

Trabajo, vivienda y política.

Articulaciones históricas y presentes entre mercado laboral, urbanización popular y organización territorial en villas de Buenos Aires.

Eva Camelli¹

Resumen:

El escrito se dedica a analizar las intervenciones urbanas y su vinculación con la trama política en las villas de Buenos Aires durante el siglo XXI, a partir de una perspectiva histórica que permita recuperar los sedimentos organizativos del territorio para releerlos a luz de las actuales disputas de poder. La hipótesis que orienta al análisis se apoya en la evidencia existente acerca de la reestructuración en el modo de hacer política de los sectores populares acontecida a partir de la emergencia de políticas sociales de lucha contra la pobreza en la década de 1990; y acopla las políticas urbanas, otro modo de gubernamentalidad territorial en barrios populares ampliados fuertemente a partir del 2004, entendiendo que en ese doble dispositivo de intervención estatal y las tareas que ellas demandan a la organización territorial se pueden encontrar explicaciones a las condiciones actuales del hacer colectivo en barrios sumidos en la pobreza estructural. Los modos de participar de organizaciones colectivas en villas se vieron desafiadas por la llegada de la asistencia estatal a familias mediante transferencias de ingresos y, posteriormente, por los procesos de intervención urbana desarrollados durante el presente siglo. En muchos casos la acción estatal desconoce la historicidad política de esos territorios; por este motivo se propone como perspectiva de análisis reconocer la experiencia organizativa para así poder precisar las repercusiones que las políticas de asistencia a familias y urbanas tienen sobre las mismas y, de este modo, complejizar y densificar el análisis de la política popular en las villas.

Palabras clave: política popular – integración socio urbana - Estado

¹ Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. Correo: ecamelli@campus.ungs.edu.ar

Resumo:

O artigo dedica-se a analisar as intervenções urbanas e sua conexão com a trama política nas cidades de Buenos Aires durante o século XXI, a partir de uma perspectiva histórica que permite recuperar os sedimentos organizacionais do território para relê-los à luz das atuais disputas de poder. A hipótese que orienta a análise é apoiada pelas evidências existentes sobre a reestruturação na forma de fazer política dos setores populares ocorrida após o surgimento das políticas sociais de combate à pobreza na década de 1990; e casais políticas urbanas, outra modalidade de governamentalidade territorial em bairros populares que vem sendo bastante ampliada desde 2004, entendendo que neste duplo dispositivo de intervenção estatal e nas tarefas que exigem da organização territorial podem ser encontradas explicações para as atuais condições de fazendo atividades coletivas em bairros atolados na pobreza estrutural. As formas de participação nas organizações coletivas nas aldeias foram desafiadas pela chegada da assistência estatal às famílias através de transferências de renda e, posteriormente, pelos processos de intervenção urbana desenvolvidos ao longo deste século. Em muitos casos, a ação estatal ignora a historicidade política desses territórios; Por isso, propõe-se como perspectiva de análise reconhecer a experiência organizacional para especificar as repercussões que as políticas familiares e de assistência urbana têm sobre elas e, dessa forma, tornar mais complexa e densa a análise da política popular nas cidades.

Palavras-chave: política popular – integração sociourbana – Estado

Introducción.²

El presente escrito se dedica a analizar las intervenciones urbanas y su vinculación con la trama política en la villa³ La Cava (ubicada en Beccar, partido de San Isidro, Provincia de Buenos Aires, Argentina) durante el siglo XXI, a partir de una perspectiva histórica que

² Una primera versión de esta investigación se publicó en la *Revista Estudios del ISHIR*, 13(35), con el título “Transformaciones en la política villera a partir de las intervenciones urbanas del siglo XXI. El caso de Villa La Cava (San Isidro, Buenos Aires) desde una lectura diacrónica”.

³ Villa es el término utilizado en Argentina para referirse a una tipología al interior de la urbanización popular: se trata de territorios auto-urbanizados por los habitantes, quienes toman de hecho la tierra vacante en la ciudad.

permita recuperar los sedimentos organizativos del territorio para releerlos a luz de las actuales disputas de poder.

La hipótesis que orienta al análisis se apoya en la evidencia existente acerca de la reestructuración en el modo de hacer política de los sectores populares acontecida a partir de la emergencia de políticas sociales de lucha contra la pobreza en la década de 1990; y acopla las políticas urbanas, otro modo de gubernamentalidad territorial en barrios populares ampliados fuertemente a partir del 2004, entendiendo que en ese doble dispositivo de intervención estatal y las tareas que ellas demandan a la organización territorial se pueden encontrar explicaciones a las condiciones actuales del hacer colectivo en barrios sumidos en la pobreza estructural.

En Argentina, la asistencia estatal mediante transferencia de ingresos a familias en contextos de pobreza se inició como una medida de emergencia durante la década de 1990 ante el aumento significativo en los niveles de pobreza e indigencia, pero posteriormente se fue consolidando como recurso constante que garantiza el sustento básico de muchísimas familias de los sectores populares. Existe vasta literatura sobre las implicancias de la asistencia estatal iniciada en el marco de políticas sociales de lucha contra la pobreza y, luego, políticas de inclusión, que reestructuraron el modo de hacer política de los sectores populares (Auyero, 2001, 2013; D'amico y Pinedo, 2015; Ferraudi Curto, 2014; Grimson et al., 2009; Merklen, 2010; Vommaro, 2017; entre muchas/os otros/as).

Por su parte, las intervenciones urbanas ampliadas a partir del año 2004, abordan la pobreza desde otra perspectiva, tomando como objeto de intervención un barrio en su conjunto, aspirando a la solucionar la complejidad de las villas a partir de su integración socio urbana. Se trata de políticas urbanas que asisten a habitantes de diferentes villas y que también impacta sobre los modos de construcción política en estos territorios.

La vinculación entre las organizaciones políticas en villas y las agencias estatales se remontan a los inicios de este modo de hábitat popular. La *politicidad villera*⁴ se presenta como una característica propia de estos espacios urbanos que fue adquiriendo diferentes características a lo largo del siglo XX y XXI. Los modos de participar de organizaciones colectivas en villas se vieron desafiadas por la llegada de la asistencia estatal a familias mediante transferencias de ingresos y, posteriormente, por los procesos de intervención urbana desarrollados durante el presente siglo. En muchos casos la acción estatal

⁴ Esta idea la desarrollé en mi tesis doctoral titulada "Politicidad Villera. El Movimiento Villero Peronista, 1973- 1976". Facultad de Ciencia Sociales, Universidad de Buenos Aires. Defendida el 4 de julio de 2014. Disponible en Repositorio Digital, Facultad de Ciencias Sociales, UBA: <http://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/1361>

desconoce la historicidad política de esos territorios y es por este motivo que se propone como perspectiva de análisis reconocer la experiencia organizativa para así poder precisar las repercusiones que las políticas de asistencia a familias y urbanas tienen sobre las mismas y, de este modo, complejizar y densificar el análisis de la política popular en las villas.

Primera parte: articulaciones históricas entre trabajo, vivienda y política en las villas

Trabajo.

La estructura social, económica y política de las ciudades latinoamericanas comparten la particularidad de haber ingresado tardíamente a los procesos de acumulación capitalista, situación que imprime desventajas respecto a las ganancias de capitales propias de las economías centrales.

“Las condiciones para la emergencia y consolidación de un sector de la producción de la vivienda capitalista son más adversas y han tardado más en madurar en las ciudades latinoamericanas. Como consecuencia de ello es muy evidente que la promoción capitalista no copa la totalidad de la edificación del espacio construido y a su lado aparecen otras formas de producción que no operan exactamente con la misma lógica” (Jaramillo, 2008: 24).

Se trata de lógicas que, como veremos, no acatan, por ejemplo, a la propiedad privada de la tierra. Simultáneamente, en las ciudades latinoamericanas se efectuaron procesos migratorios que generaron un crecimiento demográfico que no fue absorbido por el mercado laboral. El desequilibrio entre oferta y demanda de trabajo moldeó un mercado donde los trabajadores cuentan con bajos salarios⁵. Esto generó *sectores insolventes* (Pirez, 2019; Jaramillo, 2008) para acceder al mercado de la vivienda⁶.

El resultado de esta particularidad en la relación demanda de trabajo (centralizada en grandes centros urbanos ofreciendo bajos salarios) y mercado de vivienda (con insuficiente oferta para sectores populares), fue la presencia de una masa de familias trabajadores que se vieron obligadas a resolver su situación habitacional por fuera de las legalidades

⁵ Para ampliar véase Jaramillo (2008).

⁶ En los países centrales la provisión de vivienda para sectores de bajos ingresos también es dificultosa. Lo particular de la región es el nivel significativo que adquiere el problema.

ciudadinas. Migrar por trabajo y no tener acceso a una vivienda fue el escollo de miles de familias arribadas a diferentes ciudades.

La respuesta de sectores empobrecidos para hacerse de un lugar en el mundo, adquirió diversos modos y facetas, que en su conjunto denominaremos *urbanización popular* (Pirez, 2019). En este trabajo nos detendremos en una tipología dentro de la *urbanización popular* que en Argentina se denomina villa. La emergencia de las villas en Buenos Aires, aun cuando éstas no se denominaban así, se remontan a finales del siglo XIX y cobran relevancia para mediados del siglo XX⁷, constituyéndose como espacio de residencia de una porción de la clase trabajadora.

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)⁸ se configuró como un área determinante a nivel nacional por su peso poblacional, que se explica por la desigual distribución de las fábricas en el país, localizadas prioritariamente en esta área. Con los gobiernos de Juan Domingo Perón (1946- 1955) esta tendencia se profundizó de la mano de una apuesta enérgica a salir del modelo agroexportador, hegemónico desde el inicio del Estado argentino, para pasar a una aceleración del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. El empleo fabril se ampliaría y demandaría mano de obra. Las migraciones se intensificaron hacia los centros urbanos, especialmente el Área Metropolitana de Buenos Aires, que fue escenario de acogida de plantas productoras de bienes manufactureros y de familias trabajadoras migrantes que transformarán profundamente de la composición social de su población. La fuente laboral fue el motivo que impulsó miles de migraciones; las exigencias del mercado de vivienda y la falta de oferta de vivienda social fueron los causantes del crecimiento y consolidación de las villas.

La *urbanización popular* en el Área Metropolitana de Buenos Aires se asentó sobre territorios con escasa o nula infraestructura urbana (agua, cloacas, gas, caminos, transporte, etc); asimismo, el equipamiento en servicios de salud y educación estuvieron

⁷ Para un análisis detallado de los inicios de este modo de urbanización popular véase Snitcofsky (2022), capítulo 1.

⁸ El AMBA está compuesto actualmente por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos que la rodean; éstos últimos fueron variando a lo largo del tiempo. Como explica Kessler (2015: 15) respecto a las definiciones de Gran Buenos Aires, Conurbano Bonaerense y AMBA, “luego de largos debates entre quienes pugnaban por una denominación que incluyera la capital y sus suburbios y quienes no, el Estado a fines de los cuarenta tercia por definirla como aquellos partidos que la rodean pero que no son la ciudad capital –si bien, para el INDEC, luego el Gran Buenos Aires incluirá a una y a otros–. Lo cierto es que, desde entonces, conurbano y Gran Buenos Aires se usarán excluyendo a la capital, y sobre esto se ha alcanzado consenso (...) mientras que usamos área o región metropolitana para el conglomerado completo formado por la Capital Federal y el Gran Buenos Aires”. Para una historización sobre la conformación del AMBA véase Fernández (2020).

ausentes. La mancha urbana se fue extendiendo de la mano de la instalación industrial sin una planificación preestablecida ni con controles sistemáticos por parte del Estado.

*

En esta investigación se seleccionó como referente empírico la villa La Cava, ubicada en el norte del Conurbano Bonaerense. Según las pocas reconstrucciones históricas acerca de la conformación de esta villa, se sabe que hacia 1887, en esta área se instaló la Fábrica de Ladrillos San Isidro; sus tareas generaron una gran excavación de tierra que perdura hasta la actualidad. El pozo (la cava) desciende 5 metros del nivel de la tierra.

[IMAGEN 1]

Imagen 1: escaleras de acceso a la cava. Villa La Cava, 2004. Fuente: Agencia de Noticias RedAcción (ANRED). Disponible en: <https://www.anred.org/2004/07/03/imagenes-de-la-cava/>

En 1922, la Empresa Estatal de Agua y Saneamiento Obras Sanitarias de la Nación (OSN) comenzó sus actividades en la zona, donde continuó realizando excavaciones de tierra y rocas (con destino a construcciones de la empresa) que agrandaron el pozo, y que perdura como característica geográfica: la cava ocupa un tercio aproximadamente del total de la villa y se accede a esa zona a través de escaleras, como ilustran las imágenes precedentes. Para la década de 1940 se tienen registros de los primeros pobladores en la zona. Se trató de trabajadores provenientes de diferentes provincias que la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación contrataba y los alentaba a que se instalen en el predio. En este caso, no nos encontramos solamente ante falta de planificación y control por parte del Estado, sino que fue el propio Estado, a través de una empresa pública, que promovió la toma de tierra y la conformación de la villa. Este dato es particularmente importante por los sucesivos planes de erradicación que en años posteriores intentarán insistentemente culpabilizar a los pobladores de la existencia de las villas en la ciudad.

La empresa distribuyó lotes de 20 metros por 8 con una casilla de madera. “La asignación del lote fue verbal, razón por la cual los pobladores jamás accedieron a escrituras regulares de propiedad. Aún hoy, los hijos de estos obreros manifiestan tener derechos de propiedad sobre estas tierras” (Tedeschi, 2007: 113). Asimismo, refiere que la ocupación de las tierras fue ordenada, especialmente porque la empresa Obras Sanitarias de la Nación se encargaba de distribuir casillas para sus empleados temporarios. Pero finalizado el trabajo

muchas familias decidieron asentarse definitivamente en la zona, atraídos por las oportunidades de diversos empleos existentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires. A su vez, los familiares que migraron hacia Buenos Aires, motivados por mejores oportunidades laborales en el contexto de una aceleración del modelo de sustitución por sustitución de importaciones, fueron recibidos en los lotes que habían ocupado en La Cava y en zonas cercanas aún inundables, aumentando la población de manera gradual y sin conflictos.

De este modo, el acceso al trabajo explica por qué La Cava se fue conformando. El caso particular de esta villa nos permite observar concretamente las tendencias generales que atravesó la región respecto al problema que articula trabajo y vivienda para los sectores populares.

Vivienda.

El resultado del proceso fue la residencia precaria, insalubre y hacinamiento de las familias recién llegadas a la urbe, y la conformación de los barrios constituyeron un mosaico heterogéneo que incluyó principalmente compra de lotes sin servicios y autoconstrucción, el acceso a viviendas precarias existentes y la toma de hecho de tierra ociosa donde construyeron su vivienda las familias con menores recursos⁹. Esta última tipología se denomina villa y es una de las más conflictivas por dos cuestiones nodales: la violación al derecho de propiedad privada y la organización política que fueron adquiriendo.

Partiremos, entonces, de contemplar dos características acerca de las villas que nos servirán en adelante para articular los temas sobre los nos interesa reflexionar. Las villas se conformaron eludiendo normas centrales en el capitalismo como es el derecho de propiedad; las tomas de hecho de tierras despobladas marcan el inicio de este modo de *urbanización popular* y se constituye como el tema central de debate en torno a ellas. Por otro lado, esas tierras vacantes en su gran mayoría eran terrenos no aptos para la construcción, por tratarse, por ejemplo, de zonas inundables, contaminadas, vera de ríos, espacios al costado de vías ferroviarias, etc. En la génesis de las villas, *domesticar el espacio* (Duhau y Giglia, 2008) implicó muchísimo trabajo y organización por parte de sus primeros habitantes. Y esa organización colectiva, necesaria en un comienzo para convertir el espacio en un lugar habitable, continuó caracterizando la sociabilidad villera y, siguiendo

⁹ Hacia fines de la década de 1970 se incorpora la toma de tierra organizada y conformación de asentamientos como otro modo de *urbanización popular*.

a Merklen (2010), definiremos a esa característica como una *politicidad* específica y propia de éstos espacios urbanos.

*

La Cava ejemplifica con claridad el trabajo que los pobladores debieron realizar sobre el territorio. El pozo característico de esta villa, por ejemplo, demandó la construcción de escaleras de uso público para poder habitar la zona baja de este barrio. Es importante recordar y remarcar que, en la conformación de las villas, el Estado no tuvo ningún tipo de intervención; esto significa que todas las obras de urbanización estuvieron a cargo de vecinos y vecinas, que se organizaron colectivamente para poder construir todo aquello que al resto de la ciudad le viene dado por obras de planificación y construcción de ciudad. La organización colectiva es un factor central para comprender la existencia de las villas. Fue a través de juntas o comisiones vecinales que las escaleras de acceso al pozo fueron posibles.

Las villas del Área Metropolitana de Buenos Aires se convirtieron en el hogar de muchas familias trabajadoras, que generación tras generación invirtieron muchísimo tiempo, esfuerzo y dinero en mejorar su vivienda y, también, en mejorar el entorno y los espacios comunes a partir del trabajo colectivo. Parafraseando a Pirez (2019: 7), las relaciones sociales configuran al territorio tanto como el territorio configura a las relaciones sociales. Este territorio villero, hogar de muchos/as, moldea una forma de organización colectiva que se ha ido transformando sustancialmente a lo largo de su historia.

[IMAGEN 2]

Imagen 2: escaleras de acceso a la cava, vista desde abajo. Villa La Cava, 2004. Fuente: Agencia de Noticias RedAcción (ANRED). Disponible en: <https://www.anred.org/2004/07/03/imagenes-de-la-cava/>

Política.

Esta dialéctica territorio- relaciones sociales, que en nuestro caso se traduce en villas- *politicidad villera*, nos permite hilvanar diacrónicamente las dos características antes expresadas: la villa como territorio ilegal, y como espacio de organización colectiva.

Repasemos muy brevemente cómo surgió y las características que adquirió la *politicidad villera* desde el inicio de esta tipología de *urbanización popular*. La toma de terrenos vacantes en la ciudad se fue realizando paulatinamente, sin organización pre establecida

de las familias y de manera pacífica; *la ocupación silenciosa del espacio* (Camelli, 2017-a) no fue noticia y estuvo exenta de conflictos. Se trató de terrenos que requerían trabajos de infraestructura previo a su urbanización, uno de los motivos que explican su vacancia hacia mediados del siglo XX. Asentarse en estos lugares implicó transgredir la ley (tomar tierra) sin ningún obstáculo; esta licencia tácita inicial se convertirá en la pieza de jaque que intentará erradicar del tejido urbano a la villa durante el siglo XX.

El escollo principal en la génesis de la villa estuvo asentado en convertir los terrenos en lugares factibles para la vida urbana. Rellenar terrenos inundables, acercar (de manera informal) canillas de agua de uso comunitario a la zona, conectar (“colgarse de”) la luz para iluminar la zona, diseñar artesanalmente espacios de circulación (calles, pasillos, veredas), organizar la recolección de residuos, entre otras muchísimas tareas, fueron el arduo trabajo que realizaron colectivamente las “familias fundadoras”, articuladas en organizaciones barriales que nacieron paralelamente a las instalación de las viviendas en cada zona que se irá configurando como villa. *Domesticar el espacio* se convirtió en una labor constante a través de las cuales las organizaciones barriales se fueron consolidando. A las tareas de mejoras del hábitat se sumaron otras recreativas, culturales y de reivindicaciones específicas que poco a poco fueron creciendo, haciéndose públicas y demandantes ante el Estado¹⁰.

Hacia 1958 el Partido Comunista capitalizó el contexto de proscripción peronista como así también la experiencia organizativa de las villas y creó la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal. Con esta experiencia, los villeros comenzaron a participar de la política partidaria desde su especificidad territorial. Si bien la Federación fue la única organización política en las villas hasta la década de 1970, no logró movilizar cuantitativamente a los villeros que tenían una identificación prioritaria con el peronismo¹¹. Desde finales de la década de 1960 se registraron prácticas semi clandestinas de organizaciones villeras peronistas. Con el fin de la proscripción dichas organizaciones conformaron el Movimiento Villero Peronista (MVP); esta experiencia alcanzó alta participación y entusiasmo, logrando conformar la primera organización política villera a nivel nacional. El Movimiento Villero Peronista fue un actor político en la álgida década de 1970 en Argentina, donde la lucha contra hegemonía ocupó un rol central. Las demandas de los villeros lograron hacerse oír con propuestas disruptivas acerca de su ilegalidad

¹⁰ Para un análisis de las organizaciones villeras entre 1930 y 1958 puede consultarse: Camelli (2017-a); Snitcofsky (2022). Capítulo 2; Massidda (2017).

¹¹ Para un análisis la *politicidad villera* entre 1955 y 1970 puede consultarse Camelli (2017-b); Snitcofsky (2022). Capítulos 2 y 3.

normativa. Ante los planes de erradicación ejecutados en diferentes gobiernos¹² que desalojaban a familias trabajadoras en nombre de la ley, el Movimiento Villero Peronista invirtió los términos del planteo, responsabilizando al Estado por un incumplimiento anterior. Dentro de las garantías constitucionales argentinas se encuentra el acceso a la vivienda y desde esa falta invirtió la ecuación, dejando al Estado como responsable y promotor de una ilegalidad previa a la existencia de las villas. Lo que hasta entonces se planteaba como ilegal, con el Movimiento Villero Peronista se resignificó asumiéndolo como una acción legítima ante la inexistencia de garantías por parte del Estado. En este contexto surge y se desarrolla la idea de *radicar* las villas en los mismos lugares donde éstas se asentaban (Camelli, 2019: 179).

*

Durante las dictaduras militares, las erradicaciones de villas lograron avanzar sin mayores contradicciones y el caso de La Cava constituye un claro ejemplo. En 1972, sobre el final de la autodenominada Revolución Argentina (1966- 1973), se intentó desalojar el barrio, pero fue resistido por la organización villera y apoyada fuertemente por organizaciones de otras villas que en aquellos años afianzaron la militancia articulada. La dictadura no pudo erradicar La Cava y el nuevo gobierno democrático iniciado en 1973 asumió como propios los principios de la organización villera setentista y promovió la *radicación* como solución habitacional para esta villa¹³.

Reivindicar y llevar a cabo las demandas de la organización villera fue posible gracias a trabajos provenientes del campo popular. En La Cava, hacia 1971 y en el marco de la militancia villera (hegemonizada por el Movimiento Villero Peronista) en colaboración de estudiantes de arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, se relevó a la totalidad del barrio, para conocer detalladamente el territorio y así poder proponer mejoras de viviendas. Uno de los productos de este trabajo fue un plano general del barrio. Estos materiales fueron centrales para las áreas de incumbencia durante el tercer gobierno peronista para dar curso a demandas de larga trayectoria de sectores que su gobierno representaba¹⁴.

Una resolución de diciembre de 1974 disponía la venta de los terrenos donde se asienta La Cava, propiedad de Obras Sanitarias de la Nación, a la Secretaría de Estado de Vivienda y

¹² Se trata del *Plan de Emergencia* de 1956 y el *Plan de Erradicación para las Villas de Emergencia* - PEVE - de 1968.

¹³ Para un análisis detallado de este proceso véase Tedeschi (2007).

¹⁴ Es sabido que el gobierno peronista entre 1973 y 1976 estuvo atravesado por profundos enfrentamientos en su interior y ello lo hizo extremadamente contradictorio: en el caso que nos ocupa encontramos una acogida a las demandas planteadas por el MVP mientras que en otras villas podemos encontrar erradicaciones similares a las realizadas en dictaduras militares.

Urbanismo (luego pasaría a llamarse Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental) como primer paso para poder *radicar* la villa. Este proceso fue lento y conflictivo por una disputa de tierras que ocupaban el Club Hípico del Norte y la Agrupación Tradicional Argentina El Lazo, pertenecientes también a Obras Sanitarias de la Nación, pero ocupada por éstas dos instituciones con permisos precarios.

*

El proceso de conformación, crecimiento y consolidación de las villas se articularon en torno al trabajo, la vivienda y la organización política a partir de una matriz productiva, de ampliación de derechos y de activismo organizativo que serán estructuralmente transformados a partir de la última dictadura militar argentina.

Segunda parte: transformaciones estructurales a partir del paradigma neoliberal

*La exclusión social no es negada u opacada
ideológicamente: es una variable integrada estructuralmente al
modelo neoliberal.
Estela Grassi (1996, p. 30)*

Paradójicamente, con el neoliberalismo como sistema económico social hegemónico en la región, se impone la urbanización como política urbana para las villas y sus situaciones homólogas en otros países del cono sur. Lo que hoy se conoce como urbanización o integración socio urbana es aquello que el Movimiento Villero Peronista propuso como *radicación*. Transformar las villas en barrios obreros fue un lema nacido en el seno del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, que el Movimiento Villero Peronista tomó y le dio forma. La *radicación* fue el proyecto que vertebró la militancia del Movimiento Villero Peronista, también fue la consigna política disruptiva que vino a plantear otra forma de resolver la ilegalidad en torno a la propiedad de la tierra, el desorden urbanístico producto de la autoconstrucción de ciudad (el entramado de pasillos y la ausencia de calles y veredas) y, centralmente, la *radicación* expresó que vivir en la ciudad también era un derecho de las clases populares¹⁵. Esta posición hoy suena evidente, pero no siempre fue

¹⁵ Para un análisis detallado de la construcción del proyecto de *radicación* para la Villa 31 (lugar donde más se avanzó con una propuesta concreta), desarrollando la militancia política que implicó,

así. Con la erradicación como modo de intervención hegemónica, la premisa era alejar a los sectores pobres de las zonas más rentables de la ciudad.

De este modo, la organización territorial en las villas nació para hacer habitables terrenos y con el paso de los años logró madurar reivindicaciones políticas contra hegemónicas, donde la persistente acusación de intrusos fue revertida en términos de derechos, que el neoliberalismo la hizo propia, sin reconocer los años de lucha de los villeros ni el origen del reclamo.

Dictadura. Erradicaciones (1976- 1983).

La última dictadura militar Argentina constituye un hito ya que transformó de manera estructural el modelo de acumulación capitalista (Canelo, 2016). Marca un antes y un después en torno al modelo económico, político y en la estructura social. Esta transformación fue lograda a partir de una dictadura genocida¹⁶ que desarticuló la construcción política que hasta el momento había alcanzado el campo popular.

Los principios dictatoriales en referencia a la cuestión urbana en áreas metropolitanas, buscaron modificar el “patrón de estructuración urbana” mediante una “descentralización selectiva y jerarquizada” (Oszlak, 2017: 100-102). En el Área Metropolitana de Buenos Aires éstas directivas se materializaron a través de cuatro intervenciones centrales: la transformación del mercado de la vivienda urbana, las expropiaciones por construcción de autopistas y recuperación de espacios verdes, la relocalización industrial y las erradicaciones de villas (Oszlak, 2017). De este modo, en las villas los dispositivos represivos contemplaron desapariciones (represión clandestina) y erradicaciones (legales, difundidas y documentadas)¹⁷. Así se desarticuló al Movimiento Villero Peronista, y con él pareciera haberse arrasado con la genealogía organizativa que se habían dado las villas hasta entonces.

*

En La Cava, la dictadura iniciada en 1976 retomó la erradicación de manera mucho más violenta que las experimentadas desde décadas atrás. En 1979, el intendente de facto de San Isidro, Coronel José María Pedro Nogueira (1976- 1981), autorizó nuevamente al Club Hípico del Norte y la Agrupación Tradicional Argentina El Lazo a ocupar las tierras que se

el compromiso y el entusiasmo que despertó entre los villeros y el nivel de posible concreción que alcanzó (ya que fue entregado en persona a Juan Domingo Perón), como así también la desilusión por el desenlace, puede consultarse en Camelli y Snitcofsky (2016) y Camelli (2019, págs. 163- 193).

¹⁶ Caracterizo a la dictadura militar de 1976 como genocida siguiendo a Feierstein (2007).

¹⁷ Para ampliar acerca de las especificidades represivas en las villas durante la última dictadura militar puede consultarse Camelli (2021).

requerían para urbanizar la villa. Asimismo, entre 1979 y 1981 funcionó una “Comisión de Erradicación de villas” en el marco municipal, encargada de erradicar las villas del partido de San Isidro. Se erradicó Villa Santa Rita, y desde allí se trasladó a muchas familias a La Cava, agudizando el hacinamiento y la ocupación de zonas inundables. Una de las personas entrevistadas¹⁸ para esta investigación contó en primera persona cómo fue la erradicación:

“A mí me erradicaron de Santa Rita. Yo vine en 1981 desde allá, me sacaron. De un día para el otro desarmaron todo y nos trajeron [a La Cava], igual nos habían armado una casita de madera. Éramos mi mamá y 5 hermanos. [...] Santa Rita eran 50 viviendas todas juntas y las sacaron todas”¹⁹.

En este proceso de erradicación de otras villas del Conurbano Bonaerense, varias familias llegaron a La Cava y conformaron el barrio 20 de Junio (Grassi, 1996: 31). Tal como relata Lía, quien fue erradicada de otra villa y fue trasladada a La Cava en 1982 junto a su familia,

“allá [*se refiere a la villa en la que residía y fue erradicada*] teníamos más espacio y estábamos todos más organizados, hasta teníamos una guardería.... Yo no quería venir acá [*La Cava*], quiero irme” (en Grassi, 1996: 89).

Las erradicaciones durante la última dictadura militar fueron masivas y sistemáticas en la Capital Federal y más desordenadas en el Conurbano Bonaerense. El Área Metropolitana de Buenos Aires en su conjunto fue objeto de un fuerte desplazamiento poblacional de familias pobres.²⁰ Este desplazamiento conformó nuevos barrios, y en ese movimiento desaparecieron villas erradicadas y las organizaciones territoriales que allí se desarrollaron, como expresa la entrevista citada. Asimismo, las villas de acogida de las familias erradicadas se fueron transformando a partir de la llegada de los nuevos pobladores.

Asimismo,

“narran los vecinos que en enero de 1980 hubo un intento de desalojo compulsivo en La Cava por parte del gobierno militar, con complicidad de miembros de la Sociedad de Fomento, quienes señalaban las casillas a desalojar. Las mujeres se movilizaron a protestar ante la Intendencia, lo que abortó esta iniciativa” (Tedeschi, 2007: 116).

¹⁸ Se han modificado los nombres de los/as entrevistados/as para preservar su identidad. Se respetaron sus pertenencias organizativas en los casos correspondientes.

¹⁹ Entrevista a Horacio, habitante de La Cava.

²⁰ Para un análisis de los movimientos poblacionales a través de Censos y otras fuentes documentales, véase Camelli (2021).

A pesar de esta resistencia, según el informe del CELS (2008: 4), durante la dictadura se erradicaron un total de 168 viviendas de La Cava. Otra forma de actuar de la “Comisión de Erradicación” municipal fue hostigar a las familias residentes en villas para que se mudaran, entregándoles materiales de construcción como así también ofrecer pasajes para que retornaran a sus lugares de origen. También existieron acciones de violencia, atropello e impunidad, como el relatado en una entrevista realizada por Neufeld y Campanini (1996: 105- 106), donde una vecina de La Cava contó:

“Cuatro veces entró el ejército en la villa... rodeaban todo, muy temprano. Cuando alguien quería salir, o ir a comprar pan o leche para los chicos que lloraban reclamando alimentos, se lo impedían. Los colimbas se subían a los techos, buscaban en los agujeros, entre las chapas, dejaban todo revuelto, todo caído”.

Otro vecino expresó:

“... entre 1978 y 1979, los militares hicieron un censo con soldados, preguntando quien tenía terreno. A partir de ahí, les dieron fecha a los que tenían para irse. Les hicieron la mudanza en camiones. A las casas vacías las usaron para traer villeros de Santa Rita” (cita en Neufeld y Capanini, 1996: 106).

La represión y violencia generalizada ejercida por el gobierno de facto tuvo elementos específicos en las villas. Debemos problematizar particularmente el despliegue territorial de la violencia a partir de las erradicaciones que, entre otros gravísimos delitos cometidos en su ejecución, desarticulaban la organización territorial desarrollada desde el inicio de este modo de hábitat popular.

Desempleo, urbanizaciones y nuevas formas políticas

Durante la década de 1990 se afianzó el período de neoliberalización iniciado durante la última dictadura, donde la desregulación financiera, las privatizaciones, la flexibilización del mercado de trabajo y la liberalización del comercio fueron las características centrales. Los índices de desempleo se incrementaron como consecuencia del proceso de desindustrialización (resultante de la apertura económica sin protección para la industria nacional) y las privatizaciones. El aumento de la pobreza y de la desigualdad son el corolario de la instalación de un modelo que reformuló sus bases económicas en detrimento de las mayorías. La medida paliativa ante la exclusión se materializó a través de políticas sociales de lucha contra la pobreza, que reformularon la presencia del Estado en los barrios populares: la *porosidad* entre el Estado y la sociedad civil (Vommaro, 2017), transformó al referente barrial en la cristalización del Estado en el territorio (esta característica se vio

reforzada por la diversificación y crecimiento de planes sociales). La presencia del Estado en las villas son parte de consensos de época acerca de la forma de construir estatalidad (Vommaro, 2017: 86), y esto es completamente novedoso respecto a la *politicidad villera* imperante desde sus inicios hasta 1990. En la época anterior, los dirigentes no representaban al Estado, sino que eran elegidos por los/as vecinos/as del barrio y negociaban con el Estado las tareas necesarias para intervenir en el territorio. Con esta reformulación, los referentes pasan a representar al Estado, que se convierte en un actor con presencia constante en la sociabilidad barrial.

En este contexto, se instaló desde los organismos de financiamiento internacionales la urbanización como nuevo paradigma de intervención en *urbanizaciones populares* en la región. Los gobiernos durante muchos años se desentendieron de proveer servicios urbanos básicos, bajo el argumento de la ilegalidad originaria de estos espacios. Este paradigma hoy es obsoleto y en contrapartida existen diversas dependencias públicas que asisten a las villas en torno a la infraestructura y espacios comunes. ¿Cómo repercute este cambio en la *politicidad* de las villas?

El caso de villa La Cava

En La Cava, la coyuntura político económica de principios de la década de 1990 se expresaba a través de una creciente desprotección del trabajo, la pérdida del poder adquisitivo del salario, las dificultades para ingresar al mercado laboral de los más jóvenes, el aumento de la pobreza y el recorte de los recursos estatales (en asistencia alimentaria, salud, educación e infraestructura) (Grassi, 1996: 29). Agravaba el panorama las características propias de una población con baja calificación laboral y alta tasa de trabajo no registrado; el importante porcentaje de trabajadores del rubro de la construcción, que se caracteriza por su una gran inestabilidad; y el empleo doméstico de la población femenina. El marco estructural restrictivo fue acompañado por una particularidad local: desde 1984 el municipio de San Isidro estuvo gobernado por la familia Posse, pertenecientes a la Unión Cívica Radical (UCR); en un principio Melchor Posse (1983- 1999) y posteriormente su hijo, Gustavo Posse, desde 1999 hasta 2023. Se trataba de un municipio radical que desde mediados de la década del '80 tuvo presencia en La Cava a través de mejoras puntuales en torno al barrio. Para efectivizar el trabajo territorial, el municipio eligió a militantes radicales como representantes de la villa ante los funcionarios del municipio, que pasarían

a asumir cargos públicos en el marco del Programa Alimentario Nacional (conocido como la caja PAN)²¹.

Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava

La democracia iniciada en 1983 se inició con una propuesta urbana para La Cava: un plan de viviendas ejecutado articuladamente entre los tres niveles de gobierno: el Gobierno Nacional (a través de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental –SVOA-, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social), el Gobierno Provincial (a través del Instituto Provincial de la Vivienda) y la Municipalidad de San Isidro, llamado “Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava”.

“El plan contemplaba la construcción de viviendas para todos los habitantes y la urbanización de todo el predio en donde estaba asentada la Villa que fuera de propiedad pública. Un presupuesto adjunto contemplaba financiamiento para el sistema de abastecimiento de agua, de desagües de alcantarillado, red eléctrica, alumbrado público, provisión de gas, red vehicular y desagües pluviales” (Tedeschi, 2007: 118).

Se trataba de una relocalización *in situ*, que el gobierno local, provincial y nacional impulsaron como contraste ante las experiencias históricas de erradicación²². Para su realización incorporaba terrenos adicionales debido al gran hacinamiento que experimentaba el barrio. Se planearon 6 etapas de desarrollo progresivo: comenzando por la construcción de viviendas en terrenos lindantes, donde se mudarían familias que al liberar terrenos de La Cava permitirían la construcción de las siguientes etapas en esos lugares. La primera etapa consistió en la construcción y entrega de 276 viviendas en 1989. Se trató de construcción de vivienda social tradicional, sin participación de los usuarios en el diseño y ejecución.

“Se trataba de cinco mini-manzanas cruzadas por calles internas. Las tipologías de las viviendas eran de planta baja y tres pisos, que constituían dos dúplex superpuestos” (Neufeld y Campanini, 1996: 109)

La celeridad y concreción de esta primera etapa, debe leerse a la luz dinámica electoral local. Para 1987 estaban programadas elecciones parciales (gobernadores y legisladores)

²¹ El Programa Alimentario Nacional consistió en la distribución de alimentos con una regularidad mensual a familias pobres a través de los municipios.

²² Esto se vincula a un cambio de paradigma a nivel internacional, inaugurado en la Conferencia Hábitat I de las Naciones Unidas celebrada en Vancouver (Canadá) en 1976, donde, en rasgos generales, se reconoció la relevancia de la informalidad urbana y la necesidad de mejorar la habitabilidad de esos asentamientos.

y las internas partidarias promovieron competencias políticas que impactaron positivamente en la construcción de las viviendas del programa. Inaugurar obra pública, vivienda social, escuelas y hospitales aún hoy sigue siendo un símbolo de buena gestión y es por ello que los períodos de competencia electoral funcionan como “ventanas de oportunidad”. Estas coyunturas se encuentran atravesadas por condicionamientos discrecionales respecto al trabajo aportado a la campaña electoral. En nuestro caso, la adjudicación de viviendas fue discrecional, generando malestar en el barrio y descreimiento en la posibilidad de acceso al derecho a la vivienda de la mayoría de los pobladores. Los efectos de estas prácticas políticas en la sociabilidad barrial fueron dañinos, ya que fomentaba una desesperanza en la construcción colectiva en pos del acceso a la vivienda y las mejoras del barrio y abonaba la salida individual. Las intervenciones estatales destinadas a urbanizar las villas llegan a algunos barrios hacia finales del siglo XX (como el caso acá analizado) y se instala masivamente en los inicios del siglo XXI. Con esta nueva estatalidad territorial se inaugura una nueva era respecto a las practicas políticas pre dictadura. Un claro ejemplo de esta transformación en los modos de organización territorial, queda plasmado en la siguiente cita de una etnografía brillante realizada en La Cava a fines de la década de 1980:

“Esa intermediación tiene que ver con su lugar en la estructura de poder (articuladores desde el poder hacia la población) y no líderes emergentes de la base social. Esto se relaciona directamente con la forma en que surge la figura del promotor en la villa: el mismo intendente decide crear la función elegir a pobladores villeros, a partir de su percepción de que será mucho más efectivo ejercer el control con pobladores de la misma villa que con asistentes sociales” (Neufeld y Campanini, 1996: 123).

Para la segunda y tercera etapa del Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava, se retomaron las negociaciones en torno a las tierras ocupadas por El Club Hípico del Norte y la Asociación Tradicional Argentina El Lazo, terrenos necesarios para la concreción del plan. La resistencia de éstas instituciones a entregar las tierras hizo paralizar el Programa, y tuvo como efecto organizativo la conformación del “Centro Comunitario Pro-Vivienda La Cava”, en 1992, que reclamaba la continuación del plan.

Programa Arraigo

En 1989 la Ley 23.697 (de emergencia económica y reforma del Estado) disponía en sus artículos 61 y 62, la enajenación de los inmuebles de jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional y la transferencia a sus ocupantes. En 1991, a través del Decreto 846, se creó el

“Programa Arraigo” con el objetivo regularizar la tenencia de tierras fiscales a favor de los habitantes que allí residían, promoviendo la participación de organizaciones sociales (Neufeld y Cmpañini, 1996: 138; Tedeschi, 2007: 124). El programa se esforzó en vender tierras a familias ocupantes o a organizaciones barriales que luego debían encargarse de la subdivisión y escrituración, pero no abordó la infraestructura urbana de los barrios.

La “Asociación Mutual de Tierras y Viviendas La Cava Ltda.” surgió en el marco de este programa. Nacida como organización necesaria para la regularización de la propiedad, compró las tierras ocupadas del barrio La Cava al “Programa Arraigo” en diciembre de 1992. La trampa de este programa residía justamente en vender tierras con *urbanización popular autoconstruida* a organizaciones sin capacidad de transformar aquellos espacios en ciudad formal. Subdividir el terreno comprado requería ordenar el espacio, abrir calles, establecer espacios para veredas, para espacio públicos, lotear, entre muchas otras tareas de planificación, sobre una construcción muy compleja y valiosa para sus ocupantes. La Mutual consiguió un subsidio para pagar un tercio del valor del terreno, pero luego no pagó las cuotas que le correspondían y tampoco intervino urbanísticamente el barrio (exigencia imposible para una mutual barrial). La expresión más clara del fracaso del “Programa Arraigo” en La Cava es que en el año 2001 la Mutual cedió los terrenos adquiridos mediante el programa al municipio de San Isidro.

Recordemos que a partir de 1999 Gustavo Posse asumió como nuevo intendente, distanciándose de su padre en torno a las acciones locales sobre La Cava. Si la gestión anterior había realizado mejoras en el barrio, el nuevo intendente abandonaría las obras de infraestructura y mantenimiento para desalentar la permanencia de los habitantes (Tedeschi, 2007: 128). Asimismo, expresó su voluntad de erradicar la villa, desconociendo que dicho modo de intervención no había sido efectivo. La respuesta de los/as habitantes fueron una serie de reclamos ante los rumores que provocaban gran incertidumbre acerca su futuro, llevados a cabo por la “Comisión de Tierras, Vivienda y Trabajo” del barrio y el “Centro Comunitario Pro-Vivienda La Cava”, con el acompañamiento de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) APAC²³ y el CELS²⁴.

Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios

²³ Asociación para el apoyo a comunidades.

²⁴ Centro de Estudios Legales y Sociales.

Las políticas urbanas tuvieron un fuerte impulso a partir del año 2004²⁵, donde es importante destacar la centralidad que adquirió la vinculación territorial en la planificación y ejecución de las nuevas obras. Poner en valor los procesos organizativos de los barrios potenciaba la posibilidad de concretar el acceso y permanencia de los sectores populares a un hábitat adecuado.

En 2005 se creó el “Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios” (incluido en el “Plan Federal de Vivienda” ejecutado por los gobiernos locales)²⁶. Dentro de la provincia de Buenos Aires, y específicamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, el plan preveía la urbanización de villas y asentamientos junto con la construcción de 16 mil viviendas. La Cava quedó enmarcado dentro de dicho Sub-Programa, ejecutado por la Municipalidad de San Isidro. El gobierno local estaba encabezado por Gustavo Posse, perteneciente a la Unión Cívica Radical. La ejecución en manos de un municipio opositor al ejecutivo nacional (liderado en ese entonces por Néstor Kirchner, del Partido Justicialista) sería el primero (aunque no único) escollo.

La cantidad de viviendas destinadas a la urbanización de La Cava debía corresponderse con el total de familias censadas en el Censo 2001: 1882 viviendas. Pero el municipio diseñó un proyecto que contemplaba la construcción de sólo 856 viviendas. Más de mil familias quedarían excluidas de la urbanización, bajo el argumento de falta de espacio (explicación por demás provocadora teniendo presente que aún estaban ocupados ilegalmente los terrenos del El Club Hípico del Norte y la Asociación Tradicional Argentina El Lazo). Los/as vecinos/as de La Cava no participaron de la confección del proyecto, no fueron consultados y mucho menos se abrieron instancias de participación.

Del informe elaborado por el CELS (2008: 7) acerca de la ejecución de la urbanización en La Cava enmarcada en el Plan Federal, podemos reconocer una actuación desdeñosa por parte del municipio de San Isidro por varias razones. Enumeraremos las más importantes en cuanto a los efectos nocivos para la organización barrial. La falta de información acerca de las etapas del plan, que implicaba conocer qué zonas serían relocalizadas en cada fase constructiva, generó desconcierto e impotencia. La negativa de funcionarios a brindar esta información incrementó el malestar en el barrio, en principio contra los agentes municipales,

²⁵ Por ejemplo, se continuaron los procesos de radicación de villas, ahora con mayores planes y recursos; se implementó el Plan Federal de Viviendas (PFV); luego se sumó el Programa Crédito Argentino (PROCREAR); en el marco de este Plan, se implementó el Programa de Emergencia Habitacional por Cooperativas de Trabajo, que impulsaba la conformación de cooperativas desde el territorio para la construcción de las viviendas sociales, entre otros.

²⁶ La información acerca del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios proviene del Informe CELS (2008).

pero también en la convivencia entre vecinos/as sumidos en la angustia y ansiedad de no saber si serían receptores de viviendas o si, por el contrario, cabía la posibilidad de padecer nuevamente erradicaciones.

Sin acceso a la información no hay participación de los actores involucrados genuina y productiva. Como expresó una entrevistada, “mientras menos info, más mareados estamos”²⁷. La “Mesa de Integración Social”, establecida como espacio de participación de vecinos/as en el “Sub-Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, no cumplió su objetivo²⁸. Asimismo, a medida que el plan avanzaba el problema más importante pasó a ser la adjudicación de las viviendas. En un marco de plena incertidumbre, se ignoraba qué características de las familias eran tenidas en cuenta a la hora de asignar un “puntaje” para establecer quienes accederían a las nuevas viviendas²⁹. La competencia entre familias para acceder a una vivienda asumía el formato más cruel: incertidumbre, individualismo y estrategias tendientes a arribar a un hogar que dejaba afuera a un montón de miembros de la comunidad. Quizá el modo efectivo de impedir la construcción colectiva. Frente a las denuncias realizadas por los/as vecinos/as por arbitrariedad y falta de información, se creó en el año 2006 “Mesa de Seguimiento” que contó con la participación de representantes del gobierno Nacional, Provincial y Municipal, junto a vecinos/as de La

²⁷ Entrevista a Elena, habitante de La Cava y trabajadora en la ONG “Casa de Galilea” del barrio.

²⁸ Esta Mesa no solo contó con escasa participación de vecinos/as sino que tuvo mucha presencia de instituciones de clase media y clase alta de San Isidro.

²⁹ “Estos criterios fueron a su vez convalidados a través del Decreto 3343/2006, y definen como elementos tenidos en cuenta para ser pre-adjudicatario de una vivienda: 1) La antigüedad en el barrio; 2) La composición familiar; 3) El nivel de escolaridad; 4) La situación laboral y los ingresos; 5) Las demandas de capacitación; 6) El compromiso social y la participación comunitaria; 7) Las situaciones de necesidad y urgencia (sanitarias y edilicias); 8) Discapacidades o enfermedades; 9) La voluntad de arraigo o la voluntad de mudarse a otras zonas de la provincia o del país. En el mismo Decreto se anexa un modelo de Acta de Recepción Provisoria, la obligación de cumplir con los acuerdos de convivencia y la asistencia obligatoria a las reuniones de los equipos de Convivencia y Sustentabilidad Económica, bajo la pena de revocación de la autorización para el uso del inmueble. De acuerdo con el mismo Decreto, la Comisión de Pre-adjudicación de la Mesa de Integración elabora los criterios de adjudicación de las viviendas, otorgando un puntaje a cada familia de acuerdo a estos criterios y elabora el orden final de adjudicaciones. Más allá de esta información, no se conoce la metodología utilizada para la elaboración de los puntajes, ni tampoco la información que tiene la Mesa sobre las familias y receptores, cómo la obtiene ni cómo la utiliza para determinar si las familias cumplen o no con los requisitos. Se observa que tanto la Comisión de Pre-adjudicación como la Comisión de Legajos y Casos Particulares, están compuestas por algunos vecinos afines a los intereses de la Municipalidad y otros actores que, en la práctica, ejercen una función de control sobre cada familia del barrio. Tampoco existen instancias de revisión ni de descargo para que los vecinos puedan oponerse a sus decisiones, dejando librado a la arbitrariedad de quienes integran la Comisión la posibilidad de los vecinos de acceder a una vivienda definitiva. Por último, los vecinos tampoco conocen hasta el día de la fecha los listados y el orden de adjudicación de las viviendas” (CELS, 2008: 12- 13).

Cava (acompañados por las organizaciones APAC, CELS y COHRE³⁰). El objetivo de la Mesa era establecer mecanismos que mejoraran la implementación del Plan y funcionó entre 2006 y 2007. Si bien la “Mesa de Seguimiento” tuvo la intención de mejorar sobre la marcha la ejecución del Plan, la discontinuidad por falta de participación hizo que sus logros (que los hubo, especialmente en cuanto al acceso a la información) no modificaran la experiencia general de la implementación de este Plan. La falta de participación fue un tema recurrente en las entrevistas realizadas, donde, por ejemplo, dos entrevistadas lo destacaron como una característica del barrio:

“A la gente le cuesta participar, La Cava tuvo varios planes de urbanización y eso en los vecinos genera que cualquier cosa que tenga que ver con urbanizar, o con propuesta de vivienda genera rechazo, mucha desconfianza, ‘le van a dar la casa a tal y no me la van a dar a mí’, eso generaba dificultad”³¹.

“El tema está en la participación. No es una comunidad con mucha participación [...] generalmente las que participan son las mismas cinco que participan en todo movimiento comunitario, social... por un interés personal, comunitario y también político, se mezcla”³².

El descreimiento y la desconfianza son los sentimientos que cosechó el Estado con sus diferentes intervenciones territoriales en el marco del paradigma de urbanización. La porosidad estatal es muy delicada en tanto cualquier error, por menor que sea, impacta muy fuertemente en la comunidad y de ahí en adelante resulta muy difícil reconstruir la confianza aún con cambios de gobiernos.

Retomando la descripción sobre la ejecución del “Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, un factor importante de descontento fueron las quejas acerca de la discrecionalidad en cuanto a qué se haría y de qué forma y las denuncias por “favoritismos” en la adjudicación de viviendas. Se trató de un proyecto que provocó muchísimo malestar comunitario. Como ejemplo de perjuicio introducido al territorio, encontramos en el año 2008 dos ordenanzas municipales³³ que convalidaban las acciones de la “Mesa de Integración”, aun conociendo (a través de las denuncias realizadas por los/as vecinos/as ante el municipio) las irregularidades que ejercía. Las ordenanzas, además, habilitaban al ejecutivo municipal a desalojar (¿eufemismo actual para hablar de erradicar?).

³⁰ The Centre on Housing Rights and Evictions.

³¹ Entrevista a Analía, trabajadora en Casa Azul desde 2015, La Cava.

³² Entrevista a Elena, habitante de La Cava y trabajadora en la ONG “Casa de Galilea” del barrio.

³³ Ordenanza N° 8344 “convalidaciones” y Ordenanza N° 8345, Publicadas el 22 de Abril de 2008.

No perdamos de vista que todo este malestar comunitario se gesta en un proceso con un fin noble como es el acceso a la vivienda digna. Ahora bien, las viviendas construidas presentaron muchísimos problemas constructivos (materiales, diseño, etc); carencia de servicios (las viviendas contaban con instalación de gas, pero el servicio no estaba disponible en la zona); carencia de infraestructura urbana (no cuentan con red cloacal, ni recolección de residuos, falta asfalto en las calles, no existe alumbrado público, etc). Es decir, que el resultado no redundó en una mejora sustancial de la situación habitacional de las familias acogidas en el Plan.

Otro problema central era el hacinamiento que continuó presente en las nuevas viviendas, porque el proyecto contemplaba la entrega de “casa por casa” sin tener presente la convivencia de varias familias en cada unidad, como así tampoco la conformación de nuevos núcleos familiares desde el Censo 2001 al momento de la entrega de la vivienda. La modalidad de ejecución del plan en cuanto a liberación de espacios mediante demoliciones de viviendas fue desordenada. Es decir, no se efectuaron por zonas, sino que fueron casas dispersas que de un momento a otro se convirtieron en escombros. Esos espacios no tardaron en convertirse en basurales agudizando la precariedad habitacional del barrio. El proceso de urbanización, de este modo, colaboró en profundizar los problemas que debía resolver.

A su vez, el proyecto contemplaba viviendas transitorias muy precarias, por las que pasarían las familias adjudicadas por un lapso de tres meses (tiempo requerido para la finalización de las obras). Pasado ese tiempo lograrían arribar a las viviendas definitivas. Pero en los hechos, muchas familias quedaron viviendo allí por años. Más aún, las familias que a pesar de las demoras recibieron la vivienda prometida, dejaron la transitoria pero dicha unidad fue ocupada de hecho por familias sin hogar y hoy son viviendas integradas al tejido urbano de La Cava.

[IMAGEN 3]

Imagen 3: Vivienda precaria construida en el marco del Sub-Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, habitada hasta la actualidad. Foto tomada en jornada de trabajo de campo por la autora (07/09/2022).

Durante el gobierno presidencial de Mauricio Macri (2015- 2019) se instaló en el Estado de una forma más firme la premisa de “Integración Socio Urbana”³⁴. Se comenzó con obras muy decididamente en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (encabezado por Horacio Rodríguez Larreta- 2015- 2019 y 2019- 2023-) con intervenciones en 4 villas y más lentamente en el Conurbano Bonaerense. La creación de la Secretaría de Integración Socio Urbana³⁵ (-SISU-dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) proveyó el marco institucional para la intervención de los ahora re bautizados “barrios populares”. A su vez, en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de María Eugenia Vidal (2015- 2019) se creó la Organismo Provincial de Integración Socio Urbana (OPISU). Las intervenciones a partir de la creación de estos organismos fueron puntuales, a partir de identificar las principales problemáticas urbanas (cloacas en algunas zonas, rellenos en otras, etc). Existieron trabajadoras sociales que promovieron la participación de los/as vecinos/as en los proyectos que se iban gestando desde la Secretaría de Integración Socio Urbana. Las internas remitieron a las identidades o simpatías políticas externas al barrio, es decir, quienes rechazaban al macrismo no participaban de las propuestas de la Secretaría de Integración Socio Urbana mientras que quienes se sentían representados por el PRO sostenían las instancias de participación.

Con la presidencia de Alberto Fernández (2019- 2023), la secretaria de la Secretaría de Integración Socio Urbana es Fernanda Miño, quien reside en el La Cava desde que nació. A las internas referidas a la identidad política se añade el “reproche” acerca de las zonas del barrio dónde se están realizando las obras (existieron durante su gestión varias intervenciones en simultáneo: construcción de viviendas, cloacas, desagües, apertura de calles). Asimismo, las/os referentes que durante el macrismo fueron muy cercanas/os a la Secretaría de Integración Socio Urbana luego recriminaron falta de diálogo y espacio para la participación en los proyectos de urbanización. De este modo lo reclama una entrevistada:

“Nosotros estamos sintiendo que solamente hay un movimiento social que está teniendo la posibilidad de entrar a tomar esas obras, cuando acá somos todos

³⁴ En estos años se pasó a hablar de integración socio-urbana y a abandonar el concepto de urbanización. En concreto, tal diferenciación no se traduce en cambios sustanciales, sólo que incorpora medidas en torno a cuestiones sociales y económicas de los/as habitantes además de las mejoras físicas.

³⁵ Allí hoy funciona el RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares), Proyectos de Integración Socio Urbana y Programas, líneas de trabajo y presentación de proyectos.

trabajadores de la economía popular [...] eso debería ser abierto a cualquier trabajador idóneo en lo que se esté necesitando”³⁶.

Las principales organizaciones que hoy tienen presencia en La Cava se encuentran muy lejos de identidades directas con partidos políticos. Diversos centros educativos extra formales, comedores, centros culturales, espacios de apoyo escolar, instituciones religiosas y escolares, conforman la trama organizacional de la villa. En todos ellos existen financiamiento estatal de alguna índole y también tienen a su cargo distribución de recursos (también diversos) para la población del barrio. Se trata de un ejercicio de poder territorial muy complejo (por la falta de claridad en torno a quien/es representa las organizaciones apolíticas) y al mismo tiempo muy condicionado (por la dependencia de los recursos).

Conclusiones

Con el retorno democrático las políticas urbanas hacia las villas se caracterizaron por promover la urbanización (a través de diversos programas) y la regularización de la tenencia de la tierra (Plan Arraigo). De este modo, uno de los tópicos que históricamente se había constituido como un conflicto en torno a la villa como lugar de residencia, ahora se encuentra resuelto: la ilegalidad territorial ya no representa un argumento hegemónico que avale la erradicación o desalojo de *urbanizaciones populares*. Este viraje se establece sin vínculos con la historia de lucha por la *radicación* y el derecho a la ciudad; no encontramos un saber popular que relacione que la idea de urbanizar las villas fue un proyecto surgido desde las organizaciones villeras de las décadas de 1960 y 1970 y, por ende, no se ubica en una historia de luchas populares. Un análisis académico de largo plazo permite observar este tipo de quiebre en torno a la historicidad política, que no pretende juzgar ni reclamar reivindicaciones al interior del campo popular, sino más bien problematizar la escisión entre dos tiempos históricos de un mismo actor político. La dictadura de 1976 logró desarticular la organización villera; pero las villas persisten como el hogar de un amplio sector de las clases populares y con ellas también persisten las organizaciones colectivas ancladas en el territorio. Poder establecer contactos entre formas políticas distantes y distintas permiten deconstruir preceptos muy difundidos acerca de la política posible en el campo popular. Las urbanizaciones, asimismo, presentan problemas nuevos: por la complejidad que fueron adquiriendo las dependencias públicas, vemos multiplicarse organismos estatales encargados de realizar intervenciones en las villas, que en su conjunto debieran propiciar

³⁶ Entrevista a Sonia, habitante de La Cava e integrante de la Asociación Civil “Abriguitos” del barrio.

una integración socio urbana. Esta multiplicidad de organismos interviniendo el territorio genera confusión y desorden en las diferentes organizaciones del barrio, porque dichas dependencias suelen no trabajar articuladamente.

Los impactos en la *politicidad villera* de este cambio de escenario tiene varias aristas que en estas páginas hemos intentado recorrer. Entre ellas podemos destacar que antes de la dictadura la organización en las villas alcanzó altos niveles de articulación con la política partidaria de carácter contestatario, revistió independencia respecto a los organismos gubernamentales y desplegó reivindicaciones que cuestionaba a fondo las concepciones acerca del derecho de propiedad y de acceso a la ciudad. En la actualidad, en el caso estudiado, asistimos a un entramado organizacional que no evidencia identidades políticas, pero a su vez presentan fuertes dependencias de los recursos brindados por diferentes instancias de gobierno (en sus diferentes niveles); estas organizaciones no asumen un compromiso fecundo con la integración socio urbana, en parte por diferencias con los modos de ejecución de los planes, pero centralmente por descreimiento en la efectividad de las urbanizaciones. A su vez, el municipio de San Isidro se encargó de desalentar la organización del barrio creando “mesas de participación” legitimadas desde el consejo deliberante que desconocía las mesas de participación gestadas por los/as propios/as vecinos/as. De ello resulta una villa que en la actualidad no cuenta con presencia de partidos políticos, aunque sí de diversas organizaciones barriales que garantizan lo que debiera garantizar el Estado y que no son integradas a las proyecciones urbanas diseñadas para el barrio.

Esta lectura de largo plazo nos permite reconocer que las organizaciones actuales son muy diferentes a las existentes antes de la dictadura, centralmente porque las organizaciones territoriales toman forma en instituciones educativas, asistenciales, culturales, recreativas etc. pero no construyen disputas de poder; y porque el rol asumido por las organizaciones territoriales en el acceso y distribución de los planes que garantizan ingresos básicos a los hogares, imprime un delicado desafío a la construcción colectiva. Por su parte, la urbanización, con la multiplicidad de agencias interviniendo desarticuladamente y con la falta de información para con los vecinos/as, complica aún más las posibilidades de la organización de base. De este modo, las políticas estatales para paliar la pobreza en las villas tienden a construir una *politicidad popular* fragmentada y atravesada por la competencia entre pares, a la vez que desconoce y obstruye la historia de las luchas villeras.

Si bien los objetivos de este trabajo fueron acotados, intento ubicarme en un horizonte analítico que interroge cómo incide el ejercicio de pensar históricamente la *politicidad popular*, motivada por la intuición que allí hay una nutrida variable que puede aportar inteligibilidad a los desafíos del presente.

Bibliografía

Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo* (Buenos Aires: Manantial).

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

Camelli, Eva 2017-a “La ocupación silenciosa del espacio. Conformación y crecimiento de las villas en la Ciudad de Buenos Aires, 1930- 1958” en *Cuaderno Urbano* (Resistencia). N° 22, junio 2017.

Camelli, Eva 2017-b “Los inicios de la organización política en las villas de la Ciudad de Buenos Aires (1955- 1970)” en *Urbana. Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade* (San Pablo). Vol. 9, N° 1 [15].

Camelli, Eva (2019). *El Movimiento Villero Peronista (1973- 1976)* (Buenos Aires: Gorla).

Camelli, Eva (2021). “Desaparecidos y erradicados. Sobre los dispositivos de violencia dictatorial en las villas del Área Metropolitana de Buenos Aires (1976- 1983)” en Valeria Snitcofsky, Eva Camelli y Adriana Massidda (coordinadoras). *Villas en Dictadura. Buenos Aires, Córdoba y Rosario* (Buenos Aires: Café de las Ciudades).

Camelli, Eva y Snitcofsky, Valeria 2016 “Primer Plan de Radicación para la Villa 31. Un antecedente a la defensa del Derecho a la Ciudad en Buenos Aires (1972- 1974)” en *Revista Quid 16* (Buenos Aires). N° 6, noviembre 2016- octubre 2017.

Canelo, Paula (2016). *La política secreta de la última dictadura argentina (1976-1983): A 40 años del golpe de Estado* (Buenos Aires: Edhasa).

CELS (2008). *Informe La Cava. “La ejecución del Plan Federal de vivienda en la Villa La Cava”*. [Recuperado 20/12/2022:

https://www.cels.org.ar/common/documentos/INFORME_LA_CAVA.pdf]

D’amico, María Victoria y Pinedo, Jerónimo 2015 “La investigación sobre clases populares, acción colectiva y proceso político en la argentina. De la configuración de dos matrices de análisis a la incorporación de nuevos desafíos” en *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico* (Valencia). Vol. 9, N° 2.

Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópolis* (México: Siglo XXI).

Feierstein, Daniel (2007). *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina* (Buenos Aires: FCE).

Fernández, Leonardo 2020 “¿Qué es el AMBA? (III y última) Región, regionalización y conurbación de Buenos Aires” en *Café de las Ciudades* (Córdoba). N°190, octubre 2020.

Ferraudi Curto, María Cecilia (2014). *Ni punteros ni piqueteros. urbanización y política en una villa del conurbano* (Buenos Aires: Gorla).

Grassi, Estela (1996). “Vivir en la villa. ¿Dónde está la diferencia”, en Grassi, E. (coordinadora), *Las cosas del poder. Acerca del Estado, la política y la vida cotidiana* (Buenos Aires: Espacio Editorial).

Grimson, Alejandro, Ferraudi Curto, M. Cecilia y Segura, Ramiro (comp.) (2009). *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires* (Buenos Aires: Prometeo).

Jaramillo, Samuel 2008 “Reflexiones sobre la ‘informalidad’ fundiaria’ como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina” en *Territorios* (Bogotá). N° 18- 19, Enero- Diciembre de 2008.

Kessler, Gabriel (2015). *Historia de la Provincia de Buenos Aires, tomo 6: El Gran Buenos Aires* (Gonnet: Edhasa- UNIPE).

Massidda, Adriana 2017 “Negociaciones, permanencia y construcción cotidiana en villas: villas La Lonja, Cildáñez y Castañares, Buenos Aires, 1958-1967” en *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade* (San Pablo). Vol. 9, N° 1, 2017.

Merklen, Denis (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)* (Buenos Aires: Gorla).

Neufeld, María Rosa y Campanini, Silvana (1996). “Protagonismo político y clientelización en el proceso de relocalización de una villa miseria”, en Grassi, E. (coordinadora), *Las cosas del poder. Acerca del Estado, la política y la vida cotidiana* (Buenos Aires: Espacio Editorial).

Oszlak, Oscar (2017). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano* (Buenos Aires: Eduntref).

Pirez, Pedro 2019 “Hacia una perspectiva estructural de la urbanización popular en América Latina” en *Pensum* (Córdoba). Vol. 5, N° 5, Noviembre 2019.

Snitcofsky, Valeria (2022). *Historia de las villas de la Ciudad de Buenos Aires. De los orígenes hasta nuestros días* (Buenos Aires: Tejido Urbano).

Tedeschi, Sebastián (2007). "El caso de Villa La Cava (Gran Buenos Aires, Argentina). Estudio sobre el Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava y el Programa Arraigo (1984-1999)", en Laranjeira, Adriana (compiladora). *Regularización de Asentamiento Informales en América Latina* (Boston: Lincoln Institute of Land Policy).

Vommaro, Gabriel 2017 "Política popular en tiempos de economías posindustriales: trabajo territorial y economía moral en la argentina reciente" en *RePOCS* (Maranhao). Vol. 14, N° 27, Enero- Julio 2017.