. Paz, Moreno o Florencio Varela. La capacidad de presión de los grupos es central

¹⁰ En la práctica es muy difícil de implementar medidas que se anunciaron como la de priorizar la atención los vecinos de la ciudad porque la gente suele dar domicilios falsos.

¹¹ Esto se complementa con la situación del programa habitacional que otorgaba dinero a las Cooperativas de Vivienda para Autoconstrucción (creado por la Ley 341) que desde que asumió el actual gobierno se encuentra desfinanciado. Este programa tenía una vinculación directa con población que vivía en edificios o viviendas ocupadas, que se agrupaba en cooperativas.

para lograr mejores condiciones del desalojo (y mejores montos de subsidio), pero nunca se logró impedir la expulsión.

Por su parte, **el Gobierno Nacional presenta una política contradictoria** respecto a los asentamientos informales que podemos sintetizar de la siguiente forma: La Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social es la encargada de regularizar los asentamientos ubicados en tierra fiscal nacional, pero el organismo encargado de gestionar la administración de estos bienes es el ONABE (Organismo Nacional de Administración de Bienes — del Estado —) que tiene una política reacia a dicha regularización y pertenece a otra fracción política dentro del gobierno y es más, es otro agente que impulsa los desalojos de población asentada y lo hace también de hecho y no de derecho (es decir sin el debido proceso legal). Entonces el proceso se vuelve muy complejo. Las ocupaciones de suelo urbano en tierra privada se resuelven en cada jurisdicción provincial a través de leyes de expropiación y otros mecanismos. Mientras tanto, en el Conurbano Bonaerense se están desarrollando importantes procesos de urbanización de villas y asentamientos informales por medio de dos programas nacionales: El Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y el Programa de Mejoramientos de Barrios (PROMEBA), este último con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En esta articulación compleja de instituciones y organismos se evidencia una alianza táctica entre el ONABE y el Gobierno de la Ciudad, los que en la práctica han dispuesto desalojos compulsivos de forma coordinada.

Otra cuestión que aparece como recurrente en los discursos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es presentar a los **pobres urbanos como rehenes o sujetos manipulables** por agentes externos que en muchos casos responden al gobierno nacional (Partido Justicialista), grupos de izquierda o directamente a mafias de la delincuencia o el narcotráfico. Es decir, son proclives a caer en formas de clientelismo político o en las redes del delito como si fueran sujetos pasivos y sin autonomía.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es propietario de una amplia cantidad de inmuebles (que pasaron al Estado por diferentes vías) que como no tenían uso público fueron siendo

ocupados poco a poco, algunos de ellos hace décadas. Estos también son desalojados de hecho (sin proceso judicial), utilizando siempre el discurso pseudo humanista que los lleva directo a la calle deshumanizada. De esta forma, encontramos una fuerte convergencia entre lo que sucede en los predios privados ocupados, donde ante el aumento del valor de los inmuebles y mejores condiciones para los procesos judiciales se opta por impulsar el desalojo y lo que realiza el Gobierno de la Ciudad en su rol de propietario. Tal es así que según datos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad crecen los desalojos de edificios ocupados: hay más de uno diario (Clarín 13-9-2008). Los subsidios originales llegan a U\$S400, entregados en tres cuotas.

Coincidentemente, en enero del 2009 **el gobierno local vetó una ley que intentaba frenar los desalojos en inmuebles propiedad del Gobierno de la Ciudad**, que fue sancionada el 8 de diciembre del 2008, exclusivamente con votos de la oposición. Con esta ley, los legisladores pretendieron prohibir temporalmente los desalojos de familias en situación de pobreza que estén ocupando viviendas, terrenos y edificios pertenecientes al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Además, en el texto se había instruido al Poder Ejecutivo local para que antes de 90 días elaborara un plan de solución progresiva al déficit habitacional, que en la Ciudad afecta a unas 500.000 personas, según datos de la Comisión de Vivienda de la Legislatura. Esto no sucedió a pesar de que más de 30 organizaciones sociales le pidieron en una carta que promulgara la ley. En ese mensaje le advirtieron que el Estado no puede convertirse “*en uno de los mayores desalojadores de habitantes de la Ciudad, cuando es el responsable de garantizar, proteger y adoptar medidas necesarias para asegurar un adecuado acceso a la vivienda*”. (Clarín 14-1-2009). Como respuesta el Gobierno de la Ciudad señaló que “*las propiedades estatales pertenecen a todos los vecinos y no pueden ser ocupadas por unos pocos*”. Es decir, se repite el mismo discurso que el que se utiliza respecto al espacio público. Merece destacarse la cifra de que **780 de los edificios tomados son propiedad del Gobierno de la Ciudad**.

Esto es, bajo una lógica pública que buscaría el bienestar general no se garantiza el derecho a la vivienda de aquellos que no tienen recursos para hacerlo por su cuenta.

En el mismo sentido, en marzo del 2009 el Jefe de Gobierno vetó una ley sancionada por la Legislatura porteña que impulsaba el mejoramiento de unas viviendas precarias habitadas por unas 40 familias y ubicadas junto a las vías del Ferrocarril Sarmiento, en el barrio de Caballito.¹² Esa ocupación llevaba alrededor de 20 años (Clarín 24-3-2009) y fue desalojada por pedido de los “vecinos”. Véase que se niega el carácter de “vecino” a los habitantes de las villas.

Aquí no nos ocuparemos de los casos de desalojos en propiedad de particulares, pero los medios de comunicación gráfica diariamente dan cuenta de situaciones de este tipo cuando hay resistencia o cuando la cantidad de familias es numerosa. Sin embargo, cabe aclarar que el subsidio en este caso implica sólo paliar la situación momentánea de calle. Una organización social afirmaba: “*Es una miseria y además te lo sacan si no justificás los gastos con boletas*” (Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires – CIBA). Es decir, se solicita que el hotel-pensión que los aloje les entregue una factura, pero el monto que se exige está muy por debajo del subsidio y por otra, parte la mayor parte de los establecimientos de este tipo se encuentra en la informalidad y por lo tanto, no tiene capacidad de otorgar factura o no aceptan a familias con niños, etc. Conclusión: rápidamente pierden el subsidio.¹³

Algunas pequeñas acciones de resistencia se observan, para evitar o dilatar el desalojo. Se dio, por ejemplo, un caso de un viejo hotel que lo regentaba alguien que no era su dueño en el barrio de San Telmo, donde viven unas 80 familias. Las familias se unieron y expulsaron al encargado y disminuyeron cinco veces el precio del alojamiento al autogestionar el hotel. En los casos donde los edificios contienen a numerosas familias, algunas veces cuentan con asesoría técnica de ONGs, de grupos de militantes o barriales y/o religiosos, pero muchos otros no tienen asesoramiento jurídico y quedan a la deriva de las acciones, como decíamos, no siempre legales del gobierno local.

Luego del incendio de un edificio ocupado, ya mencionado, el Jefe de Gobierno sostuvo que “*Este gobierno, por primera vez ayudó a desalojar*

más de 350 usurpaciones. Permanentemente, buscamos evitar situaciones como la sucedida en La Boca” (en alusión al incendio de una vivienda) (Diario La Nación 17-1-2009). El jefe de gabinete, Horacio Rodríguez Larreta, explicó que, en el caso de los inmuebles que son propiedad de la Ciudad, es la propia administración la que pide el desalojo a la Justicia (Diario La Nación 17-1-2009). Lo que diferencia a este gobierno de otros anteriores, es que **no contempla cualquier tipo de mejoramiento de los inmuebles estatales ocupados**. De todas formas merece subrayarse que los proyectos de gestiones anteriores, en varios casos reciclados autogestionados, evidenciaron en su mayoría un fuerte fracaso por diversas causas que aquí no hay espacio de explicar (vetos del Poder Ejecutivo, problemas de falta de financiamiento, de asistencia técnica, pujas internas entre áreas, etc.).

Otro ejemplo, más complejo aún, es un número inmuebles situados en la traza de la **ex Autopista 3** (una autopista inconclusa que comenzó durante la última dictadura militar, pensada para unir el barrio de Núñez con Pompeya). Aquí el Gobierno volvió atrás con un programa específico votado por la legislatura en gobiernos anteriores buscaba la regularización dominial de las viviendas que tenían diversas situaciones de origen, tenencia y estado de las viviendas (Diario Página 12, 2-5-2009).

Lo relevante además es la **institucionalización de las acciones tendientes al desalojo tanto del espacio público como privado** (ya sea este de particulares o del propio Estado). La actual Legislatura porteña votó la **formación del organismo** que empezó a actuar con atribuciones de policía judicial. Acciona contra puestos ambulantes, talleres clandestinos, hoteles ocupados por gente sin vivienda y hasta “cuida-coches” (Diario Página 12, 2-5-2009). El **Cuerpo de Investigaciones Judiciales (CIJ)** depende del Ministerio Público Fiscal porteño que nació para escrutar el espacio público, y **coordina con la UCEP (Unidad de Control del Espacio Público)**, un grupo de choque que expulsa a indigentes de parques y plazas.

Para dar idea de la dimensión del problema podemos señalar que durante el año 2008 se realizaron 350 desalojos registrados, es decir en el marco de una causa judicial civil o penal — lo que involucró 2.970 familias, 3120 personas —. Además, hay 180 desalojos que quedaron pendientes de 2008, que cuentan con oficio judicial.

¹² Para una descripción del caso ver Szajnberg (2009).

¹³ Como nota de color, los habitantes muchas veces utilizan el término “suicidio” para referirse al “subsidio”, no como ironía, sino como un error que se constituye en irónico.

Dentro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se creó un **cuerpo de profesionales del desalojo**, que se ocupaba tanto de aquellos que viven en las plazas u otros lugares públicas a falta de un techo, como aquellos que viven en un techo que no es de su propiedad; **Unidad de Control del Espacio Público (UCEP)**, como fuerza de choque (algunos medios de comunicación los comparaban con los llamados “grupo de tareas” de la última dictadura militar, que eran militares junto a paramilitares que se dedicaban al secuestro y desaparición de personas). Los métodos eran similares a los de la dictadura militar por la violencia y porque vestían con gorros negros que no permitían ver bien sus rostros y tampoco se identificaban. La UCEP, en los hechos, había desplazado al programa Buenos Aires Presente (BAP), que se encargaba de ofrecerles alguna posibilidad de alojamiento, aunque fuera momentáneo, a los que viven en la calle. El BAP sigue existiendo como tal y al frente de él se encuentra un militar retirado, y redujo sus horarios de atención, dejando la noche sin quien pueda acudir, justamente en el horario que actúa la UCEP preferentemente, cuando los vecinos no los veían. Entonces, más que atender la situación de pobreza crítica que implica estar sin techo, se la reprime. Un ejemplo de su actuación lo planteó una desalojada: *“Llegaron a los empujones y nos dijeron que en 48 horas nos iban a desalojar y si no aceptábamos los 7000 pesos ahora, cuando se hiciera el desalojo no íbamos a recibir nada”* (Diario Página 12, 2009).

En el año 2010 este organismo fue desarticulado por las múltiples denuncias de organismos de derechos humanos y organizaciones sociales de la ciudad.

3 Los asentamientos precarios: la política pragmática

Como establece el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad, mencionado en el apartado anterior, las políticas en relación a las villas deben plantear la regularización dominial y la radicación definitiva. Sin duda esto no se cumple.

Las villas de la ciudad son el espacio emblemático de la pobreza urbana, albergando a más de 170.000 personas distribuidas en una veintena de barrios (algunos de los cuales surgieron como barrios de vivienda de interés social de carácter

transitorio o son villas construidas en edificios desocupados). Surgieron en la década de 1930 al calor de la crisis mundial y se siguieron desarrollando para alojar mayoritariamente a los migrantes del interior del país que comenzaban a llegar a Buenos Aires en las décadas del 40 y 50, cuando se producía una expulsión de población en el campo y un proceso de industrialización sustitutiva que atraía mano de obra. Desde la década del 70 en adelante se sumaron los migrantes de los países limítrofes, en especial de Paraguay y Bolivia (pero también de Uruguay y Chile). En la década del 90 se agregan también, pero en menor medida, migrantes del Perú.

En este punto el Gobierno de Mauricio Macri es sumamente ambiguo y contradictorio, tanto en el discurso como en la práctica. Por un lado en la campaña anunció la radicación de las villas de la Ciudad con excepción de la Villa 31-31 bis que se encuentra ubicada en el Barrio de Retiro, zona cercana al microcentro de la ciudad y donde se planificaron diversos megaproyectos urbanos y de la Villa Rodrigo Bueno, ubicada en una Reserva Ecológica, también cerca de la zona centro. Luego, fue cambiando su discurso y su accionar. Como síntesis podemos afirmar **que la política urbana en relación a las villas es pragmática y contradictoria, asumiendo la correlación de fuerzas y contexto en cada caso.**

En los hechos (no se logró el trámite parlamentario) **se fragmentaron los organismos que se ocupaban de la cuestión de las villas:** El Ministerio de Espacio Público se ocuparía de la Villa 31 y 31 bis, La Corporación del Sur (esto es una particularidad de este gobierno ya que por ley la incumbencia le correspondía al Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires) se ocuparía de las villas del sur de la Ciudad (es de decir la mayoría). La Unidad de Gestión de Intervención social (UGIS) se ocuparía de acciones de mantenimiento de la infraestructura y limpieza en las villas¹⁴ y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) se abocaría a la construcción de las viviendas involucradas en el cumplimiento de la limpieza del Riachuelo, que constituye un mandato a partir de un fallo judicial de la Corte Suprema de

¹⁴ También se ocuparían del mejoramiento de las viviendas en situación de extrema emergencia, pero reiteradamente se negaron hasta acción a pesar de los reclamos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, al respecto.

Justicia de la Nación. No queda claro quien se ocupa de villas como Rodrigo Bueno o las conformadas desde los últimos 20 años. Así por ejemplo encontramos distintas situaciones y acciones:

- 1) Villa 31 y 31 bis- Retiro: se aprobó por unanimidad en la Legislatura Porteña¹⁵ en diciembre del 2009 la Ley 3343 que establecía la **radicación definitiva de la villa** y tomaba como punto de partida un ante proyecto elaborado por la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires. Es decir, se hacía todo lo contrario a lo afirmado en la campaña electoral y los primeros meses de gestión macrista.
- 2) Villa Rodrigo Bueno, contigua a Puerto Madero y ubicada dentro de la Reserva Ecológica de la ciudad. Aún cuando existe un fallo judicial a favor de urbanizarla, ya que se estableció que su antigüedad es anterior a la constitución de dicha reserva, **el gobierno de la ciudad se niega explícitamente a cumplir con dicha orden.**
- 3) Las villas ubicadas en la ribera del Riachuelo. Dichos barrios, de los cuales 5 son pequeños (Villa 26 Riachuelo, El Pueblito, Magaldi y Villa Luján) y uno que alberga alrededor de 10 mil familias, de las cuales 1.200 están afectadas, se encuentran en proceso de **relocalización** en cumplimiento a la sentencia de una causa que llegara a la Corte Suprema de Justicia y ésta derivara en un Juzgado de Quilmes el cumplimiento de lo estipulado. No obstante, la tramitación de la relocalización se realiza sin participación de los vecinos, ni siquiera información sobre el proceso y con una alta ineficiencia ya que se destaca el constante cambio de destino (es decir no saben a qué viviendas asignar) de la población a relocalizar.
- 4) Las villas históricas y de gran tamaño (como la 1-11-14 de Bajo Flores, la 15- Mataderos, la 21-24-Barracas, la 20-Lugano, la 3-Fátima y otras) **no vieron grandes cambios.** Se hicieron unas pequeñas intervenciones en

las aperturas de calles, pero muy puntuales y acciones de mantenimiento de las infraestructuras a instancias de demandas judiciales, muy por debajo de las necesidades cotidianas. Una visita a cualquiera de ellas va a indicar constantes cortes de electricidad, problemas con el agua potable, cloacas rebalsadas, nula iluminación de calles o pasillos, problemas con la recolección de los residuos sólidos urbanos, etc.

- 5) Las villas más recientes (de los años 90 en adelante) que luchan por ser reconocidas como tales para ser objeto de intervención y no temer el desalojo, tal como la de Chacarita. En estos casos **el gobierno macrista apeló al no reconocimiento de estos barrios**, es decir no planificar ningún tipo de intervención o mejora, sólo en el “momento indicado” (por la presión de los vecinos de la ciudad formal) el desalojo
- 6) Villas pequeñas ubicadas al borde de las vías del ferrocarril u en otros intersticios (también recientes) que fueron objeto de **desalojo**, tales como la Villa de Caballito, La Lechería, Villa Hollywood o Villa Topo.
- 7) Vila 19-Inta. Se trata de una villa relativamente pequeña, con poco crecimiento en altura que está siendo objeto de **titulación**, es esto momento inicial (con algunas pocas documentaciones). Si se destaca el inicio de la colocación de nombres y numeración a las calles, que les va a permitir a los vecinos contar con un “domicilio”. Merece destacarse que esta villa había sido intervenida desde el punto de vista urbano tempranamente, es decir desde comienzos de los años 90, lo que facilitó su consolidación. No obstante, el gobierno macrista no interviene en regularizar lo construido en los lotes, sino sólo la parcela. Apela a la propiedad horizontal en la mayoría de los casos porque los tamaños de los lotes no se enmarcan en la normativa.

Respecto a la Villa 31-31 bis Mauricio Macri durante su campaña, como ya dijimos, afirmó que la iba a desalojar y urbanizar el resto de las villas (sin dar ninguna precisión de cuáles y cómo). Sin

¹⁵ El macrismo no tenía mayoría en dicha legislatura pero de todas formas su legisladores paradójicamente también votaron a favor de la ley de urbanización de la Villa 31, en contra de lo que se había anunciado en la campaña electoral.

embargo, esto no fue así, pero se iniciaron acciones judiciales en relación a este barrio desde distintos tipos de actores y con distintos fines. De esta forma, una jueza dio lugar a un pedido del gobierno de la ciudad que buscaba poner freno al crecimiento de la villa (verticalización). Luego de diversos cruces políticos con el Gobierno Nacional, propietario de los terrenos, se desarrolló un operativo de control de entrada de materiales de construcción, se cerraron dos corralones de venta de material ubicados dentro de la villa. A su vez, por medio de medidas de cuestionable ética profesional, un arquitecto y su equipo hicieron un relevamiento de las viviendas en peligro de derrumbe (disfrazado de fumigador) y planteó la necesidad de derrumbar dichas viviendas. El estudio tenía un carácter genérico y no identificó cuáles son las viviendas en cuestión, por lo que lo único que consiguió fue atemorizar a la población ya que no sabían cuál de las viviendas serían objeto de derrumbe. Por otra parte, se hostigó con cerrar los comercios del barrio, que no tienen en su mayoría habilitación. En paralelo, se tramitaba otra causa, donde un legislador opositor pedía intervenciones judiciales a fin de normalizar la representación barrial de distintas villas (entre ellas la villa 31), cuya elección no era convocada por el gobierno de la ciudad desde hacía varios años. Esto sucedió en este asentamiento, llegándose a la elección de delegados a fines del año 2010.

Al momento de la sanción de la ley, la villa contaba con una organización barrial, no del todo cohesionada (y con delegados con mandato vencido), pero con gran apoyo de actores externos (ongs de derechos humanos, derecho a la vivienda, universidades, grupos militantes, grupos religiosos, etc.) que la colocaban en la mira de la opinión pública. Las acciones, idas y venidas aparecían todos los días en la prensa escrita, teniendo esta villa un lugar privilegiado en los medios de comunicación. Los vecinos en este caso presentaban una importante resistencia a las amenazas de desalojo, solicitaban mejoras en sus condiciones de hábitat (en particular de infraestructura). Se hace difícil sintetizar la cambiante situación que vivió este barrio en los últimos años. A partir de la sanción de la Ley 3343 se fijó un período de un año para que una comisión conformada por distintos organismos del estado nacional y del gobierno de

la ciudad, además del arquitecto que desarrolló el anteproyecto de urbanización, más la voz (pero sin voto) de los vecinos que en un comienzo fueron representados por un interventor judicial externo y luego por sus representantes elegidos, expidieran con dictamen sobre el proyecto definitivo de urbanización. Este proceso se llevó a cabo y finalizó en mayo del 2011 y falta que se plasme en el presupuesto del Gobierno de la Ciudad el dinero necesario para la urbanización y establecer qué organismo público se ocuparía de ellos.

Mientras se cruzaban las iniciativas de desalojo y las acciones judiciales en contra, en el año 2009 el gobierno de la ciudad, ante los problemas de agua, decidió colocar **canillas comunitarias**. Esta red no era oficial, ya que no estaba en acuerdo con la empresa estatal de agua corriente y fue realizada en plena epidemia de dengue en el norte del país con peligro de que llegara a la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los piletones colocados no tenían desagüe, las canillas eran de mala calidad y se rompieron a los pocos días, con lo cual se generaron muchos espacios de acumulación de agua y cría de vectores de transmisión de enfermedades. Esta había sido una práctica utilizada en la década del 60, cuando se comenzaron las primeras intervenciones urbanas en las villas. Por eso llama la atención de estas acciones cuando la mayor parte del barrio tenía conexión de agua, aunque de baja calidad por su condición de clandestina. Es decir, se trató de una intervención anacrónica, costosa y perjudicial.

Respecto al resto de las villas, como enumeramos, éstas se encuentran en situaciones diferentes. A su vez, se observan cambios institucionales relevantes para la cuestión habitacional. La ciudad tiene un Instituto de la Vivienda (IVC) propio, que históricamente se ocupó de estos asentamientos informales pero el Gobierno de Mauricio Macri quiso traspasar sus funciones a una Corporación, llamada del Sur, que tendría mayor autonomía en las decisiones (y manejo del dinero con menos controles). Esto fue impedido en la legislatura pero se hace de hecho por sistema de mandas (pedidos escritos) No obstante el presupuesto dedicado a esta problemática se redujo en una tercera parte en el 2009 y en todos los años del gobierno macrista se sub-ejecutó, lo que expresa el poco peso de la cuestión en la agenda

del gobierno local. Aquí habría que relacionarlo nuevamente con la capacidad de presión de los villeros, que décadas atrás contaban con una organización que agrupaba a las distintas dirigencias de los barrios y que ahora se encuentra totalmente fragmentada. Dada la poca capacidad de presión y una opinión pública desfavorable respecto a la existencia de este tipo de barrios, ya que se los asocia en los medios de comunicación y en los dichos de los funcionarios públicos a la venta de drogas y la delincuencia, el gobierno no invierte en mejorar las condiciones de vida de este sector de la ciudad.

En relación a las villas ubicadas sobre el borde del Riachuelo, merece destacarse la nula participación de los vecinos en el proceso de relocalización estipulado por el cumplimiento de la sentencia judicial de la Corte Suprema de Justicia en relación al saneamiento de la cuenca. Los vecinos se enteraron por los medios de comunicación que iban a ser relocalizados, pero previamente en el año 2010 habían recibido notificaciones administrativas de desalojo. Inclusive a comienzo del 2011, se produjo el desalojo de un grupo de familias sin que le dieran soluciones habitacionales. En visitas a los barrios a comienzo del 2011, los habitantes manifestaban gran temor por su futuro y gran incertidumbre. Por un lado, no estaban seguros de que no iban a ser expulsados compulsivamente, por otra parte nunca se les informaba a dónde iban a ser relocalizados, en qué condiciones, qué tipo de vivienda, cuánto les iba a costar, etc. De esta forma, en el marco de la causa, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires informó tres lugares distintos en el lapso de tres meses para la relocalización de dichos barrios.

Los barrios históricos y de mayores dimensiones no fueron objeto de intervención, con excepción de algunas acciones puntuales y de la conformación de **cooperativas para el mantenimiento y/o limpieza de las villas**. La conformación de estas cooperativas, que incluso se implementaron en la Villa 31-31 bis, se caracteriza por su forma netamente clientelar, ya que se les pide trabajo político y si no estuvieran dispuestos a ello, no se les otorgaría trabajo, ya que los contratos son por cortos períodos. Varios de ellos también fueron objeto de judicialización por diversos motivos: por la situación de la infraestructura, que

en el marco de un fuerte crecimiento población en estos barrios, hace que permanentemente estén colapsados. Así hay sentencias judiciales que solicitan el cambio del tendido eléctrico, la provisión de agua, la colocación de luminaria o diversas mejoras. En otros casos, la acción judicial brega por la limpieza de un depósito de automóviles que contamina y que genera problema de salud a los habitantes del barrio contiguo. Por último, en ellas se siguen sucedieron acciones judiciales en torno a la renovación de los representantes barriales.

La villa Rodrigo Bueno, ubicada muy cerca del barrio de mayor status en la jerarquía urbana y por lo tanto, con el mayor valor inmobiliario por metro cuadrado (Puerto Madero), fue objeto de intervenciones de gobiernos anteriores que intentaron desalojarla y que lo hicieron parcialmente. El gobierno de Mauricio Macri no está dispuesto a urbanizarla aún cuando una sentencia judicial lo estipule. De hecho, tampoco hace acciones de mantenimiento urbano.

Por último, un hecho sucedido en diciembre del 2010 generó un impacto en toda la ciudad en relación a la cuestión urbana y en particular villera: la ocupación del **Parque Indoamericano**. Motivado por ciertos rumores de titulación (genéricos y no referidos específicamente a la villa 19 Inta) por anuncios de funcionarios locales, que hizo que algunos inquilinos de las villas (por lo general un cuarto con baño compartido) fueran expulsados por los dueños de las viviendas ante el temor a perderlas. Al mismo tiempo algunas familias que no tenían dónde vivir, y sin que se haya probado alguna maniobra política, ocupó una parte abandonada de dicho parque. Esto provocó que se sumaran todos aquellos inquilinos en la calle, o cansados de las malas condiciones y otros que vivían hacinados en distintas villas de la ciudad. Esta ocupación generó una reacción mediática y del gobierno de la ciudad contraria con el argumento de la defensa del espacio público. Mientras tanto, cientos de familias que veían por televisión la ocupación o el rumor en los barrios cercanos (donde se encuentran la mayoría de las villas) se acercaron al predio tomado y algunos hasta pagaron por un pequeño lote en el mismo con la esperanza de encontrar una solución a su problema de la vivienda. La mayoría provenía de distintas villas de la capital y predominaban los

inquilinos que habían visto en los últimos años un fuerte aumento en el costo de la renta, estar hastiados de cambiar constantemente de vivienda (buscando mejores oportunidades o por la expulsión permanente de los locadores). Una jueza solicitó el desalojo y en este caso la presencia (con idas y venidas) de la policía federal y la policía metropolitana (fuerza local) se efectivizó el desalojo pero con el costo de dos muertos (todavía no se encontró a los culpables) que eran inmigrantes de países limítrofes. En los días siguientes hubo un nuevo muerto en un contexto de muchísima confusión y se presupone que fueron fuerzas de choque de algunas agrupaciones políticas vinculadas al gobierno de la ciudad. Esta situación generó un enfrentamiento entre el gobierno nacional no dispuesto a reprimir y explicitando que la cuestión se debía solucionar con diálogo y el gobierno local que denunciaba que el gobierno nacional no cumplía con la orden de desalojo. Pasados los días, con falta de lugar para higienizarse, con el rumor de que se podía producir una epidemia y de que el predio ocupado era un parque público y por lo tanto no había chances de convertirlo en un nuevo barrio y con la presencia de dirigentes políticos vinculados al gobierno nacional y/o a las villas cercanas, la gente aceptó salir del lugar sin nada a cambio. Un punto clave fue la amenaza del gobierno nacional y de la ciudad de que aquellos que ocupaban terrenos no iban a ser sujetos receptores de planes de viviendas y/o sociales. Se prometió además que el gobierno nacional daría un monto equivalente al que dispusiera el gobierno de la ciudad para construir viviendas a personas con necesidades habitacionales, entre los que se encontrarían aquellos que habían ocupado. Esto luego de un año, no sucedió. Todo parece indicar que el gobierno de la ciudad nunca hizo el proyecto y por lo tanto el gobierno nacional no dispuso del monto de dinero prometido. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación realizó un censo dentro del parque y contabilizó alrededor de 13.000 personas (4.100 familias) y en el año 2011 elaboró un relevamiento social caso por caso.

No obstante, la situación del Parque Indoamericano va a ser recordado por dos fenómenos: por un lado, las declaraciones xenófobas del Jefe de Gobierno, Mauricio Macri y de sus funcionarios al afirmar que los hechos se deben a una situación

de “inmigración descontrolada”,¹⁶ lo que hace que se “formen villas y con la llegada de los migrantes se conformen mafias de delincuentes y narcotraficantes”. Por el otro la presencia de bandas (en algunos casos portando armas) que fueron a manifestar su rechazo a la ocupación hasta mismo parque y generó hechos de violencia que derivaron en una muerte de un ocupante. A su vez, esto alentó a situaciones de rechazo de otros barrios cercanos en cuanto a la toma y fue constante en esos días cortes de calles con fogones expresando su rechazo a la ocupación del predio del parque y de otros cercanos. Los medios de comunicación televisivos no dejaban de transmitir lo que sucedía en los barrios cercanos, generando una imagen de una ciudad en caos.

Por último, y recientemente, con carácter innovador en cuanto a las políticas hacia los asentamientos informales, el gobierno del PRO ha iniciado en varias villas, y por medio de cooperativas, acciones tendientes a **mejorar las fachadas**. Es decir, algunas cooperativas se abocan a pintar los frentes de las viviendas. Los vecinos dueños de las casas (aunque no del terreno, porque no existe aún villas urbanizadas, con excepción de una realizada en la década del 70) eligen los colores. Esto genera un buen impacto entre los vecinos, sobre todo los titulares de las viviendas. Sin embargo, no se interviene en las condiciones edilicias de las moradas, caracterizándose la mayoría por su precariedad (falta de revoques, algunos techos de chapa deteriorados, malas conexiones sanitarias, etc.) y en el caso de los inquilinos por la situación de hacinamiento, ya que en estos últimos casos vive una familia por cuarto (con baño compartido en su inmensa mayoría). Con lo cual, esta última modalidad se asemeja a la aplicada al resto de ciudad, donde se prioriza lo visible, las veredas y en alguna medida los asfaltos, por sobre la educación, la salud o la construcción de viviendas.¹⁷

Reflexiones finales

En primer lugar, la vivienda no es una prioridad en la gestión del Gobierno de Mauricio Macri

¹⁶ Desconociendo la ley migratoria argentina.

¹⁷ En la campaña se prometió grandes avances en la ampliación de la red de subterráneos pero el resultado fue exiguo, en cambio se demarcaron bicisendas (sendas para bicicletas), se modificaron esquinas en zonas de los barrios del norte (con criterios estéticos) y se habilitó lo que se llama “Metrobus” (que intenta imitar al transmilenio de Bogotá o al Metrobus de Quito), es decir se construyeron paradas en carriles centrales a líneas de transporte colectivo que ya existían.

y tampoco lo es lo que sucede en las villas de la ciudad. El presupuesto **del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)** por ejemplo del año 2008 al 2009 pasó de más de 500 millones a menos de 120 millones de pesos. De esos 120 millones, casi cien se destinan al pago de sueldos y al funcionamiento del IVC, lo que prácticamente deja sin financiamiento las obras en marcha y los planes previstos.

Los relatos descriptivos de la nueva situación de la política urbana y habitacional del Gobierno de Mauricio Macri nos obligan a algunas reflexiones. Más que confirmar su ideología de derecha, lo que nos interesa resaltar es que su discurso y práctica confluyen con ciertas ideas preconcebidas de buena parte de la población de la Ciudad de Buenos Aires.

En primer lugar, queremos resaltar los imaginarios de un **orden social urbano**, que asigna a la periferia como el lugar de los “pobres”. Este imaginario se construyó en la convergencia de diversas situaciones: a) desde la década del 40 y hasta mitad de los años 70 era posible acceder para los sectores popular a un lote en la periferia por medio del pago de cuotas. De esta forma se podía observar una gradación del centro a la periferia, que implicaba que a medida que uno se alejaba se encuentran los grupos de menores recursos. La excepción era el corredor norte, que continúa siendo una zona de alta renta de la capital hacia la periferia y los lugares que rodeaban a algunas estaciones de las diversas líneas de trenes b) las políticas desarrolladas durante la última dictadura militar que erradicó prácticamente a toda las villas de la ciudad, y que obligó a sus habitantes a trasladarse a la periferia (algunos pocos a su lote propio, la mayoría a engrosar las villas de la periferia y minoritariamente a barrios construidos por grupos de sacerdotes de Pastoral Villera). Este gobierno militar desplegó un importante discurso de desacreditación de los villeros para legitimar sus políticas y esgrimió como slogan que “hay que merecer la ciudad” (Oszlak, 1991) y lógicamente en este razonamiento los villeros no tenían lugar en la ciudad capital. C) la continuidad de ese discurso estigmatizador durante la democracia, que busca como chivo expiatorio de la inseguridad a aquellos que ocupan un lugar de hecho y en este sentido los medios de comunicación realizan una labor cotidiana. Este imaginario olvida que actualmente la periferia es disputada en usos: la extensión y consumo de suelo urbano de las nuevas

urbanizaciones de elites (tales como los barrios cerrados y los countries) hacen que cada vez quede meno suelo para los sectores populares y que éstos tampoco los deseen cerca. Esto, sin duda, también arrastra los precios de los predios vacantes hacia el alza. Con lo cual cada vez les quedan menos opciones a los sectores populares.

Este efecto NIMBY (“no en mi patio trasero”, por su siglas en inglés) social pudo ser visto en diferentes momentos, por ejemplo a mitad de los años 90 cuando los vecinos de diversos barrios de la Ciudad de Buenos Aires rechazaron la construcción de viviendas para vecinos de la Villa 31 que iban a ser desalojados, cuando se producen desalojos en el barrio del Abasto, o en la construcción de viviendas de interés social en el Barrio de Lugano (aún cuando se trate de un barrio de clase media baja) en el año 2007, etc.. Con lo cual con el dispositivo NIMBY parece que los grupos de vecinos de escasos recursos deberían “naturalmente” vivir en la periferia del Conurbano, no importando los efectos de localización que ello implica. En este sentido, las prácticas expulsivas de Macri, vienen a reforzar estas ideas preconcebidas y desplegadas también por los periodistas de diversos medios de comunicación.

El efecto NIMBY social no implica que aquellos que lo ejercen no deseen mejores condiciones de vida para los que son “victimas” del desplazamiento. De esa forma, el mismo Mauricio Macri inició su campaña en un barrio pobre, cerca de muchas villas, de la mano de una niña de 8 años, prometiendo (en vano) la desaparición de un basural. Luego, se arrepintió públicamente de ese efecto publicitario, pero que muestra su preocupación por los más “pobres”, al igual de la mayoría de la población de la ciudad.

Sin embargo, **ambos aspectos aparecen disociados** porque no hay un debate claro de cómo solucionar el déficit habitacional, cómo dar una solución acorde al derecho constitucional para los sin techo y entonces el dispositivo del desalojo aparece como un efecto mágico que haría desaparecer el problema en sí mismo. Esto es así, ya que el Gobierno actual de la Ciudad de Buenos Aires, desvirtuó el presupuesto nulo dedicado las políticas de viviendas hasta casi su desaparición, que ya desde gestiones anteriores (por causas que ahí no podemos explicar) evidenciaba una mala *performance* en su ejecución. La incapacidad

de presión de las familias desalojadas y el hecho de que le den un pequeño subsidio que momentáneamente soluciona su situación contribuyen a que este efecto quede diferido en el tiempo. Es decir, tiene un alcance de corto plazo, pero despliega a su vez efecto pedagógico para aquellos que son desplazados: esto es no volver a intentar ocupar viviendas, suelo, etc.

De esta forma, la cara más violenta y perversa de la política que es la expulsión de los que sólo tienen el espacio público para vivir o sobrevivir del cartoneo, se hace de noche, oculto de la mirada del vecino que puede indignarse. Mientras tanto, se muestra una ciudad vidriera, sin indigentes, con veredas que alguna vez lucirán (y con rampas), mostrando un interés en el espacio público apto para la circulación de todos como individuos, pero rechazando a los grupos que obstaculizan el paso y politizan, como tradicionalmente sucedió en el país y en Buenos Aires, las calles y las plazas con reclamos y demandas. Con lo cual “Va a estar bueno Buenos Aires” no es para todos, sino como decía el intendente de la ciudad de la última dictadura militar “Hay que merecer la ciudad”.

En cuanto a la política de villas, como explicamos, no existe tal en mayúscula, sino múltiples acciones contradictorias en sí misma, y que responden a una estrategia pragmática e incluso cambiante en el tiempo. Lo que aún no se puede evaluar es qué consideran como *urbanización* de asentamientos informales el gobierno de la ciudad. Es decir, a pesar de los anuncios en la campaña que se referían al desalojo, la Villa 31 podría ser urbanizada (si se cumple la Ley 3343), pero hasta ahora las acciones sólo tienen que ver con la pintura en las fachadas y la colocación de césped sintético en canchas de fútbol pre-existentes. Estas acciones que se centran sólo en la dimensión estética fueron incorporadas luego de viajes de funcionarios a distintas ciudades de Brasil y pareciera tomaron en parte alguna de las ideas del Programa Favela Barrio. Las villas ubicadas al borde del Riachuelo emergen como aquellas que impulsan y llevan todas las energías del Gobierno de la Ciudad en el rubro habitacional, al ritmo de la llamada “causa Mendoza” que obliga a todas las autoridades metropolitanas al saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo. Es más pareciera que toda la política habitacional se abocara a ello, ya

que las únicas viviendas que se construyeron en los dos últimos años se vincularon a esto, aunque aún ninguna familia se ha mudado a su nueva vivienda. En este caso cabe resaltar el estilo ejecutor del gobierno local que niega cualquier tipo de participación y ni siquiera respeta el derecho a la información en estos barrios. En estos casos, no se trata de urbanización sino traslado a conjunto de viviendas. Lo que sucede en otras de las villas será lo que se define por urbanización, donde todavía no hay señales claras. Por último, las villas desalojadas también expresan una de las caras de la política hacia los asentamientos informales: la expulsión de los pobladores con la idea de que éstos se van a trasladar hacia las afueras de la ciudad, en otras jurisdicciones.

En síntesis, se plantea una “urbanización” centrada en aspectos estéticos en aquellas villas que se decidió que no iban a ser erradicadas, mientras se utiliza como mano de obra las cooperativas creadas para el fin del mantenimiento de los barrios y su permanencia depende de las relaciones políticas con el gobierno de la ciudad. Mientras tanto, se produjeron desalojos en villas pequeñas y sin organización social. No existe ninguna idea acerca de la necesidad y el derecho de la participación de los vecinos en la futura urbanización de sus barrios. Por último, los funcionarios locales, y en particular el Jefe de Gobierno de la Ciudad Mauricio Macri, plantea un discurso descalificador y xenófobo respecto a quienes habitan las villas de Buenos Aires. Mauricio Macri fue reelegido el 30 de julio del 2011.

Bibliografía

- Carman, María (2006) Las trampas de la cultura. Los “intrusos” y los nuevos usos del barrio de Gardel. Editorial Espacio del Saber, Buenos Aires.
- Carman, María (2011) Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Cravino, María Cristina (2009) Derecho a la vivienda, capital inmobiliario y gestión urbana. La villa 31 de Retiro entre el arraigo y el desalojo. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires (en prensa 2008).
- Cravino, María Cristina (2008) Vivir en la villa. Trayectorias y estrategias habitacionales Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Cravino, María Cristina (2006) Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana. UNGS. Buenos Aires.
- Herzer, Hilda (2008) Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1991) Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Estudios Cedes. Editorial Humanitas, Buenos Aires.

Szajnberg, Daniela (2009) Los nuevos asentamientos informales en la Ciudad de Buenos Aires. Ediciones FADU- Editorial Nobuko, Buenos Aires.

Svampa, Maristella (2001) Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Schamber, Pablo J. – Suárez, Francisco M. (2007) Recicloscopio. Miradas sobre los recuperadores urbanos de residuos de América Latina. Editorial Promete- Universidad Nacional de Lanús – Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

Svampa, Maristella – Pereyra, Sebastián (2003) Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteros. Editorial. Biblos. Buenos Aires.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CRAVINO, María Cristina. Informalidad y política urbana en Buenos Aires: el retorno de viejas prácticas. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental* – FDU, Belo Horizonte, ano 11, n. 61, p. 11-25, jan./fev. 2012.