

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Director: Juan Carlos Junio



**Colección “Tesis de investigadores e
investigadoras del CCC”**

Autor: Lic. María Florencia Rodríguez

**Título: “Los desalojos en los Nuevos Asentamientos Urbanos
(NAU) de la ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del
Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno”**

Tesis para optar al título de
Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Año 2010

Directora: Dra. Hilda María Herzer

ISBN 978-987-33-1710-1

Director del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini: Prof. Juan Carlos Junio

Subdirector: Ing. Horacio López

Director Artístico: Juano Villafañe

Secretario de Ediciones y Biblioteca: Jorge C. Testero

Secretario de Investigaciones: Pablo Imen

Secretario de Comunicaciones: Luis Pablo Giniger

Publicado en la Biblioteca Virtual del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires - [011]-5077-8000 -

www.centrocultural.coop

Año de publicación 2012

Algunos derechos reservados.

El presente trabajo se publica bajo una licencia Creative Commons Atribución - Share Alike 2.5

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/ar/>

RESUMEN

El presente trabajo de investigación pretende analizar el surgimiento de los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) en la ciudad de Buenos Aires, y los procesos de expulsión que el propio Estado genera hacia esta población, poniendo énfasis en el proceso de desalojo que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) impulsó hacia el NAU Costanera Sur Rodrigo Bueno.

Los Nuevos Asentamientos Urbanos constituyen una modalidad de hábitat popular que adquiere fuerza a partir de la crisis de 2001, sin embargo no son reconocidos por el GCBA para la implementación de políticas de urbanización. Más bien priman acciones de expulsión hacia los NAUs, centralmente, si se trata de predios pasibles de revalorización para el mercado inmobiliario. Este es el caso del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno cuya ubicación próxima a Puerto Madero lo convirtió en un lugarpreciado para el desarrollo de grandes emprendimientos urbanos.

Bajo el argumento de que es imposible la urbanización, el GCBA efectuó un desalojo otorgando a estos habitantes un subsidio habitacional. No obstante, detrás de este modo de intervención subyacen otros intereses en el que participan diversos actores por la apropiación y uso legítimo de este lugar.

De esta manera, este trabajo intenta abordar el proceso de desalojo que el GCBA implementó hacia el NAU Rodrigo Bueno tomando en cuenta las relaciones de fuerza que los diversos actores intervinientes establecen en torno a ese espacio urbano.

Palabras claves: renovación urbana, NAU, desalojos, intervención estatal.

A mis abuelos Carmen y Julia.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco enormemente a mi directora, Hilda Herzer, por su fuerte compromiso y acompañamiento en el proceso de investigación, por sus innumerables lecturas, aportes, y consejos.

Quiero agradecer también a Carla Rodríguez por los comentarios, sugerencias y su apoyo permanente a lo largo de esta etapa.

A los compañeros del Área de Estudios Urbanos por las instancias de debates, reflexiones e intercambios, que tanto contribuyen en mi proceso de aprendizaje y formación; a Valeria Mutuberría y Natalia Cosacov por los debates, críticas y sugerencias pero también por el apoyo y la comprensión.

A mi familia por transmitirme el valor de la constancia en el estudio y en la vida, a mis amigos por el estímulo constante y por estar siempre presentes en cada momento. A mi compañero, Emilio, por su apoyo y cariño incondicional día a día.

Finalmente, quiero agradecer a todas las personas entrevistadas, quienes a través de sus relatos me han transmitido sus experiencias, perspectivas y sensaciones, y que han brindado toda su colaboración para el desarrollo de esta investigación.

¡Muchas Gracias!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
1.1 Presentación del problema	8
1.2 Objetivos e Hipótesis	11
1.2.1 Objetivo general.....	11
1.2.2 Objetivos específicos.....	11
1.2.3 Hipótesis.....	12
1.3 Diseño Metodológico	12
1.3.1 El método cualitativo.....	12
1.3.2 Las técnicas de recolección.....	13
1.3.3 Análisis de la información.....	14
1.4 Estructura de los capítulos	15
CAPITULO 2. LA CUESTIÓN SOCIAL Y URBANA EN AMÉRICA LATINA	16
2.1 Pobreza y cambios en el mundo del trabajo	16
2.2 Pobreza y transformaciones en el espacio urbano	20
2.2.1 Las formas “pobres” de hacer ciudad.....	23
2.3 Aterrizando a escala metropolitana. La pobreza urbana en la ciudad de Buenos Aires.	31
2.3.1 El modelo sustitutivo de importaciones y “las villas miseria”.....	32
2.3.2 El modelo aperturista neoliberal: las “tomas de tierras” y las “ocupaciones de inmuebles”.....	35
2.3.2.1 <i>El gobierno militar</i>	35
2.3.2.2 <i>Los gobiernos democráticos</i>	40
2.3.3 La crisis del modelo: el surgimiento de los NAU.....	46
2.4 Pobreza, mundo del trabajo y hábitat. A modo de reflexión.	51
CAPITULO 3. LOS NUEVOS ASENTAMIENTOS URBANOS. EL CASO DEL ASENTAMIENTO COSTANERA SUR RODRIGO BUENO	57
3.1 Una caracterización socio-espacial	57
3.2 Una caracterización del barrio	58
3.2.1 Sus inicios.....	58
3.2.2 Construyendo el barrio: la acción de los vecinos en el proceso de consolidación.....	62
3.3 Una caracterización de la población	67
3.3.1 Aspectos socioeconómicos.....	67
3.3.2 Acerca de las formas organizativas.....	70
3.3.2.1 <i>La elección de delegados</i>	70
3.3.2.2 <i>Participación de vecinos en organizaciones políticas partidarias</i>	71
3.3.2.3 <i>Relaciones entre vecinos y organizaciones no partidarias</i>	73
3.4 El papel del gobierno local en el asentamiento	75
3.5 El Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. A modo de reflexión	80
CAPITULO 4. EL INTENTO POR DESALOJAR EL ASENTAMIENTO COSTANERA SUR RODRIGO BUENO	82
4.1 La “visibilidad” del asentamiento y su consecuente problematización	82
4.1.1 Los actores entran en escena.....	83
4.1.1.1 <i>Defensores de la Reserva Ecológica: “Asociación Civil por la Reserva Vecinos Autoconvocados”</i>	84
4.1.1.2 <i>Desarrolladores Urbanos: “Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima (IRSA)”</i>	85
4.1.1.3 <i>El sector público</i>	88
4.1.2 Los discursos en torno al asentamiento.....	92
4.1.2.1 <i>“Esto es espacio público”</i>	93
4.1.2.2 <i>“El daño ambiental”</i>	97
4.2. El rol del Estado en la resolución del conflicto: el desalojo forzoso	101

4.2.1 El proceso de implementación	103
4.2.2 Los actores en el proceso de implementación.....	109
4.2.2.1 Defensores de la Reserva Ecológica: “Asociación Civil por la Reserva Vecinos Autoconvocados”.....	109
4.2.2.2 Desarrolladores Urbanos: “Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima (IRSA)”	110
4.2.2.3 Agrupaciones políticas partidarias: “MTL y Polo Obrero”	111
4.2.2.4 Organización no partidaria: “Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH)”	112
4.2.2.5 El sector público.....	113
4.2.3 Impactos y resultados	116
4.3 Los intentos por desalojar el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. A modo de reflexión.....	119
CAPITULO 5. REFLEXIONES FINALES	123
ANEXOS	127
MAPAS Y PLANOS	128
MATRIZ DE ACTORES	135
BIBLIOGRAFÍA	141

“Uno escribe para tratar de responder a las preguntas que le zumban en la cabeza, moscas tenaces que perturban el sueño, y lo que uno escribe puede cobrar sentido colectivo cuando de alguna manera coincide con la necesidad social de respuesta”.

Eduardo Galeano

INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación del problema

Conocer una villa en la ciudad de Buenos Aires parece tarea difícil, hay que ir en busca de ellas para verlas. Concentradas -en su mayoría- en la zona sur de la ciudad, sólo quienes viven cerca de éstas pueden visualizar su existencia. La mayoría de las personas parecen conocerlas por lo que dicen y muestran algunos medios de comunicación. Sin embargo, en estos últimos años han surgido una multiplicidad de asentamientos en zonas céntricas e intersticiales de la ciudad siendo visibles para todos los que allí trabajan, viven o transitan. ¿Quién acaso no ha visto en diferentes barrios de la ciudad grupos de cartoneros asentarse y construir sus viviendas con lo que recolectan en espacios urbanos vacantes? ¿O la existencia de asentamientos de más de un piso de construcción al final de una cuadra formalmente urbanizada, o próximas a las vías del tren en zonas jamás pensadas (Almagro, Caballito, Palermo)? Modalidades de hábitat popular que constituyen una de las diversas formas de hacer ciudad.

El presente trabajo de investigación propone un abordaje acerca de las estrategias habitacionales que desarrollan los sectores populares con el fin de resolver el acceso a la ciudad y las acciones gubernamentales que tienen injerencia sobre estas modalidades. En este marco, se pretende estudiar el surgimiento de los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) en la ciudad de Buenos Aires poniendo especial énfasis en los procesos de exclusión que el propio Estado genera hacia esta población. Más precisamente, se centrará en analizar el proceso de desalojo que el Gobierno de la Ciudad intentó implementar en el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno considerado NAU por la Defensoría del Pueblo de la ciudad.

Los Nuevos Asentamientos Urbanos constituyen una manifestación espacial de la pobreza urbana que comienza a desarrollarse con fuerza a partir de la crisis de 2001. Los sucesivos ajustes económicos y el deterioro de las condiciones de trabajo (desempleo, precarización laboral), impulsaron a amplios sectores de la población a realizar ocupaciones de predios (tierras fiscales y privadas) a los fines de resolver la necesidad de techo dando lugar al surgimiento de nuevos asentamientos¹. A esto se le sumó la carencia de políticas tendientes a facilitar el acceso a la vivienda de interés social, hecho que también contribuyó al crecimiento y desarrollo de esta forma de hábitat popular.

¹ Según la Dirección General de Estadística y Censos, la población residente en villas y asentamientos para el año 2001 era de 107.805 habitantes, a diferencia de 1990 y 1980 cuya población era 52.608 y 37.010 habitantes respectivamente.

En este sentido, el acceso de los sectores populares al mercado del suelo y la vivienda no sólo está vinculado a la problemática de inserción en el mercado de trabajo sino también a la decisión política de facilitar o no procesos integrales de acceso a la ciudad (Herzer, et. al, 2008:184).

Interesa señalar que las decisiones políticas en torno a la organización y distribución de los diversos actores en el espacio urbano están fuertemente vinculadas a la dinámica global urbana. En las últimas décadas, los procesos de renovación y recualificación urbana - impulsados por el avance de la globalización y la incorporación de capitales extranjeros- dieron lugar a una apropiación desigual del espacio adquiriendo el Estado un papel relevante. A través de normativas, inversiones, privatizaciones y programas urbanos, el poder estatal contribuyó a la implementación de procesos de modernización y valorización en la ciudad tendientes a favorecer el desarrollo de actividades financieras y acumulación de capital (Herzer et. al, 2008 y Rodríguez, 2009).

Ahora bien, ¿Cómo conviven estas dinámicas urbanas con las modalidades de hábitat popular? ¿Qué tipo de intervención ha orientado el Estado hacia estas últimas?

Las diversas estrategias habitacionales que los sectores populares han podido desarrollar -ya sean conventillos, villas, ocupaciones de inmuebles, asentamientos- estuvieron vinculadas, en gran medida, a la actitud tolerante o no que el gobierno tuvo hacia ellas.

En el caso de las villas, la tolerancia hacia esta modalidad se mantuvo hasta 1976, momento en que la última dictadura militar implementó políticas de erradicación -a los fines de reordenar los patrones de acumulación de capital en un marco donde la ciudad es pensada para quienes “la merecen” (Oszlak, 1991)- generando el desplazamiento forzoso de los sectores de menores ingresos allí residentes.

Con la transición democrática se produjo nuevamente una tolerancia hacia las formas populares de acceso a la ciudad: ocupaciones de inmuebles públicos y privados, villas, mercado informal de alquileres de piezas en hoteles, nuevas ocupaciones de tierras en áreas intersticiales de la ciudad (Herzer, Di Virgilio, Rodríguez y Redondo, 2008).

No obstante, si bien en los años ‘90 se impulsaron políticas de urbanización en las villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (N.H.T) más antiguos ubicados en tierras fiscales, este modo de intervención no incluyó a las nuevas ocupaciones de predios. Por su parte, ante los procesos de modernización y desarrollo de emprendimientos público-privados en ciertas áreas consideras centrales (Puerto Madero, Retiro, San Telmo, La Boca) la expansión de las ocupaciones de inmuebles tendió a ser obstaculizada implementándose, incluso, amenazas de

desalojos y expulsión como fue el caso de las ex Bodegas Giol en el barrio de Palermo (Rodríguez, 2007 y 2009).

En la historia de esta relación “tensa” entre el Estado y las formas pobres de hacer ciudad es que se pretende inscribir la problemática de los NAU.

Los Nuevos Asentamientos Urbanos son procesos informales de ocupación de predios o inmuebles públicos y/o privados efectuados por familias de escasos recursos.

Esta denominación “NAU” fue elaborada por la Defensoría del Pueblo de la ciudad para aludir a modalidades de hábitat popular que escapan a las villas de emergencia en tanto que no son reconocidos formalmente por el Estado para la implementación de políticas de urbanización. Más bien tienden a ser incorporados en la agenda estatal para impulsar medidas tendientes a la expulsión, centralmente, si se trata de predios pasibles de revalorización para el mercado inmobiliario.

Este es el caso del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno cuya ubicación próxima a Puerto Madero lo convirtió en un lugarpreciado para el desarrollo de grandes emprendimientos urbanos. En efecto, en el año 2005 el Gobierno de la Ciudad efectuó un desalojo parcial otorgando subsidios habitacionales a los habitantes del asentamiento para que se retiraran del lugar.

La justificación de este proceso de desalojo por parte del Estado es que los asentamientos son conglomerados que se fueron formando en terrenos donde es “imposible su urbanización”. Sin embargo, detrás de este modo de intervención subyacen otros intereses en el que participan diversos actores -representantes de la asociación civil “Vecinos por la Reserva”, empresa “IRSA”, organizaciones sociales y los propios habitantes- que despliegan estrategias y discursos, y configuran un campo de relaciones de fuerza en torno a ese territorio, que es necesario analizar.

En este sentido, los NAU tienden a ser “invisibilizados” por el poder estatal, puesto que no son tenidos en cuenta para el desarrollo de políticas integrales tendientes a mejorar sus condiciones de habitabilidad, y su existencia pareciera cobrar fuerza solo cuando tienden a obstaculizar los procesos de valorización y renovación en la ciudad. No obstante, los NAU constituyen una realidad de la pobreza urbana en donde un amplio sector de la población resuelve bajo esta modalidad el acceso a la vivienda y a la ciudad.

Por lo expuesto anteriormente, este trabajo pretende hacer un aporte a la visibilización de la existencia de esta forma de hábitat popular y del lugar que ocupa ante el poder estatal. De esta manera, se procederá a abordar -como caso ilustrativo- el proceso de surgimiento, consolidación y posterior desalojo que el Gobierno de la Ciudad intentó implementar en el

asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno, tomando en cuenta la configuración de relaciones sociales y de poder que se construyen en torno a esta dimensión espacial.

Una serie de preguntas guiarán este proceso de investigación que comprende desde aquellas vinculadas al inicio del asentamiento: cómo surge el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno, quiénes llegan a poblar el lugar, qué estrategias habitacionales utilizaron estos habitantes; pasando por el papel que ocupa en la dinámica de la ciudad: qué transformaciones urbanas se han desarrollado en esa zona, cuáles son los conflictos de intereses que surgen en torno a este asentamiento, cuál es el entramado de actores que allí intervienen; hasta el posicionamiento del Estado en el conflicto: cómo es problematizado el asentamiento en la agenda gubernamental, cómo interviene el Estado en el asentamiento, cuáles son los impactos del accionar del gobierno hacia los habitantes de Costanera Sur Rodrigo Bueno. Preguntas que han surgido con el devenir de la propia investigación y que intentarán responderse a lo largo de este trabajo.

1.2 Objetivos e Hipótesis

1.2.1 Objetivo general

Analizar a través de la implementación de la política de erradicación (impulsada en el año 2005), las estrategias y mecanismos que utiliza el Gobierno de la Ciudad en la resolución del conflicto con el NAU Costanera Sur Rodrigo Bueno.

1.2.2 Objetivos específicos

1. Analizar el contexto en el cuál surge el concepto “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAU) y describir cuáles son los motivos que dan lugar a ésta definición. Dilucidar la relación que existe entre el desarrollo del concepto NAU y la política que se pretende implementar bajo esa denominación.
2. Describir el surgimiento y consolidación del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno tomando en cuenta los mecanismos o estrategias a través de los cuales, las familias de escasos recursos desarrollan procesos informales de ocupación de esos predios.
3. Describir los conflictos de intereses que surgen en el proceso de consolidación en el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. Examinar las características del entramado de actores involucrados y sus posicionamientos con relación a la problemática del asentamiento: GCBA: funcionarios y técnicos; desarrolladores urbanos: empresa IRSA, ONG en defensa de la Reserva Ecológica: Asociación Civil Vecinos por la Reserva, y habitantes del asentamiento: organizados y no organizados.

4. Describir y analizar las acciones que el GCBA implementó hacia los NAU y, en particular, hacia el asentamiento Rodrigo Bueno como mediador del conflicto, de acuerdo a las demandas e intereses de los actores intervinientes.
5. Analizar el rol que desempeñaron los diversos actores al momento de la implementación del desalojo.
6. Indagar sobre la efectividad del Estado en la implementación del proceso de desalojo y su impacto en los habitantes del asentamiento y en la gestión estatal.

1.2.3 Hipótesis

1. El Estado contribuye a generar procesos de segregación residencial hacia los sectores populares ya sea por omisión (ausencia de políticas urbanas de interés social que faciliten el acceso a la vivienda mediante mecanismos formales, todo lo cual es una política) o por procedimientos como los desalojos.
2. El proceso de expulsión implementado no es más que la expresión de un Estado que deja la resolución de problemáticas habitacionales en manos del mercado generando, a través del desalojo, una mayor vulnerabilidad y desprotección a los habitantes sin tener en cuenta las decisiones de los mismos y sus perspectivas al respecto.
3. Existe una distinción entre la política urbana destinada a las villas y la política urbana orientada a los “nuevos asentamientos”, mientras en la primera hay un resguardo legal que garantiza la urbanización y la radicación, la segunda -tal es el caso del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno- se caracteriza por el “desalojo acordado” o la erradicación.
4. La entrega de subsidios no soluciona el problema habitacional de la ciudad ni mejora las condiciones de vulnerabilidad de las personas sino que es una forma de intervención parcial que desliga al Estado de la responsabilidad de diseñar políticas urbanas integrales.

1.3 Diseño Metodológico

1.3.1 El método cualitativo

De acuerdo al objeto de estudio y al carácter descriptivo de los objetivos planteados, la estrategia metodológica utilizada para este trabajo es de tipo cualitativa.

El método de investigación cualitativa centra su estudio en las representaciones y significados que los propios sujetos asignan a la realidad que protagonizan tomando en cuenta las situaciones y el contexto en que estos se encuentran. La particularidad de este método es que permite comprender la dinámica de las relaciones sociales a través de los significados,

motivos, aspiraciones, creencias, valores, actitudes y hábitos de los sujetos que intervienen (Souza Minayo, 2002).

En este marco, el objeto de estudio -la política del Estado hacia un asentamiento particular- pretende ser pensado a partir de las relaciones que los diversos actores intervinientes establecen en ese espacio urbano según sus posicionamientos, valoraciones e intereses.

La población en estudio, entonces, comprende a un amplio grupo de actores: habitantes del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno (mujeres y hombres mayores de 18 años), funcionarios y técnicos pertenecientes a diferentes áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que intervinieron en el asentamiento (fundamentalmente al momento del desalojo), representantes de la empresa IRSA, y asociaciones no partidarias: integrantes de la Asociación Civil Por la Reserva Vecinos Autoconvocados y miembros del equipo de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH).

1.3.2 Las técnicas de recolección

Para el desarrollo de esta investigación se trabajó conjuntamente con datos primarios y secundarios. La recopilación de información secundaria implicó un relevamiento bibliográfico de autores latinoamericanos, en especial argentinos, orientados a abordar los procesos de empobrecimiento urbano y la intervención del Estado en las modalidades de hábitat popular. A su vez, se revisaron documentos como informes gubernamentales, normativas, decretos, leyes, notas periodísticas y censos. En cuanto a los datos primarios se empleó como técnica de recolección la entrevista semi-estructurada.

Esta técnica de recolección fue aplicada a los habitantes del asentamiento, funcionarios del Gobierno de la Ciudad, representantes de la empresa IRSA, integrantes de la Asociación civil por la reserva y miembros del equipo de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos; a los fines de comprender sus posicionamientos y modos de acción en torno al proceso de desalojo en el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. En este sentido, la entrevista posibilita un diálogo cara a cara con el informante quien a través de sus propias palabras y uso del lenguaje permite comprender las perspectivas que tiene respecto de sus experiencias y/o situaciones vividas (Taylor y Bodgan, 1987).

La aplicación de la entrevista semi-estructurada requirió de la realización de una guía amplia de preguntas acorde a las dimensiones y objetivos de la investigación. El orden y la formulación de estas preguntas fueron variando de acuerdo al perfil de los actores - según se trate de los habitantes del barrio, de funcionarios, de ONGs, o de los representantes

de una empresa- aunque los ejes temáticos de las entrevistas fueron los mismos para todos los casos a los fines de establecer relaciones y comparaciones entre los entrevistados.

El trabajo de campo se efectuó entre mediados del 2008 y mediados del 2009 en la ciudad de Buenos Aires realizándose un total de 35 entrevistas. Los contactos se establecieron mediante la utilización de la técnica de “bola de nieve”, en donde a través de los primeros entrevistados se buscó referencia de otras personas que estuvieron vinculadas a la problemática del asentamiento con el fin de invitarlos a conversar y continuar el proceso de recolección de datos a través de la aplicación de la entrevista. La predisposición de los entrevistados a conversar y expresar sus vivencias y experiencias en torno al asentamiento estuvieron presentes desde un primer momento, al mismo tiempo que brindaron acceso a materiales, informes y hasta la posibilidad de establecer un nuevo contacto de ser necesario.

El día y lugar de la entrevista fue acordado según la disponibilidad de los propios entrevistados. En el caso de los habitantes de Costanera Sur Rodrigo Bueno los encuentros se realizaron en sus propias viviendas dentro del asentamiento. Con respecto a los funcionarios y técnicos del Gobierno de la Ciudad las reuniones se efectuaron en sus propios lugares de trabajo de la misma manera que ocurrió con los representantes de la empresa de desarrollo urbano IRSA. Por su parte, en lo que refiere a los miembros de asociaciones civiles el encuentro se realizó en sus espacios de trabajo o en bares de la ciudad. La duración de las entrevistas fue -en promedio- de una hora y media, aplicándose una sola para cada entrevistado. La cantidad de casos a relevar estuvo dada por el criterio de la “saturación teórica” que es alcanzado cuando no se obtienen conocimientos nuevos a los ya disponibles acerca de las categorías de análisis planteadas.

1.3.3 Análisis de la información

Las entrevistas realizadas fueron grabadas con previa autorización y conformidad de los informantes garantizándose el anonimato. Una vez efectuadas las mismas se procedió a su correspondiente desgrabación. Esto permitió identificar las principales dimensiones o ejes temáticos que fueron surgiendo de la guía de entrevistas en concordancia con los objetivos planteados. Posteriormente a la selección del material se procedió a la codificación y categorización de la información que permitió establecer relaciones y comparaciones entre los relatos de los entrevistados dando lugar a la interpretación de los datos y a la elaboración del manuscrito final.

1.4 Estructura de los capítulos

La tesis comprende 4 capítulos y conclusiones.

En el capítulo primero se hace una presentación del problema, objetivos, hipótesis y diseño metodológico.

En el capítulo segundo se elabora un recorrido histórico sobre el proceso de empobrecimiento urbano a escala latinoamericana y local tomando en cuenta las estrategias habitacionales que los sectores populares construyen a los fines de acceder a la ciudad y el tratamiento del Estado hacia estas modalidades. A escala local, se pone especial énfasis en el surgimiento de los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires

En el capítulo tercero se describe el proceso de surgimiento y consolidación del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno a partir de las estrategias realizadas por los propios habitantes para acceder a ese lugar sin perder de vista el papel que históricamente ha ejercido el Estado.

En el capítulo cuarto se analiza el rol que ocupa el asentamiento en la dinámica de la ciudad y las relaciones de fuerza que se construyen entre los diversos actores por el destino y apropiación de ese espacio urbano. En un primer eje se aborda la construcción del asentamiento como un “problema” que debe ser resuelto a partir de los discursos y representaciones simbólicas de los actores intervinientes. En un segundo eje se analiza el posicionamiento del Estado en torno a este conflicto, poniendo énfasis en el proceso de desalojo que implementa y los impactos de ese modo de intervención.

Finalmente, en el capítulo cinco se presentan las reflexiones finales.

CAPITULO 2. LA CUESTIÓN SOCIAL Y URBANA EN AMÉRICA LATINA

Este capítulo tiene por objetivo abordar el proceso de empobrecimiento urbano tomando en cuenta las transformaciones globales que se desarrollaron en las últimas décadas y la repercusión que las mismas tuvieron en la cuestión social y urbana tanto a escala regional como local.

Por tales motivos, se procederá a describir los cambios a escala global que impactaron en el proceso de empobrecimiento de la región latinoamericana a partir de dos ejes de análisis: por un lado, las transformaciones en el rol del Estado y los cambios producidos en el mercado de trabajo y por otro, las transformaciones socio-territoriales en el espacio urbano.

2.1 Pobreza y cambios en el mundo del trabajo

Para comprender el proceso de empobrecimiento en América Latina, resulta de suma importancia tener en cuenta una serie de cambios a escala global, entre los cuales vale mencionar las transformaciones en el aparato productivo y en el mercado laboral.

A mediados de la década del '70 se produjeron grandes transformaciones en el modo de acumulación capitalista, que impactaron notablemente en las condiciones de vida de un amplio sector de la población. Nos encontramos en la llamada etapa post-industrial, período en el que el desarrollo científico-tecnológico, la racionalización de la producción y la competencia económica, impulsaron un desplazamiento de la producción de bienes a la producción de servicios y actividades especulativas, generando desempleo masivo, inestabilidad y precarización laboral.

Robert Castel denominó a este proceso crisis de la sociedad salarial (Castel, 2006) para referirse a la disminución de las protecciones sociales de los asalariados y a la ausencia de mecanismos tendientes a reducir el riesgo social. Estos impactos no se hicieron sentir solo en el ámbito laboral sino también en el plano estatal. Siguiendo a este autor (2006: 375) la sociedad salarial fue, al mismo tiempo, un modo de gestión política, que necesitó para su existencia no sólo del crecimiento económico sino también del desarrollo de un Estado social, tendiente a brindar garantías y prevenir la inseguridad de los trabajadores en el mercado laboral. Las transformaciones en la economía global no solo tendieron a desmoronar la sociedad salarial sino que pusieron en cuestión el rol protector del Estado de bienestar.

Ahora bien, estos procesos globales que impactaron en diversas partes del mundo también tuvieron una clara incidencia a escala regional. La re-organización de la economía y la política influyeron notablemente en América Latina.

Ziccardi (2001:87) reconoce a nivel internacional, tres transformaciones que impactan en la cuestión social y en las políticas urbanas de nuestras ciudades:

- 1) Los procesos de globalización de la economía. La autora sostiene que la globalización y los flujos de capital tienden a desterritorializar el proceso productivo, situación que trae consigo un proceso de desindustrialización y tercerización en la economía de las ciudades.
- 2) La reforma del Estado de bienestar. Si bien en América Latina no hubo un pleno desarrollo de este modelo, las políticas sociales debieron reestructurarse en un contexto de descentralización, en el que el Estado nacional disminuyó sus recursos y su accionar, asumiendo mayor responsabilidad el Estado local.
- 3) La revolución informacional. Ziccardi hace referencia a las nuevas tecnologías tendientes a acortar distancias y transmitir una cultura globalizada.

En este capítulo se trabajará sobre los dos primeros ejes mencionados. El proceso de globalización, a fines de la década del '70, trajo en América Latina un conjunto de reformas estructurales que impactaron en el plano político, económico y social. De acuerdo a López (2005:29) esta profunda reestructuración implicó cambios en las reglas de juego de los mercados y una redefinición del rol de los Estados.

A partir de los años 80s, los países latinoamericanos comenzaron a adaptarse al proceso de globalización y modernización a través de una nueva participación en el comercio internacional. Se dejaba atrás el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)² para pasar a un nuevo modelo económico que implicaba la desregulación económica y la incorporación al mercado mundial. Las medidas implementadas generaron una pérdida de legitimidad del Estado nacional y una supremacía de la lógica del mercado a los fines de lograr mayor competitividad.

En la década del '90 estas medidas tendieron a consolidarse. Las políticas neoliberales plantearon un cambio en el rol del Estado a los fines de que el mercado pudiera funcionar libremente sin ningún tipo de obstáculos. A través de un conjunto de medidas promovidas por los organismos internacionales de crédito, comenzaron a desarrollarse procesos de privatización y reducción de las funciones de los Estados latinoamericanos, dando lugar a una descentralización gubernamental. Esta descentralización consistió principalmente, en la

² El proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) comienza a desarrollarse en América Latina a partir de 1940 hasta 1980. En un contexto de crisis económica mundial, los países desarrollados optaron por cerrar sus mercados limitando las importaciones y exportaciones, situación que obligó a los países subdesarrollados a impulsar, a través de la intervención estatal, una primera etapa de industrialización de bienes de consumo final a los fines de reemplazar los productos que provenían del exterior.

transferencia de servicios (salud, educación, bienestar social) a los gobiernos locales mediante una notable reducción del gasto público.

Así lo expresa Herzer: “los cambios económicos fueron acompañados por cambios políticos en la medida en que las ciudades se encontraron compitiendo en el mercado global, desreguladas con servicios y viviendas privatizados, en un marco de desaparición de las políticas de bienestar” (Herzer, 2008:33). De este modo, las políticas de carácter “social” y de alcance “universal” implementadas por el Estado comenzaron a ser reemplazadas por un conjunto de medidas vinculadas a las necesidades del mercado, situación que contribuyó a profundizar el proceso de desregulación económica, impactando considerablemente en el mercado de trabajo.

Las reformas laborales que se realizaron en esos años -contratación por tiempo determinado, reducción de cargas sociales, descentralización de las negociaciones colectivas, entre otras- contribuyeron a la precarización de las relaciones laborales y a la reducción de los niveles de empleo.

A esto debe sumársele que las inversiones privadas que se realizaron en América Latina estuvieron orientadas, centralmente, al sector servicios generando una notable caída del empleo en el sector manufacturero. Según cifras de la CEPAL (2000) entre 1997 y 1999 el desempleo urbano aumentó en América Latina de 7,3% a 8,7%, alcanzado dos puntos porcentuales en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela.

Los procesos de desindustrialización y tercerización desarrollados durante las décadas del ‘80 y ‘90 afectaron a las grandes ciudades generando una disminución de empleos estables y buenos salarios, que imposibilitó a los trabajadores y sus familias el acceso a mecanismos de seguridad social (Ziccardi, 2001). En América Latina estas transformaciones produjeron elevadas tasas de desempleo, subempleo pero sobre todo un fuerte aumento del empleo informal.

Ahora bien, estos cambios en el patrón productivo no tuvieron los mismos efectos en toda la región. La estructuración histórica de los mercados de trabajo -formal e informal- ha sido diferente en cada uno de los países latinoamericanos en base al nivel de desarrollo alcanzado durante la etapa sustitutiva de importaciones (Roberts, 2005). Asimismo, las políticas y regulaciones vinculadas al mercado de trabajo también fueron variando en cada caso. En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, prevaleció una fuerte regulación de las condiciones de trabajo cuyas protecciones sociales se hacían extensivas no sólo al trabajador sino también a su familia, a diferencia del caso de México donde no se impulsaba el cumplimiento de las regulaciones y normativas laborales. Estas diferencias en el mercado de trabajo hicieron que

los impactos y la capacidad de respuesta de los países latinoamericanos fueran heterogéneos ante las transformaciones económicas profundizadas en la década del '90.

Las ciudades que históricamente tuvieron un mercado formal y un fuerte sistema de protección social como Buenos Aires y Montevideo, comenzaron en los años '90s a tener un aumento proporcional de desempleo que superaba los niveles de empleo precario. En contraposición, en la ciudad de México -donde primaba el empleo informal- el desempleo decrece pero el empleo precario crece sustancialmente. Por su parte, en el caso de Lima, el desempleo aumenta pero los efectos se hacen sentir en la precarización del empleo (Portes y Roberts, 2008).

Otro factor que adquirió importancia en este proceso, es el crecimiento de la desigualdad e inequidad en los niveles de ingreso (Stallings y Weller, 2001). En un marco de acelerada incorporación de innovaciones tecnológicas y desarrollo de las actividades del sector terciario, la demanda de trabajadores con altos niveles de calificación comenzó a ser mayor, ampliando la brecha de ingresos entre estos y los trabajadores de menor calificación (Katzman, 2001; Ziccardi, 2001, Roberts, 2005). En este sentido, la desigualdad distributiva de ingresos contribuyó a un mayor empobrecimiento y vulnerabilidad, afectando centralmente a los sectores con bajo capital educativo que se encontraban incorporados informalmente al mercado de trabajo.

De este modo, existe una vinculación entre la situación laboral y la condición de pobreza en la región latinoamericana (Arriagada, 2000). La precarización de las condiciones laborales, la contracción del sector industrial y la caída del ingreso laboral, tuvieron grandes efectos en la población dando lugar a nuevas formas de empobrecimiento en las ciudades de la región. Sin embargo, en cada una de ellas la pobreza no creció de manera homogénea. En Santiago de Chile la pobreza disminuyó durante la década del '90, creciendo de manera significativa en la ciudad de México. Por su parte, en el caso de Buenos Aires y Montevideo los niveles de pobreza comenzaron a crecer a mitad de esta década (Roberts, 2005). Estas variantes demuestran cómo en este proceso de empobrecimiento hay una diversidad de tiempos, modalidades e intensidades que repercute de manera diferente en cada país. Sin embargo y a pesar de ello, es importante resaltar que estas transformaciones en el mercado de trabajo tendieron a profundizar la pobreza y la desigualdad, que se manifestaron entre otras formas, en un acceso diferenciado a ciertos servicios básicos como la salud, la educación, el acceso a la tierra y a la vivienda.

2.2 Pobreza y transformaciones en el espacio urbano

De similar manera que en el mercado de trabajo, los cambios en la economía global incidieron en la configuración socio-espacial. Según Bryan Roberts (2005), las transformaciones en el sistema económico global impactaron de manera significativa en la organización política, económica y urbana de los países latinoamericanos.

La globalización -entendida como un proceso que acompaña al capitalismo desde sus comienzos- tiene un rol importante en la reorganización geográfica. El sistema capitalista necesita para su existencia, construir un espacio -de transportes, comunicaciones, infraestructuras, tecnologías y relaciones espaciales- producido por la necesaria combinación de capital e intensidad de trabajo, que facilite la acumulación de capital (Harvey, 2000).

Ahora bien, estos inmuebles e infraestructuras que permiten la circulación de capitales influyen de manera diferenciada sobre el paisaje geográfico. Gran parte del capital está incluido en el espacio como capital inmobiliario, generándose “un proceso de producción de desarrollo temporal y geográfico desigual” (Harvey, 2000:79).

Siguiendo con los aportes de Harvey (2000) la desigualdad geográfica está dada entonces por la intensidad de la inversión de capital en las regiones ricas, que aumenta las riquezas de estas zonas, mientras que las regiones pobres se vuelven relativamente más pobres. Con relación a esto, Soja (1989) hace referencia al desenvolvimiento geográfico desigual, en donde la supervivencia del capitalismo depende de la diferenciación del espacio ocupado en regiones superdesarrolladas y subdesarrolladas, situación que posibilita la acumulación de recursos y capital.

El efecto que esto genera es la división y fragmentación del espacio que trae consigo una pérdida de sociabilidad y la exclusión de los sectores más vulnerados. Se hace referencia a un nuevo urbanismo -el urbanismo neoliberal- en el que la *gentrificación*³ (Harvey, 2000; Smith, 2002; Herzer, 2008; Wacquant, 2008) se convierte en una estrategia urbana global, cuya expansión es posible a partir de la relación entre lo global y lo local. Esta tendencia global presenta fuertes rangos de variabilidad y niveles diferenciados en los modos en que se concreta localmente cada proceso, a partir de los entramados, niveles y actores presentes.

De este modo, la globalización impacta en el espacio local generando el desplazamiento de los sectores de menores recursos ante la inversión de capitales en áreas urbanas antes

³ De acuerdo a Herzer (2008) “*Gentrificación es el proceso resultante de la conversión de zonas socialmente marginales de la ciudad central, en áreas de uso residencial para la clase media*” (Herzer, 2008:20). Para esta autora, el proceso de *gentrificación* consiste en concretar algunas condiciones específicas: el desplazamiento de al menos una parte de los residentes de bajos ingresos, el mejoramiento físico del barrio y en parte, el cambio del carácter social del barrio (Ver Herzer, 2008).

degradadas. Esto da lugar a un proceso de segregación residencial (Kaztman, 2001) por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea al interior de los mismos, pero claramente heterogénea en relación con los demás barrios. Para Roberts (2005) la globalización ha generado un impacto indirecto en las ciudades latinoamericanas en términos de segregación socio-espacial.

Ante la necesidad de atraer nuevas inversiones y capitales, las ciudades de América Latina desarrollan procesos de recualificación y renovación urbana, que consisten en recuperar y revalorizar áreas inutilizadas de la ciudad para los sectores de mayores ingresos, a través de grandes emprendimientos inmobiliarios comerciales, residenciales y de recreación. Balbo (2003) toma en cuenta algunos ejemplos para referirse a este proceso: Puerto Madero en Buenos Aires, el aeropuerto de los Cerrillos en Santiago de Chile y la parada ferroviaria de Tamanduathey en el área de San Pablo. Asimismo, se observa una recualificación de los centros históricos como ocurre en México D.F. y Bogotá. De esta manera, la ciudad se transforma “en un bien económico en sí mismo” (Balbo, 2003:83) que atrae a diversos actores (empresarios, constructores, inmobiliarios) tendientes a realizar grandes inversiones en ciertas áreas de la ciudad.

Se producen, de esta manera, procesos de segregación, por un lado voluntario, realizado por los sectores de altos ingresos, quienes deciden habitar en los barrios cerrados o viviendas de lujo alejados de la ciudad y por el otro involuntario, en donde los sectores de menores ingresos son desplazados de ciertas zonas de la ciudad.

Las disparidades entre barrios socialmente homogéneos, se van manifestando por el acceso diferencial a la calidad de los servicios (infraestructura, salud, educación, transporte, seguridad pública, espacios de esparcimiento), siendo en los barrios pobres donde las instalaciones están en peor condición. Esto genera una discriminación socioespacial, porque las personas de menores recursos no sólo no acceden, en calidad y cantidad, a ciertos servicios -situación que les dificulta el acceso a fuentes de empleo, educación, cultura, recreación-, sino que se ven impedidos de establecer vínculos y relaciones con personas de otras clases sociales, lo que los conduce a un progresivo aislamiento social.

Partiendo de la idea de que el espacio urbano modela y es modelado por el conjunto de relaciones sociales que existen en una sociedad, Lefebvre (1972) sostiene que la segregación destruye lo urbano⁴ en tanto rompe las relaciones percibidas y concebidas (Lefebvre,

⁴Según Lefebvre, “lo urbano” implicaría la libertad de reunir y producir “diferencias”, entendiendo por diferencias a las relaciones, al vínculo social diverso. Como expresa Lefebvre “...la sola noción de lo urbano prohíbe prescribir lo que reduce, lo que suprime las diferencias. (...) Lo urbano reúne. Lo urbano, como forma, trans-forma lo que agrupa (concentra) (...) También reúne los conflictos y las comunicaciones y formas de

1972:139), elude las contradicciones y pone fin a las confrontaciones. Para este autor, la segregación rompe la totalidad concreta, la complejidad, ocasionando una disgregación de la vida mental y social.

Debe tenerse en cuenta que la segregación espacial es una expresión de la desigualdad social que se agudiza a partir de la implementación de las políticas neoliberales, ante las transformaciones en el mercado de trabajo y en el rol del Estado.

La notable reducción del gasto público y la privatización de los servicios (Gutiérrez, 2004) contribuyó a una apropiación y producción diferencial del espacio urbano, visibilizándose la brecha entre los diferentes sectores de la sociedad. A esto debe sumársele la creciente vinculación entre el Estado y los privados. Jordán (2003) sostiene que, en el marco de la globalización, se demanda mayor eficiencia de los gobiernos, conjugando funciones de gestión pública y privada a los fines de dinamizar el comercio internacional a través de inversiones en infraestructura y equipamiento urbano orientado a los sectores medios y altos.

Como expresa Ziccardi: “las ciudades latinoamericanas (...) se han caracterizado por ofrecer excelentes condiciones de vida para los sectores de más altos ingresos, niveles aceptables de confort para las capas medias, y situaciones de precariedad, deterioro y miseria para grandes contingentes que forman parte de los sectores populares” (Ziccardi, 2001:106)

En este sentido la lógica del capital está entrelazada no sólo con el espacio y el lugar sino también con la lógica de intervención estatal (Gottdiener y Feagin, 1988). En las ciudades de América Latina, el mejoramiento de los componentes físicos, comerciales y sociales del barrio, han sido manejados por el gobierno local⁵ generando, en muchos casos, el desplazamiento de los sectores más vulnerados. La expulsión de los sectores de menores ingresos se realiza mediante acciones violentas o desalojos compulsivos, situaciones en que el Estado obliga a las familias a mudarse, otorgándoles subsidios habitacionales.

Según Herzer (2008) este proceso de gentrificación -revitalización de las áreas residenciales degradadas- posibilita el desarrollo de emprendimientos públicos y privados, adquiriendo un papel decisivo los agentes del suelo, los gobiernos y las entidades financieras, siendo los ocupantes quienes padecen las consecuencias.

comunicaciones pre-existentes. En tanto que forma que trans-forma, lo urbano desestructura y re-estructura sus elementos...” (Lefebvre, 1972:179) Para este autor, lo urbano es el lugar de expresión de los conflictos, por tanto no existe armonía alguna. Lo urbano es concebido como un lugar de enfrentamientos, confrontaciones y contradicciones (ver Lefebvre, 1972).

⁵ De acuerdo a Herzer, los mecanismos de intervención estatal son diversos: promoción de barrios o zonas susceptibles de experimentar gentrificación, oferta de beneficios fiscales para la rehabilitación, inversión de fondos públicos en la mejora de los servicios públicos en las áreas seleccionadas, intervenciones dirigidas a los propietarios para rehabilitar o vender su propiedad, recalificación del suelo, etc. (Herzer, 2008).

Se puede apreciar entonces como las transformaciones en el mercado de trabajo (precarización, desempleo, bajos salarios), la desregulación del papel del Estado (privatizaciones, desregulación, descentralización y focalización de las políticas sociales) y los grandes flujos de capital, produjeron importantes transformaciones en la distribución del espacio urbano y en las condiciones habitacionales de los sectores más vulnerados. Las dinámicas desarrolladas fueron constitutivas de un empobrecimiento que también se hizo sentir en el plano urbano-territorial (acceso diferencial a los servicios e infraestructura, desigualdad y segregación socioespacial), por lo cual, los sectores populares debieron realizar modalidades alternativas de acceso al hábitat.

En este contexto resulta de suma importancia preguntarse ¿cuáles fueron las formas en que este proceso de empobrecimiento y exclusión se manifestó en la ciudad? Ante el desplazamiento de los que fueron objeto en las ciudades ¿qué estrategias realizaron los sectores populares latinoamericanos para apropiarse del espacio urbano?

2.2.1 Las formas “pobres”⁶ de hacer ciudad

Existen abundantes referencias bibliográficas en torno al proceso de empobrecimiento urbano latinoamericano y las distintas modalidades de hábitat popular. Entre los diversos autores vale mencionar: Schteinghart (1989), Coulomb (1992), Bazant (1992), quienes abordan las formas de producción social del hábitat en México; Duhau (1998) quien también examina estos procesos en México y en Caracas; Riofrío (1991) quien analiza similares estrategias en Perú; Clichevsky, Herzer y Pérez (1990), Rodríguez y Di Virgilio (2007) quienes estudian estas modalidades en Argentina⁷.

Desde diferentes perspectivas y enfoques, estos autores se han propuesto analizar las estrategias habitacionales con que los sectores populares resuelven su acceso a la ciudad. Estas modalidades fueron denominadas de maneras diversas en la región: “Barriada” en Perú,

⁶ Esta expresión refiere a aquellas modalidades, tales como las formas autogestionarias y el cooperativismo de vivienda, donde la utilización de los propios recursos juega un rol primordial dada la imposibilidad de resolver satisfactoriamente la demanda habitacional ya sea a través de los mecanismos del mercado o de las políticas estatales. De acuerdo a Rodríguez, las formas pobres de hacer ciudad se transforman públicamente en la “ciudad ilegal” (Rodríguez, 2005:43).

⁷ La selección de estas ciudades no agota el universo de casos, puesto que existen modalidades de hábitat popular en otras ciudades latinoamericanas como Brasil, Bolivia, Chile, entre otras. Sin embargo, dos elementos fueron considerados suficientes para efectuar este recorte: el propio recorrido bibliográfico y el lineamiento teórico de los autores relevados. Con relación a este último punto, puede verse que en el caso de Brasil existe una diversidad de autores (Abramo 2003, Pasternak Taschner, 2003, Baltrusis, 2009) que abordan la problemática de las favelas poniendo énfasis en la informalidad del mercado inmobiliario y en los procesos de urbanización y desigualdad socio-espacial, eje que profundizaré en mis futuros trabajos pero que escapa a este apartado.

“Favela” en Brasil, “Colonias Populares” en México, “Ranchos” en Venezuela, “Callampas” en Chile y “Villa” en Argentina, entre otras.

A pesar de las diferentes denominaciones, estas formas pobres de hacer ciudad presentan elementos en común. En términos generales surgieron a partir de la década del ‘40 durante los procesos migratorios del campo a la ciudad. El desarrollo del proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) y la crisis de la economía rural impulsó la migración de amplios sectores a la ciudad en busca de mejores condiciones laborales, sin embargo, las estructuras ocupacionales que se desarrollaron no pudieron absorber la gran cantidad de personas que arribaban dando lugar a procesos de exclusión (Quijano, 1973). Esta situación, sumada a la incapacidad del Estado para resolver el problema habitacional, llevó a que estos sectores empobrecidos comenzaran a realizar ocupaciones de tierras para garantizarse un lugar en la ciudad.

Un aspecto a señalar es que el origen de la población que dio lugar a las modalidades de hábitat popular fue cambiando con los años. Aunque en un primer momento predominaron los migrantes pobres del interior del país, fueron posteriormente los propios sectores populares urbanos los que contribuyeron al proceso de urbanización popular.

La ocupación de tierras fue una tendencia que se mantuvo vigente en las décadas siguientes debido a la crisis estructural de los mercados de trabajo y a las limitaciones de las políticas habitacionales en los países latinoamericanos. Un aspecto característico de estas ocupaciones es que tienden a efectuarse en zonas de bajo valor inmobiliario, alejadas de los centros urbanos con carencia de infraestructura, precariedad en las viviendas e irregularidad en la tenencia de la tierra.

En las ciudades latinoamericanas, el acceso al suelo suele realizarse mediante dos modalidades: la ocupación directa o “invasión”, y la compra-venta “irregular” o también denominada “fraccionamiento clandestino”. De acuerdo a la primera modalidad, la ocupación de la tierra se efectúa sin ningún tipo de legitimación en terrenos públicos y/o privados. En lo que refiere a la compra-venta “irregular”, si bien la venta de la tierra es realizada por el propietario, el fraccionamiento se efectúa por fuera de la normativa, situación que le da un carácter de “ilegalidad”. En muchos casos, el pago por parte de las familias para acceder a un predio no es realizado al propietario sino a un líder o intermediario, que actúa mediante la tolerancia gubernamental (Clichevsky, Herzer, Pérez, et. al, 1990).

Ahora bien, los sectores populares logran -a través de estas modalidades- acceder al suelo pero no a una vivienda. Por lo general estas tierras ocupadas carecen de servicios, infraestructura y unidades habitacionales, motivo por el cual es necesaria la autoconstrucción.

En este marco, son los propios habitantes quienes con ayuda de familiares y vecinos proceden a la edificación de la vivienda, proceso que en algunos casos es complementado mediante la contratación de mano de obra.

La decisión de contratar mano de obra depende, en gran medida, del nivel de ingreso que tengan las familias (Duhau, 1998). Esto significa que las viviendas autoconstruidas son también autofinanciadas -según el nivel de ingreso y la capacidad de ahorro familiar- dada la imposibilidad de acceder a financiamientos y créditos.

Es por este motivo que las viviendas se edifican progresivamente o en varias etapas. En una primera etapa, la vivienda suele construirse provisoriamente con materiales de desecho (cartón, maderas y chapas usadas) para que pueda levantarse de manera rápida y sin altos costos. En una segunda etapa, se procede a la construcción de la vivienda definitiva cuyo proceso requiere de un mayor tiempo. Las unidades habitacionales se construyen en fases que comprenden varios años lo que implica un “lento proceso de consolidación de las mismas” (Schteingart, 1989: 135). No obstante, interesa señalar que el acceso a la vivienda popular no sólo se efectúa por medio de la autoconstrucción sino también mediante la oferta de viviendas baratas de alquiler.

Estos son algunos aspectos característicos de las formas populares de acceso a la ciudad. Sin embargo debe tenerse en cuenta que estos procesos no son homogéneos en cada uno de los países, principalmente, porque las dinámicas urbanas que se desarrollan y las políticas estatales que se implementan son diferentes.

Existe una serie de particularidades en cada uno de los países de la región. Tomando en cuenta el caso de los “ranchos” en Caracas y las “barriadas” en Lima, el acceso al suelo se realiza mediante la invasión de tierras en áreas despreciadas de la ciudad, centralmente, en terrenos de propiedad pública. Con respecto a la población, en Caracas estas invasiones son realizadas por un grupo heterogéneo de sectores populares y medios. Por su parte, en Lima, son los sectores populares de ingresos bajos quienes habitan en las “barriadas”, mientras que los sectores medios residen en las viviendas baratas de alquiler -conocidos como “tugurios”- ubicados en áreas centrales de la ciudad (Duhau, 1998).

Con respecto a las “colonias populares” en México, el proceso de producción popular del hábitat se realiza tanto en tierras públicas como privadas, no atractivas a la inversión inmobiliaria (Coulomb, 1992). En lo que refiere a la ocupación de predios, si bien en los años ‘40 tuvo auge la “invasión” (Schteingart, 1989), fueron posteriormente los “fraccionamientos clandestinos” los que adquirieron mayor fuerza. De similar manera ocurre en Bogotá donde el acceso se logra mediante el loteamiento irregular o “urbanización pirata”. Esta modalidad de

hábitat popular se ha convertido en una estrategia habitacional importante tanto para los sectores populares como para los sectores medios ya que la no disponibilidad de terrenos públicos y la inexistencia de predios de bajo valor económico, ha imposibilitado a estos sectores el acceso a través de la ocupación directa. Tomando en cuenta los aportes de Clichevsky (2003), el barrio pirata es organizado por un propietario particular quien posee el terreno y lo divide en lotes para su venta. En este sentido, la denominación pirata no es atribuida a la ocupación del terreno, sino al incumplimiento por parte del propietario particular de las normativas urbanísticas solicitadas para su lotificación y urbanización. En el caso que las familias no puedan pagar el predio, éstas son acomodadas dentro de un mercado de alquiler de vivienda pública donde se aloja gran parte de la población (Duhau, 1998). En Brasil, por su parte, los loteadores clandestinos fueron fuertemente penalizados a fines de la década del '70, predominando la ocupación directa de tierras a través de las "favelas".

En lo que refiere a la construcción de la vivienda, como se expresó anteriormente la autoproducción adquiere un papel relevante en este proceso. La edificación de las viviendas es realizada en diferentes etapas con el fin de lograr una mayor consolidación. Riofrío (1991) señala para el caso de las "barriadas" en Lima, dos momentos que impulsan la construcción: cuando hay necesidad de obtener más espacio (nuevo miembro en la familia) o cuando se dispone de excedente económico. En el caso de México, Bazant (1992) toma en cuenta diferentes niveles de construcción de viviendas populares -vivienda de tipo 1 (precaria)⁸, vivienda de tipo 2 (etapa inicial)⁹; vivienda de tipo 3 (proceso de construcción)¹⁰, vivienda de tipo 4 (etapa de consolidación)¹¹; y vivienda de tipo 5 (proceso de terminación)¹²- según la mano de obra utilizada y el tipo de material con que se construye, en base a las posibilidades

⁸ Este tipo de vivienda, es realizada por las mismas familias sin ayuda externa. El material que utilizan es de desecho encontrado en la calle, por lo cual pasado un tiempo deben mejorar nuevamente las condiciones de su construcción. (Ver Bazant, 1992)

⁹ Las familias construyen por cuenta propia la mitad de la edificación contratando mano de obra para lo que resta. Con respecto a los materiales, las familias compran el 50% en el mercado y la otra mitad lo obtienen en demoliciones o en terrenos baldíos. El material también es diferente en relación a la vivienda precaria, en este caso si bien utilizan materiales de desecho es reemplazado por material de cemento. (Ídem).

¹⁰ En las viviendas de tipo 3, las familias no solo construyen y amplían sus viviendas sino que las mejoran. Esto responde a cambios en el material que utilizan para la construcción, en donde los materiales de desechos son reemplazados por materiales más sólidos. Las familias aportan el 35% de mano de obra para la construcción, contratando albañiles para la realización de las ampliaciones. Con respecto a los materiales, reemplazan materiales de demolición para utilizar materiales comprados de mejor calidad (Ídem).

¹¹ El tipo de vivienda 4 se localiza entre el anillo intermedio y la periferia, incorporado a la estructura urbana de la ciudad. En lo que refiere a la construcción, disminuye la participación familiar en el proceso de producción. El nivel de ingreso de la familia permite la contratación de ayuda externa para la construcción y mejoras: albañiles, pintores, carpinteros, plomeros, yeseros. Prácticamente la totalidad de los materiales de la construcción son comprados y adquieren la característica de sólidos y permanentes (Ídem).

¹² La vivienda de tipo 5, se encuentra en colonias que están integradas a la estructura de la ciudad, próximas a equipamiento, fuentes de trabajo, oficinas, comercios. En este caso, las familias no participan prácticamente en la etapa de la construcción, contratan casi toda la mano de obra para mejoras y ampliaciones (Ídem).

económicas de las familias. Por su parte, en los “ranchos” de Venezuela, la construcción sólida depende de diversos factores que refieren no sólo al ingreso familiar sino a las expectativas en torno a la estabilidad del barrio y a las medidas implementadas por el Estado. En este sentido, el rol del Estado también ejerce influencia en el proceso de construcción. El nivel de ingreso y la capacidad de ahorro son elementos necesarios para acceder a materiales más sólidos y permanentes, como también la contratación de mano de obra especializada para la etapa de mejoramiento y terminación de la construcción. Sin embargo, la aprobación implícita del poder público hacia estas formas de ocupación también contribuye a brindar a la población una cierta “seguridad” sobre la permanencia en el terreno y por ende, el interés de las mismas de consolidar sus viviendas.

Las medidas tendientes a tolerar o reprimir estas formas de hábitat popular han estado vinculadas al sistema político vigente en cada país. En el caso de Caracas, el Estado ha mantenido a lo largo de los años una actitud de tolerancia mediante un reconocimiento indirecto y parcial hacia estas formas pobres de hacer ciudad. En ocupaciones de terrenos privados, el gobierno ha optado por proteger a los ocupantes indemnizando a los propietarios. Se produce, de esta manera, una legitimación informal a los “ranchos”, aunque esto no imposibilita su expulsión. Los motivos por los cuáles la población es desplazada pueden ser diversos, ya sea por procesos de renovación urbana, porque la organización de los pobladores pasa a ser una amenaza para el gobierno o porque la ubicación de estos asentamientos pone en peligro la vida de los propios habitantes (Duhau, 1998). Un aspecto relevante es que si bien en estas situaciones no son reconocidos los derechos de los pobladores sobre esas tierras, el Estado les otorga un monto de dinero en compensación a lo construido hasta ese momento. Interesa señalar que este proceso no tiende a reducir la cantidad de personas viviendo bajo estas formas ya que esta modalidad de expulsión contribuye, simultáneamente, a la formación de nuevos barrios “ranchos” o a la densificación de los ya existentes en otras zonas de la ciudad. Concretamente, la consolidación de los “ranchos” en Venezuela estuvo signada por una continuidad en la tolerancia por parte del Estado hacia las ocupaciones de tierras.

Por su parte, el gobierno limeño otorgó un reconocimiento legal a las “barriadas”. A través de la ley 13.517 (1961) el Estado planteó la urbanización y mejora de servicios e infraestructura para garantizar la estabilidad de los pobladores en el lugar, impidiendo a su vez el surgimiento de nuevas tomas de tierra. De este modo y con el objetivo de evitar irregularidades, el gobierno se comprometió a edificar y urbanizar barrios alternativos a precios accesibles para las familias de bajos recursos. Sin embargo, las limitaciones del proyecto aumentaron aún más la demanda de los sectores populares. Ante esta situación, el Estado procedió a la formación

de barriadas a través de “lotes tizados”¹³ en donde el poder público se limitó a proporcionar de manera organizada lotes de propiedad fiscal a las familias que no tenían alojamiento, quedando en manos de los propios pobladores gran parte de la urbanización y edificación. No obstante, la implementación de la ley 13.517 permitió que las condiciones urbanísticas de estas barriadas mejoraran. Por este motivo fueron denominadas “barriadas asistidas” (Riofrío, 1991:42) en tanto que requerían para su desarrollo del cumplimiento de un conjunto de patrones urbanos -definidos por la propia legislación- que si bien eran principalmente alcanzados por los propios pobladores en algunas ocasiones contaron con la ayuda del Estado. En este marco, la tolerancia estatal permitió que las “barriadas” fueran la forma más popular de hacer frente al déficit habitacional.

Con respecto a las “colonias populares” en México, desde sus inicios el Estado desempeñó un papel protector hacia los ocupantes de tierras con el objetivo principal de controlar a las organizaciones barriales¹⁴ (Clichevsky, Herzer y Pérez, et. al, 1990). La subordinación de los colonos permitió al Estado regular la expansión del acceso a la tierra. Así el poder estatal tomó -hasta fines de los 60- una postura de relativa tolerancia hacia las colonias populares pero esto no implicó la implementación de una política de urbanización hacia esta población.

A partir de la década del ‘70 comenzaron a ponerse en práctica un conjunto de iniciativas gubernamentales vinculadas a la problemática habitacional. Con la consolidación de las organizaciones de colonos y las reivindicaciones en torno a la regularización dominial y urbanización (servicios e infraestructura), el Estado impulsó una política orientada a incorporar las colonias populares a la trama urbana. A través de la sanción de la ley General de Asentamientos Humanos (1976), se procedió a legitimar la regularización del suelo y la incorporación de los asentamientos a la traza, al mismo tiempo que se evitó la expansión y el surgimiento de nuevas colonias. Esta situación tendió a limitar el avance del fraccionamiento irregular en tierras privadas como las invasiones organizadas, motivo por el cual comenzaron a efectuarse estas modalidades en terrenos del conurbano, no atractivos para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios.

En los tres casos mencionados se observa que, a pesar de los períodos y contextos políticos, hay una tendencia por parte del Estado a tolerar y acompañar estos asentamientos, a diferencia

¹³ Se entiende por lotes tizados a terrenos baldíos cuyas manzanas y lotes están marcados con tiza.

¹⁴ En el año 1941 surge por decisión del Estado, el Reglamento de las Asociaciones Pro-mejoramiento de Colonias en el Distrito Federal. Esta normativa plantea que cada agrupación de colonos podía ser escuchada con previo reconocimiento del Estado, situación que implicó la incorporación de muchos colonos al partido oficial. (Ver Clichevsky, Herzer y Pérez , et. al, 1990)

de otros países como Brasil y Argentina donde se han implementado -concretamente a partir de la década del '70- políticas masivas y sistemáticas de erradicación.

Según Clichevsky, Pérez, y Herzer (et. al, 1990), las políticas de expulsión en Brasil comenzaron en la década del '40, alcanzando -en los años 60s y 70s- la erradicación en Río de Janeiro de 80 favelas. En el caso de la Argentina, los intentos de erradicación de las villas comenzaron en la década del '50, aunque este modo de intervención comenzó a efectivizarse concretamente a partir de 1976 con el último golpe militar.

En la década del '80 y '90, los Estados latinoamericanos dejaron atrás los procesos de erradicación masiva y dieron comienzo a la implementación de políticas focalizadas -recomendadas por las agencias multilaterales de crédito en un contexto de reforma del Estado y políticas de ajuste estructural- en su mayoría, con dificultades para abordar la problemática habitacional de manera integral.

Tomando en cuenta el caso de Caracas, el Estado careció de una política sistemática de integración y regularización jurídica hacia los barrios "ranchos", no obstante esta modalidad fue creciendo notablemente a lo largo de los años. A pesar de no otorgar títulos de propiedad, el poder público proporcionó a esta población un cierto grado de certidumbre con respecto a la seguridad de la posesión. Esto puede explicarse porque los barrios de ranchos suelen encontrarse sobre terrenos fiscales que carecen de valor económico con características morfológicas que imposibilitan su urbanización. Ahora bien, interesa señalar que esta tolerancia no sólo está ligada al bajo valor de la tierra sino también a las relaciones clientelares que se despliegan. La permisividad por parte de los partidos políticos hacia estas formas de hábitat facilita la obtención de apoyos y ventajas electorales (Duhau 1998). Sin embargo, esto no impide que la población residente en estos barrios pueda ser desalojada, sobre todo si su localización entorpece el desarrollo de importantes emprendimientos inmobiliarios. En este sentido, si bien existe un reconocimiento parcial por parte del Estado hacia los barrios "ranchos", tanto la valorización del suelo en ciertas áreas como la existencia de estas modalidades de ocupación en zonas no adecuadas para habitar, dificultan la integración de estos pobladores a la trama urbana regulada.

En el caso de Lima, el Estado tuvo la capacidad y el interés de otorgar legitimidad jurídica a las barriadas, desempeñando un alto grado de activismo frente a la urbanización de estas formas de hábitat popular. Así, las políticas aplicadas tendieron a reconocer formalmente estas ocupaciones. Sin embargo, la crisis económica de los años '80 impulsó el surgimiento de nuevas "barriadas" caracterizadas por ser ampliaciones de las anteriores o por ocupar reducidas extensiones que previamente no hubieran sido consideradas aptas para estos

habitantes (Riofrío, 1991). La diferencia que presentan estas nuevas barriadas de las anteriores (años 60s y 70s) es que se encuentran sobre predios no aptos para uso residencial. La ocupación de cerros y laderas empinadas hace muy difícil la edificación como también su habilitación debido a que se encuentran alejadas del aprovisionamiento de agua y electricidad, ello sumado a las extensas distancias al centro de la ciudad y la ausencia de servicios de transporte. Estas modalidades crecieron considerablemente sin una previsión estatal ni una planificación integral de la ciudad.

Con respecto a México, la regularización de la propiedad del suelo en las colonias populares comenzó a institucionalizarse de manera significativa a partir de los años '70 llegando hasta la actualidad. De esta manera, la urbanización popular fue incorporada en la agenda gubernamental. Se crearon fondos solidarios, así como organismos orientados a la realización de programas de vivienda mínima y la conformación de reservas territoriales. No obstante, y a pesar de estas medidas, “el resultado fue la contracción de la oferta legal (tanto privada como gubernamental) de suelo a bajo costo” (Duhau, 1998:276). La regulación de la organización del espacio urbano a través de la aplicación de zonificaciones y el desarrollo de emprendimientos de alto valor comercial tendió a limitar el desarrollo de un mercado legal del suelo a precios accesibles. En algunos casos incluso se efectuaron medidas expulsatorias. Las colonias populares que se encontraban en predios de altas rentas del suelo tendieron a ser desalojadas por el propio Estado mediante la entrega de subsidios y en algunos casos a través de prácticas de hostigamiento. Ante esta situación los sectores populares comenzaron a avanzar sobre terrenos no adecuados para su regularización a través de la urbanización irregular.

El fenómeno de la urbanización popular que se había consolidado en el período 1960-1980 comienza nuevamente a expandirse en el período 1980-1990. La urbanización irregular en predios del conurbano fue la modalidad que el sector popular comenzó a emplear para resolver la situación habitacional. Es así que la población fue trasladada de las áreas centrales -donde se desarrollan otros usos del suelo- hacia la periferia, alejada de la fuente de empleo y de los servicios urbanos considerados básicos. El avance del poblamiento irregular determinó no sólo la ocupación de terrenos inadecuados para la urbanización como altas pendientes, zona de montañas o minadas, o bien inundables, sino también áreas de alto valor estratégico desde el punto de vista ecológico como Reservas Ecológicas o tierras con alto valor agrícola (Cruz Rodríguez, 2000).

Un aspecto a señalar es que tanto el desplazamiento de los sectores populares a la periferia como los procesos de urbanización irregular en esas zonas fueron promovidos por el propio

Estado. En este marco, el poder público incentivó la formación de nuevos barrios en el conurbano. Esto contribuyó a agudizar los procesos de segregación socio-espacial, al mismo tiempo que tendió a reproducir prácticas clientelares ya que la promoción pública a la urbanización irregular implicó la obtención de apoyos políticos por parte de estos sectores populares. De esta manera el Estado mexicano estableció una política urbana discrecional en torno a la legitimación o no del proceso de urbanización popular.

Para finalizar, si bien los países latinoamericanos han demostrado una cierta tolerancia hacia estas formas populares de acceso a la ciudad, no han implementado -hasta el momento- políticas concretas que integren a estos sectores a la trama urbana mejorando considerablemente sus condiciones de habitabilidad. A su vez, el reconocimiento o no hacia estas modalidades de hábitat dependen de donde se encuentren localizados los sectores populares en el espacio metropolitano. El Estado tiende a aceptar estas ocupaciones en los espacios urbanos degradados, no obstante cuando la ocupación se efectúa en terrenos considerados estratégicos o de alto valor económico, se procede a implementar medidas de expulsión. Así los sectores populares son desplazados de las áreas centrales hacia la periferia, contribuyendo a una reestructuración desigual del espacio urbano. Esta urbanización popular en nuevos predios es en muchos casos impulsada y promovida por el propio Estado con el objetivo de seguir demostrando una cierta tolerancia hacia esta población y de esa manera obtener apoyo político, situación que contribuye a desarrollar relaciones clientelares. La tierra se convierte, de esta manera, en un factor central que posibilita ciertas prácticas clientelares según los intereses y las relaciones de fuerza que allí se despliegan.

2.3 Aterrizando a escala metropolitana. La pobreza urbana en la ciudad de Buenos Aires.

La ciudad de Buenos Aires, declarada Capital Federal en 1880, es la metrópolis más importante del país. Ocupa una extensión territorial de 200 Km², con una población -en el año 2001- de 2.776.138 habitantes. Su conurbano está conformado por 33 municipios¹⁵ con una extensión territorial de 7.347 Km² y una población de 9.949.125 habitantes. Según datos del

¹⁵ En el año 2006, a través de la Ley N° 13473 se incorporan nueve municipios más al Conurbano Bonaerense. De esta manera el Gran Buenos Aires queda conformado por 33 localidades que se describen a continuación: Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Berisso, Ensenada, La Plata, Presidente Perón, San Vicente, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Escobar, Merlo, Moreno, General Rodríguez, Pilar, San Martín, Tres de Febrero, San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz, Morón, Hurlingham, Ituzaingó y Marcos Paz.

último censo, en el año 2001 la ciudad metropolitana de Buenos Aires albergaba un total de 11.460.575 personas, es decir, un 30% de la población residente en el país.

La estructura económica argentina adquiere un papel central para explicar la concentración poblacional en la ciudad de Buenos Aires y en sus zonas aledañas. Tomando en cuenta los aportes de Pérez (1994), la conformación de la ciudad metropolitana se inicia a partir de los años '30 con la industrialización sustitutiva de importaciones. Este proceso productivo requirió de cierta infraestructura y servicios -un centro administrativo, concentración de población que brinde fuerza de trabajo, comunicaciones, transportes, ferrocarriles, puerto, talleres, industrias- que sólo Buenos Aires podía ofrecer.

El desarrollo de la actividad industrial en esta zona trajo consigo el arribo de migrantes internos y externos a la ciudad, en busca de mejores condiciones y oportunidades laborales. Este aumento poblacional se hizo sentir en Buenos Aires aunque también en el conurbano. La existencia de redes de ferrocarriles y el surgimiento de nuevas líneas de colectivos a bajas tarifas, incentivaron la concentración de trabajadores por fuera de la capital (Pérez, 1994).

Sin embargo, este acelerado crecimiento de la población urbana no estuvo acompañado de una significativa demanda del trabajo industrial (Cravino, 1998) como tampoco de una adecuada oferta de servicios habitacionales que respondieran a las necesidades de los nuevos habitantes (Bellardi y De Paula, 1986). Esto trajo consigo transformaciones en el ordenamiento urbano. En un marco de empobrecimiento y crisis económica, los sectores más vulnerables llevaron a cabo estrategias alternativas de acceso al hábitat.

Ahora bien, ¿en qué consistieron estas estrategias habitacionales? ¿de qué manera los sectores populares resolvieron el acceso al suelo y a la vivienda?

Históricamente, la necesidad de los sectores populares de resolver por sus propios medios su problemática habitacional estuvo vinculada a las transformaciones en el proceso productivo y en el mercado de trabajo, como también al rol que ha asumido el Estado. En la ciudad de Buenos Aires, las modalidades autogestivas de acceso al hábitat adquirieron particularidades según el contexto socioeconómico que se analice. Aquí se distinguen tres etapas: el modelo de sustitución de importaciones (desde 1930 hasta 1976), el modelo aperturista (desde 1976 hasta el 2000) y la crisis del modelo aperturista (2001); con el fin de abordar las formas “pobres” de hacer ciudad.

2.3.1 El modelo sustitutivo de importaciones y “las villas miseria”

El modo de producción basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, comenzó a desarrollarse en el país a partir de los años '30 en un contexto de crisis económica mundial.

Fue en este marco -de creciente desocupación y vulnerabilidad- que surgieron en la ciudad de Buenos Aires formas autogestivas de acceso al hábitat. Las familias que quedaron excluidas del aparato productivo comenzaron a ocupar terrenos de manera precaria e ilegal, dando lugar a las primeras “villas miseria”¹⁶ en la ciudad.

Estas tomas de tierras, caracterizadas por su trazado irregular con alto nivel de ocupación del suelo, surgieron de manera incipiente en la década del ‘30 pero comenzaron a ser significativas a partir de la década del ‘40. El surgimiento de la “Villa Desocupación” (década del ‘30) y del “Barrio Inmigrantes”¹⁷ (década del ‘40) en la zona de Retiro, fueron ejemplos de este proceso.

Durante décadas, numerosas personas excluidas del mercado laboral acudieron a las villas miseria para garantizarse un lugar en la ciudad. De acuerdo a datos de la Comisión Nacional de la Vivienda, en 1956 la población residente en villas en Capital Federal era de 33.920 habitantes¹⁸, ascendiendo a 42.462 en 1963 y a 109.651 en 1970¹⁹.

Los sectores populares tuvieron un rol importante en el desarrollo de esta forma de hábitat, sin embargo, ¿qué rol ha desempeñado el Estado? ¿cuáles han sido las políticas estatales orientadas a esta modalidad habitacional?

Durante la década del ‘30 y ‘40 la política estatal estuvo orientada a tolerar la existencia de las villas en la ciudad. En algunos casos, este tipo de asentamientos estuvo impulsado por el propio Estado como ocurrió con el “Barrio Inmigrantes”. El gobierno desempeñó un papel importante en la consolidación de este barrio, a través de la provisión de viviendas precarias a inmigrantes -en su mayoría italianos- afectados por la crisis económica y social.

Sin embargo, este modo de intervención estatal hacia las villas cambió a mediados de la década del ‘50, cuando la "Revolución Libertadora"²⁰ comenzó a considerarlas un “problema”. Este gobierno, planteó como solución la erradicación de las mismas, a través de un Plan de Emergencia a cargo de la Comisión Nacional de la Vivienda. El mismo consistía en la construcción de viviendas con financiamiento estatal para facilitar el acceso a las familias que residían en las villas. A pesar de los intentos, este plan abarcó a una pequeña porción de la población villera dada la imposibilidad económica de las familias para solventar el valor de los créditos y los alquileres.

¹⁶ La expresión “villas miseria” fue acuñada por el periodista Bernardo Verbitsky en su novela *Villa miseria también es América* (1957).

¹⁷ En la actualidad es uno de los cinco barrios de la Villa 31 de Retiro: YPF, Comunicaciones, Güemes, Inmigrantes y Autopista.

¹⁸ Citado en Yujnovsky (1984:98).

¹⁹ Ver Bellardi y De Paula (1986).

²⁰ Gobierno militar a cargo del General Leonardi (desde septiembre de 1955 hasta noviembre del mismo año) reemplazado posteriormente por el General Aramburu.

La problemática de las villas miseria pasaría a convertirse en un tema prioritario en la agenda estatal para los gobiernos siguientes.

Con la presidencia de Illia (1963-1966), se dio sanción a la ley 16.601²¹ y se impulsó el “Plan Piloto para la Erradicación de las Villas de Emergencia 5-6-18 del Parque Almirante Brown”²². Una de las tareas consistía en promover la formación de “Centros de Comunidad”²³ donde se trabajase con los propios habitantes a los fines de obtener su apoyo y convencimiento en el proceso de erradicación impulsado por el gobierno. Finalmente, la implementación de este plan no produjo la erradicación de las villas existentes; más bien sus acciones estuvieron centradas en proporcionar mejoras en la calidad de vida: provisión de alumbrado público, agua corriente, mejoramiento de calles, reconstrucción de viviendas, espacios de reunión para las juntas vecinales, campañas sanitarias. Asimismo, las organizaciones villeras fueron reconocidas oficialmente en un contexto político democrático, situación que cambiaría bajo la presidencia del general Onganía.

Con el objetivo de eliminar las villas, el gobierno militar autodenominado de la “Revolución Argentina” implementó un “Plan de Erradicación de las Villas de Emergencia de Capital Federal y el Gran Buenos Aires” (PEVE), capaz de brindar solución habitacional a 280.000 personas (70.000 familias) residentes en el área metropolitana. Este plan no incluía un mejoramiento en las condiciones de vida de las villas, ni daba reconocimiento a las organizaciones villeras, pero proponía la necesidad de llevar a cabo un “proceso de adaptación” para las familias. De esta manera, se dio lugar a la construcción de Núcleos Habitacionales Transitorios (N.H.T.), unidades temporales que funcionaban como centros de adaptación, previo traslado a las viviendas definitivas.

De manera similar a los anteriores planes de erradicación, este programa no logró alcanzar los objetivos planteados. La carencia de terrenos sumado al accionar desarticulado de los organismos públicos, contribuyó a un desfase en la construcción de viviendas transitorias y de viviendas definitivas. Esta situación llevó a que un grupo muy reducido fuera trasladado a las viviendas consolidadas, convirtiéndose los N.H.T en residencia permanente para la mayoría de las familias.

²¹ A través de esta ley se autorizaba “la ejecución y dirección de un plan de construcción de viviendas permanentes, con la finalidad de erradicar definitivamente las actuales villas de emergencia en todo el país ajustándose a las reglamentaciones municipales vigentes” (Yujnovsky, 1984:134)

²² Este plan se efectuó a través de la Ordenanza Municipal 20.220 dictada en el año 1965.

²³ De acuerdo a Bellardi y De Paula, los “Centros de Comunidad” realizaban sus tareas en tres campos: 1) Social (censos, congelamiento poblacional, obras de infraestructura y equipamiento colectivo, espectáculos culturales y deportivos), 2) Médico (campaña de vacunación, atención sanitaria), 3) Educacional (campaña de alfabetización, colonia de vacaciones, etc.) (Bellardi y De Paula, 1986:14)

Durante el último gobierno Peronista (1973-1976), hubo una clara tensión entre la decisión del Estado de impulsar una política de erradicación y la propuesta de las organizaciones villeras en defensa de la radicación; principalmente porque detrás de estos modos de intervención se ponía en cuestión el “control estatal *versus* la autonomía de los villeros en las decisiones y acciones con respecto a su situación habitacional” (Yujnovsky, 1984:214).

De todos modos, durante este gobierno no hubo una intervención homogénea hacia las villas de emergencia. En algunas villas de Gran Buenos Aires pudieron implementarse programas de radicación, al mismo tiempo que en la ciudad de Buenos Aires se efectuaron planes de erradicación. Esto ocurrió en los barrios Laprida y Comunicaciones de la villa 31 (Retiro) y en la villa 29 (Bajo Belgrano), donde algunas familias fueron trasladadas a Ciudadela y al conjunto habitacional de Villa Soldati, respectivamente.

La política en torno a las villas cambiaría notablemente a partir de 1976 con el “Proceso de Reorganización Nacional” en el marco de un nuevo escenario político, económico y social.

2.3.2 El modelo aperturista neoliberal: las “tomas de tierras” y las “ocupaciones de inmuebles”

A mediados de la década del ‘70 comenzó a desarrollarse en el país un nuevo modelo productivo, que se sustentó en las bases del liberalismo económico. Los gobiernos que se sucedieron durante el período 1976-2001 mantuvieron una política económica de corte aperturista, pero con diferencias en el orden de lo político. Es por este motivo que se distinguen dos etapas a analizar: por un lado, las medidas implementadas durante el Gobierno Militar (1976-1983) y por el otro, las medidas implementadas durante el Gobierno Democrático (1983-2001).

2.3.2.1 El gobierno militar

El golpe militar de 1976 trajo consigo profundas transformaciones no sólo en lo político sino también en lo económico. La irrupción del régimen democrático vino acompañada de una nueva estrategia de desarrollo que se ubicó en las antípodas del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones vigente desde 1930. Si el proceso sustitutivo de importaciones se centraba en satisfacer el consumo interno mediante protecciones tarifarias, subsidios a la actividad industrial y una amplia intervención del Estado en los asuntos económicos; el modelo actual se centraría en una mayor apertura y desregulación de la economía.

De esta manera, se daba comienzo a un nuevo modelo de acumulación orientado a promover a los sectores más competitivos, aumentar las importaciones de capital financiero y de nuevos

productos y a controlar el salario real, situación que tuvo grandes implicancias en el mercado laboral.

Los cambios en el modelo productivo trajeron consigo una desaceleración del empleo orientado a la actividad industrial y una primacía de las actividades del sector terciario (servicios). El deterioro del mercado laboral se expresó en la disminución del trabajo asalariado y en un aumento del cuentapropismo informal. Asimismo se produjo un deterioro en los ingresos reales. De acuerdo a Torrado (2004), todos los estratos -excepto los hogares cuyos jefes tenían alto nivel educativo- sufrieron un deterioro en los niveles de ingreso profundizándose en las capas de menor calificación laboral. La caída de los ingresos y el deterioro de la situación laboral produjeron una heterogeneidad de la estructura social y con ella, un incremento de la pobreza global.

Esta situación no tardó en afectar las políticas habitacionales y con ellas, las estrategias de acceso al hábitat por parte de los sectores populares. El desmantelamiento del Estado de Bienestar implicó un fuerte retroceso de todas las políticas públicas de carácter social, en el que parte de los recursos y competencias del Estado fueron transferidos a los privados. En este marco “la vivienda es crecientemente definida y aceptada como un bien privado al cual se accede a través de mecanismos de mercado” (Rodríguez y Di Virgilio, et. al, 2007:51).

Bajo estas premisas el gobierno militar orientó nuevas políticas urbanas que tuvieron fuertes consecuencias en la distribución socio-espacial. La aplicación de la ley provincial 8912/77 de ordenamiento territorial tuvo como efecto la no realización de nuevos loteos destinados a la población de bajos ingresos ya que sólo se autorizaban los loteos de tierras provistas de infraestructura situación que encarecía su valor.

Asimismo, la aprobación de la ley de descongelamiento de alquileres²⁴ -cuyos valores volvían a regirse por las fuerzas del mercado- provocó una suba considerable de los precios de las locaciones y mayores requerimientos por parte de los propietarios a los potenciales locatarios. Según Yujnovsky (1984:244) la medida de descongelamiento afectó entre un 15% y un 20% de los hogares en la ciudad de Buenos Aires. Los inquilinos afectados recibieron apoyo mediante dos líneas de crédito: por un lado a través del Banco Hipotecario Nacional que otorgó financiamiento a los hogares medios del Gran Buenos Aires y Capital Federal para que pudieran cubrir los servicios hipotecarios. Sólo una pequeña parte de estos créditos estuvieron orientados a atender a las familias de menores recursos, desalojadas por la liberalización de

²⁴ Esta medida se efectuó a través de la Ley 21.342 del 29 de junio de 1976.

alquileres. Por el otro, mediante el FONAVI (Fondo Nacional para la Vivienda)²⁵ que también intentó otorgar líneas de crédito a los inquilinos desalojados; sin embargo, una vez más, sus principales destinatarios fueron los sectores de ingresos medios bajos, puesto que el sector de menores recursos presentaba dificultades de cubrir el umbral mínimo de ingresos para acceder al programa.

Como consecuencia, los inquilinos que no pudieron afrontar la suba de alquileres debieron recurrir a pensiones e inquilinatos o a otros mecanismos por fuera del mercado formal. El acceso a las villas -como estrategia alternativa de los sectores populares- dejaba de ser una opción ante la orientación del régimen militar de impulsar políticas de erradicación.

El gobierno de facto consideraba que los intentos de los sucesivos gobiernos por resolver la problemática de las villas o atenuar su crecimiento no habían sido exitosos. Para 1975 la población villera residente en Capital era de 179.322, ascendiendo un año después a 218.005 personas (Bellardi y De Paula, 1986). Según diarios de la época, en 1977 la población estimada en villas era de 280.000 habitantes (Yujnovsky, 1984).

En un marco de progresivo aumento de la población villera, el gobierno militar procedió a “lanzar un plan definitivo, que resolviera el problema quirúrgicamente” (Oszlak, 1991:161). A través de la Ordenanza Municipal N° 33.652 el intendente de la ciudad de Buenos Aires - Brigadier Osvaldo Cacciatore- fijó los principales lineamientos para la erradicación definitiva de las villas de emergencia.

Este plan, efectuado por la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), preveía tres etapas de acción: 1) congelamiento, 2) desaliento y 3) erradicación.

La etapa de congelamiento, consistía en definir la dimensión del área total ocupada por la población villera, la densidad de las viviendas y la cantidad exacta de pobladores a ser erradicados. Para ello, se debía recurrir a la confección de un plano cartográfico de cada villa a los fines de delimitar manzanas, lagunas, pasillos, zanjas, etc. Posteriormente, se procedía a un relevamiento censal para obtener información referida a la cantidad de familias existentes, nivel de ingreso, educación, ocupación, bienes inmobiliarios, y también conocer el interés de cada familia por retornar o no a su provincia o país de origen. Una vez efectuado el censo, las familias recibirían un Certificado de Asentamiento Precario (C.A.P.) que debía ser exhibido

²⁵ El Fondo Nacional para la Vivienda fue creado en 1972 mediante la Ley 19.929 y fue definido como un esquema centralizado de gestión bajo la coordinación de la Secretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación. El objetivo del FONAVI consistía en otorgar viviendas a los sectores de menores ingresos combinando la participación de empresas privadas y financiamiento estatal. Su fuente de recursos provenía del impuesto a las remuneraciones y del recupero de las inversiones, sin embargo la caída progresiva de las remuneraciones y los altos niveles de evasión de los aportes impidió garantizar una cobertura amplia y limitó sus objetivos como fondo rotatorio (Cuenya, 1997).

en caso de ser solicitado por cualquier autoridad municipal o policial. De esta manera, ninguna persona podía vivir en la villa sin autorización, asegurándose el congelamiento de la población.

La segunda etapa tenía por objetivo “desalentar” a la población, es decir que los habitantes no encontrarán más motivaciones que justificaran su permanencia en la villa. Para ello se establecía una serie de medidas: la clausura de todo local de uso comercial, industrial, productivo; la prohibición de venta, compra, cesión, alquiler o ampliación de las viviendas existentes; la demolición de casas abandonadas; la prohibición de circulación y estacionamiento de autos o vehículos dedicados a la carga y descarga de productos comerciales; así como la presencia constante de personal del “Departamento de Vigilancia Interna” que impulsaba a la población villera a solucionar su problema habitacional mediante la compra de un terreno o el retorno al país o provincia de origen. Como expresa Oszlak “...el despliegue de estas medidas implicaba colocar a la población villera en un estado de indefensión y precariedad” (Oszlak, 1991:163).

Sin embargo quedaba una etapa más, la “erradicación” total y definitiva de quienes todavía permanecían en las villas. Esta etapa tenía por objetivo liberar la ocupación de esos terrenos. A tales fines, se les ofrecía a los habitantes las siguientes alternativas: traslado a terreno propio (las familias eran reubicadas gratuitamente junto con sus pertenencias a su lugar de destino, haciéndosele entrega de un plano para la construcción de su vivienda); retorno a su país o provincia de origen (la CMV les otorgaba pasajes y traslado de bienes sin cargo), egreso por medios propios (las familias decidían abandonar el lugar sin requerir de los recursos de la CMV) y apoyos crediticios (la Ordenanza Municipal N° 34.181 establecía un sistema en el cual la CMV hacía entrega a la población residente en villas de un subsidio como anticipo del pago de un lote). Sin embargo, a pesar de estas alternativas, los desalojos solían efectuarse mediante drásticas acciones represivas, sin asegurar a las personas erradicadas el acceso a nuevos alojamientos (Yujnovsky, 1984).

En una primera instancia, el régimen militar procedía a desalojar a través de la técnica de la negociación individual. Ante el desmantelamiento de las organizaciones villeras cada habitante debía negociar su regreso de manera personalizada, dentro de las oficinas que la propia CMV había instalado en las villas. Allí muchos de los habitantes firmaban una declaración en donde expresaban su conformidad de retirarse voluntariamente del lugar (Oszlak, 1991). No obstante, cuando esta modalidad no tenía éxito se ponían en funcionamiento otros modos de acción.

La descarga de basura en villas, la prohibición de aprovisionamiento de mercaderías, el corte de los servicios de agua, luz y de recolección de residuos eran algunas de las modalidades que se implementaban. A eso se le sumaban las amenazas físicas que se manifestaron a través de la utilización de armas de fuego, golpes y hostigamientos; y psicológicas como fue la difusión de rumores alarmantes sobre el futuro de quienes pretendían continuar residiendo en las villas, la permanente presencia policial, los allanamientos.

Bajo estas modalidades la dictadura militar logró su principal objetivo: desplazar a los sectores populares de la ciudad. Es difícil conocer con precisión la cantidad de habitantes que fueron erradicados pero se estima que, entre 1976 y 1978, fueron expulsadas más de 120.000 personas²⁶. Sólo un sector de la población erradicada regresó a su provincia o país de origen, así como a otras villas o NHT de la ciudad cuya erradicación no era prioritaria. La gran mayoría de las personas fue desplazada a otras villas del Gran Buenos Aires²⁷ trasladando el problema habitacional a los municipios.

Las políticas implementadas por el régimen militar -erradicación de villas, liberalización de alquileres, construcción de autopistas- generaron un “estrechamiento de opciones para el sector popular” (Rodríguez y Di Virgilio, et al, 2007:59) que dio lugar -hacia fines de la dictadura- a dos procesos autogestionarios de hábitat: las tomas de tierras en Gran Buenos Aires y las ocupaciones de inmuebles en Capital Federal (Rodríguez, 2005).

Las tomas de tierras o asentamientos aparecen por primera vez, a mediados de 1981, en el sur del Gran Buenos Aires. Según Cravino (2001) esta modalidad de ocupación urbana se distingue de las villas por presentar trazados urbanos regulares y planificados (cuadrícula), con previsión de espacios comunitarios e incorporación de servicios públicos. Las tierras son comúnmente de dominio privado, de ubicación periférica y de bajo valor en el mercado. De acuerdo a Merklen (1997), las tomas de tierra en el conurbano son el resultado de un proceso colectivo y organizado con previa planificación a los fines de construir barrios urbanizados.

En cuanto a las ocupaciones de edificios en la ciudad de Buenos Aires, estas se caracterizan por localizarse en zonas de fuerte deterioro físico y ambiental cercanas a zonas céntricas donde es posible el acceso a fuentes de empleo. De acuerdo a Herzer, Di Virgilio, Redondo, et al, (1998), estas ocupaciones se dan en diferentes tipos de inmuebles desocupados: casas, antiguas fábricas, escuelas, edificios en construcción; generalmente de propiedad pública y en menor medida privada.

²⁶ Ver Yujnovsky (1984); Oszlak (1991).

²⁷ Los partidos con mayor proporción de población villera correspondían a la zona sur: Lanús, La Matanza y Quilmes.

El régimen militar intentó frenar la toma de tierras y las ocupaciones de inmuebles, sin embargo el debilitamiento del gobierno ya era evidente. Así a mediados de 1982 comienza una actitud de tolerancia por parte del Estado hacia estas formas “pobres” de hacer ciudad.

2.3.2.2 Los gobiernos democráticos

Con el retorno de la democracia en 1983 -mediante la asunción del Dr. Raúl Alfonsín- se sucedieron una serie de cambios en torno a las políticas implementadas durante el régimen militar. Si bien la situación económica y los impactos negativos que afectaron a los sectores populares fueron difíciles de revertir, se aplicó un conjunto de medidas que tendieron a tolerar las formas autogestionarias de acceso al hábitat.

A nivel provincial, la “tolerancia” gubernamental se manifestó mediante diferentes procesos de regularización dominial. Pucci (citado en Herzer, Di Virgilio, Redondo, et. al, 1998) distingue tres modalidades:

- 1) Prescripción veinteañal²⁸
- 2) Expropiación por parte del Estado de inmuebles privados para posteriormente transferirlo o bien venderlo a sus ocupantes.
- 3) La aplicación de la ley 9.533/80 del Régimen de Inmuebles de Dominio Provincial y Municipal que consiste en transferir los bienes de dominio provincial a quienes acrediten la ejecución de mejoras o construcciones permanentes con una antelación a tres años a la fecha de la solicitud.

Esta última fue la modalidad más utilizada debido a los altos costos de los juicios de posesión veinteañal y a las largas gestiones en los procesos de expropiación.

Asimismo el gobierno radical manifestó una actitud tolerante a nivel municipal. En 1984 el Concejo Deliberante aprobó -mediante la Ordenanza 39.753²⁹- las pautas para el Programa de Radicación y Solución Integral en Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios (N.H.T) de la ciudad de Buenos Aires, en contraposición a las medidas erradicatorias del gobierno anterior.

En el caso de las ocupaciones de inmuebles el gobierno también llevó a cabo una política que podía caracterizarse como tolerante. Rodríguez (2005) hace referencia a algunas de ellas:

²⁸ El código civil argentino establece que el derecho de propiedad sobre un inmueble se pierde por la posesión continua durante veinte años de otra persona. El juicio de prescripción veinteañal consiste en declarar ante el juez que el poseedor es dueño de ese terreno por haberlo poseído más de veinte años usándolo como si fuera real dueño sin reconocer en otro la propiedad, a los fines de conseguir la sentencia judicial de propiedad.

²⁹ Publicado Boletín Municipal (BM) N° 17223 del 16/02/1984.

- 1) Invisibilización del fenómeno. Las ocupaciones de edificios son toleradas de manera indirecta o precaria careciendo de todo reconocimiento público.
- 2) Desarrollo de acciones específicas y asistenciales sin definir políticas tendientes a resolver la problemática habitacional de la población ocupante.
- 3) Inicio de juicios civiles de desalojos sobre inmuebles municipales que, en términos generales, no llegan ejecutarse.
- 4) Relaciones dispersas y discontinuas con los ocupantes y desarrollo de acciones puntuales de regularización³⁰.

Las ocupaciones de inmuebles en la ciudad de Buenos Aires y la toma de tierras en el conurbano adquirieron un papel relevante como estrategias de hábitat popular en un contexto donde se combinaron ambos procesos: por un lado, la tolerancia política hacia estas modalidades y por otro, el ajuste económico.

La presión de los organismos de crédito para establecer políticas de ajuste ante el endeudamiento externo estalló -a fines de los '80- con una crisis hiperinflacionaria que contribuyó a un mayor empobrecimiento y malestar social. Esta situación devino en una fuerte crisis política que culminó con el adelanto del traspaso del gobierno al nuevo presidente -Dr. Carlos Menem- en julio de 1989.

Con el objetivo de “solucionar” los efectos de la crisis, el gobierno justicialista comenzó a desarrollar un nuevo régimen político y social centrado en la aplicación de un conjunto de medidas de ajuste estructural.

La desregulación y apertura de los mercados, la reducción del gasto público, la eliminación del déficit fiscal, la privatización de empresas y servicios públicos, y la capitalización de la deuda externa fueron algunas de las políticas implementadas por el Estado a fin de “restaurar el equilibrio del sistema y normalizar el funcionamiento de los mercados” (Grassi; 2003:51-52).

Ante tales objetivos el gobierno no tardó en introducir cambios en la legislación laboral. La flexibilización en los regímenes de contratación (períodos de prueba, contrato a tiempo parcial, pasantías, descentralización de las negociaciones colectivas) produjo una reducción de la estabilidad laboral y un aumento de la precariedad del empleo, que se manifestó en una disminución de las protecciones y cargas sociales (indemnizaciones, seguro médico) y en los niveles de ingreso.

³⁰ Un ejemplo es la firma de convenios de comodato en propiedades municipales pertenecientes a la traza AU3. Se trataba de una solución precaria en la cual las autoridades estatales procedían a la renovación de los contratos mientras no se definiera el destino de la autopista (Rodríguez, 2005).

La aplicación de políticas de corte “neoliberal” contribuyó a dismantlar radicalmente el Estado de Bienestar, en un contexto donde “la cuestión fiscal se problematiza en simultáneo con la desproblematización de la cuestión social” (Grassi, 2003:80). La reducción del gasto público se convirtió en el principal problema a resolver sin considerar los impactos negativos de las transformaciones en el mercado laboral.

En el Área Metropolitana de Buenos Aires el porcentaje de asalariados sin beneficio laboral ascendió del 12,8% en 1980 a 29% en 1991³¹ (Cerruti y Grimson, 2008). A su vez, la tasa de desocupación en el Gran Buenos Aires ascendió entre 1988 y 1996 de 5,7% a 19%³². En cuanto a los niveles de ingreso fueron los sectores de recursos medio, medio-bajo y bajo los que sufrieron un mayor deterioro de sus remuneraciones.

En este sentido, los altos niveles de desempleo, la disminución del salario y la regresividad del ingreso derivaron en altos niveles de pobreza e indigencia (Torrado, 1994:46). El número de personas por debajo de la línea de pobreza³³ en el Gran Buenos Aires ascendió notablemente de 8,7% en 1980 a 21,5% en 1991 aumentando progresivamente a un 28% en 1996. Por su parte el volumen de indigentes³⁴ creció de 3% en 1991 a 7,5% en 1996³⁵. Estos procesos provocaron una mayor heterogeneidad de la pobreza y una mayor desigualdad de la estructura social que se expresó en la fragmentación social de los sectores populares.

Interesa aquí indagar cómo en un contexto de desigualdad las medidas de ajuste incidieron en la política urbana y en la distribución espacial.

Con las reformas estructurales se impulsaron nuevos asentamientos en el conurbano, como también una densificación de ocupaciones de inmuebles y un aumento del mercado de alquiler de falsos hoteles en la ciudad de Buenos Aires. Asimismo el repoblamiento en las villas fue una estrategia que mantuvieron los sectores populares³⁶.

En términos generales, el nuevo gobierno tuvo una actitud de tolerancia hacia estas formas de hábitat popular. A nivel provincial, durante la gestión de Cafiero (1987-1991) se crearon dos programas: “Protierra” que tenía por objetivo la provisión de lotes con servicios mínimos de

³¹ Encuesta Permanente de Hogares (EPH), octubre 1980-1991.

³² Encuesta Permanente de Hogares (EPH), octubre 1988-2003.

³³ La “línea de pobreza” (LP) permite establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si estos pueden acceder a la canasta básica conformada por un conjunto de bienes y servicios considerados esenciales. El conjunto de bienes -alimentarios y no alimentarios- se define de acuerdo a las pautas culturales de una determinada sociedad. Bajo esta medición, se considera “pobre” a aquellas familias cuyos ingresos sean inferiores a la línea de pobreza, es decir, que no puedan alcanzar a comprar una canasta básica de costo mínimo. (Beccaria y Minujín, 1991).

³⁴ La “línea de indigencia” (LI) consiste en establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes para acceder a la canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. Son considerados indigentes, aquellos hogares cuyos ingresos no puedan cubrir ese umbral.

³⁵ Encuesta Permanente de Hogares (EPH), octubre 1988-2003.

³⁶ Para el año 1983 la población residente en villas en la ciudad de Buenos Aires era de 13 mil personas, ascendiendo a 51 mil en 1991 (Torrado, 1994:68).

infraestructura, y “Reconstrucción de Barrios” que proponía la radicación de villas y asentamientos del conurbano. Ambos programas pretendían actuar sobre la oferta del suelo para los sectores de menores ingresos y la consolidación de asentamientos irregulares, sin embargo sus alcances fueron limitados. Por su parte, durante la gestión de Duhalde (1991-1997) si bien se aplicaron políticas urbanas hacia el sector popular, la indefinición de las mismas tendió a frenar la expansión de ocupaciones irregulares.

La implementación del Programa Arraigo³⁷ -mediante el Programa de Regularización Dominial, Financiera y Escrituraria- fue una de las acciones impulsadas en estos años (1995) con el objetivo de regularizar la situación dominial de los conjuntos habitacionales localizados en la provincia. En este marco, el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVPBA) se encargó de la realización de censos a los fines de detectar las viviendas con problemas dominiales para, posteriormente, proceder a su correspondiente escrituración. No obstante este modo de intervención no estuvo acompañado de un marco normativo que contemple la situación de estos asentamientos que compraron boletos de compra venta por el Programa Arraigo como tampoco la designación de una autoridad responsable de impulsar el proceso de urbanización.

Con respecto a la construcción de vivienda de interés social, a partir de 1992 la zona del gran Buenos Aires fue excluida del financiamiento de programas de viviendas por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVPBA), centralizándose estas acciones en el interior. Sólo se desarrollaron en el Gran Buenos emprendimientos puntuales vinculados a la relocalización de la población a causa de ejecución de obra pública y/o proyectos políticos. Tal fue el caso de la Operatoria Solidaridad donde el Instituto de la Vivienda de la Provincia brindó asistencia financiera y técnica a municipios o entidades intermedias (UOCRA, CARITAS, Cooperativas) acerca de la compra de tierras y traslado de población beneficiaria. A su vez, el IVPBA realizó convenios con el Programa Arraigo para financiar viviendas sobre los terrenos en los que se impulsó procesos de regularización dominial.

De acuerdo a Herzer, Di Virgilio, Redondo, et. al. (1998), las políticas urbanas impulsadas por el gobierno provincial duhaldista adquirieron una perspectiva cuantitativa y estática, puesto que la problemática habitacional se abordó solamente desde la construcción de cierta cantidad de viviendas sin tener en cuenta los factores sociales, económicos, culturales que inciden en la producción del hábitat.

³⁷ Este programa fue creado en mayo de 1990 a cargo de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales de la Presidencia de la Nación. Su objetivo consiste en la transferencia de la propiedad a la población establecida en tierras fiscales y la regeneración urbana a través de proyectos que sienten las bases para la solución integral del hábitat.

A nivel municipal, durante la gestión del intendente Grosso (1989-1992) se impulsó una serie de acciones que incluyó la participación de los sectores populares. En el caso de las villas de emergencia se creó la “Mesa de Concertación” que contó con la participación y el diálogo de las organizaciones de base a los fines de regularizar la situación de las villas en la ciudad de Buenos Aires. Este proceso fue acompañado por el decreto 1001/90³⁸ que dio origen al Programa de Radicación de Villas de Emergencia y Barrios Carenciados.

Esta actitud de “tolerancia” también prevaleció en las ocupaciones de inmuebles a través de una serie de acciones. Herzer, Di Virgilio y Redondo, et al, (1998) mencionan algunas, entre ellas:

- 1) Talleres participativos con la población ocupante (Ex Padelai, otras ocupaciones de San Telmo, Autopista Ex-AU3).
- 2) Edificación del barrio Ramón Carrillo a los fines de trasladar allí a los ocupantes del albergue Warnes.
- 3) Traslado y edificación de viviendas para las familias ocupantes del sector bajo autopista 25 de Mayo (AU1)
- 4) Reciclaje de algunas casas tomadas, como fue la aprobación de la ordenanza de reciclaje del proyecto Ex-Padelai de la cooperativa San Telmo y el proyecto urbanístico destinado a los ocupantes de los inmuebles comprendidos en la traza Ex-AU3.

A pesar de la existencia de todos estos proyectos sólo el Barrio Ramón Carrillo pudo concretarse.

Posteriormente con la caída de Grosso (1992-1995) se aplicaron un conjunto de medidas que impactaron negativamente sobre el sector popular. En el caso de las villas se interrumpieron los proyectos participativos dirigidos a las organizaciones, debilitándose la Mesa de Concertación. A su vez, se acompañó de manera limitada el Programa de Radicación a cargo del Programa Arraigo de nivel nacional.

Con respecto a las ocupaciones de inmuebles se abrió una etapa de aceleramiento de los juicios de desalojo impulsados no sólo por propietarios privadas sino también por el propio Estado.

En el caso del Ex Padelai, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires continuó un juicio de desalojo a pesar de poseer la Cooperativa de San Telmo una escritura del inmueble inscripta en el Registro de Propiedad. La realización de allanamientos policiales se convirtió en una acción cotidiana que tendió a afectar la convivencia barrial y a generar las condiciones

³⁸ Este decreto autoriza la venta de tierras de propiedad del Estado Nacional a sus ocupantes.

para el posible desalojo final. En el caso de la Ex-AU3 también se retomaron los juicios por usurpación, haciendo llegar a esta población órdenes de expulsión.

No obstante, fue en la ex Bodegas Giol donde efectivamente se concretó y ejecutó el desalojo. De acuerdo a Carman (2006) esta modalidad de expulsión -efectuado en septiembre de 1994- fue sumamente violenta e ilegal sin supeditarse al Poder Judicial (Carman, 2006). Unas 1.500 personas fueron desplazadas con efectivos policiales, tanquetas, helicópteros, guardia de infantería y camiones a cargo de la Secretaría de Seguridad (Ministerio del Interior).

Interesa señalar que estas políticas de desalojo y expulsión hacia los sectores populares se enmarcan en un proceso de renovación urbana que comienza a desarrollarse en la década del '90 -notoriamente en Retiro y Puerto Madero- ante la necesidad de concentrar inversiones en áreas centrales de alta accesibilidad. Este proceso es acompañado por el Estado que a través de la privatización de tierras e inmuebles públicos contribuye a la demanda de los inversores y empresarios. En este sentido, las políticas de revitalización y embellecimiento urbano tienen como contrapartida, la notable disminución de políticas de vivienda para los sectores más vulnerables y un aumento en la implementación de mecanismos de expulsión, tendientes a acentuar los procesos de segregación socio-espacial.

En simultáneo con estos procesos urbanos, se sanciona -en 1996- la nueva Constitución de la ciudad de Buenos Aires que define lineamientos de hábitat como la radicación, la regularización dominial y la recuperación de inmuebles ociosos y da prioridad a los sectores de bajos ingresos (Herzer, Di Virgilio, Redondo, et, al, 1998).

En el período 1996-1999, el Jefe de Gobierno de la Ciudad -Fernando de la Rúa- inició una etapa de diálogo con los diferentes grupos que residían de manera irregular en los predios de la capital. En el caso de las villas, se sancionó la Ley 148/98³⁹ en la cual se declara de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (N.H.T.). El gobierno de la ciudad destinó fondos para la autoconstrucción de viviendas, obras públicas como pavimentación de calles principales, ejecución de cloacas, alumbrado, equipamiento comunitario. Sin embargo todas estas medidas fueron de alcance limitado.

En lo que refiere a las ocupaciones de inmuebles, se prorrogaron algunos convenios de comodato correspondiente a la traza Ex-AU3. Por su parte, ante el riesgo de desalojo la Comisión Municipal de la Vivienda otorgó créditos individuales por parte de familias de bajos ingresos para la compra de inmuebles en el barrio de la Boca y San Cristóbal.

³⁹ Disponible en Internet: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html>

La década del '90 implicó una continuidad en las políticas de radicación, sin embargo, aunque se fijaron normativas jurídicas que otorgaban reconocimientos a los habitantes de las villas en Buenos Aires y a los asentamientos en el conurbano, sus alcances fueron insuficientes. Solo se desarrollaron algunas experiencias de manera puntual y acotada. En el caso de los hoteles-pensión no hubo control de las prestaciones y regulación de precios. La falta de políticas orientadas a esta forma de hábitat impidió el acceso a las familias a mejores condiciones de vida.

A su vez, las organizaciones civiles no tuvieron un reconocimiento concreto. No se tendió a incluir en los procesos de formulación y ejecución de políticas la participación de organizaciones y ONGs. Sumado esto, los recursos y la tierra disponible no eran destinadas para estos fines, situación que tendió a limitar la implementación de políticas acordes y sostenibles.

La poca disponibilidad de predios estuvo vinculada al “boom” de urbanizaciones orientada a sectores de altos ingresos (countries, barrios cerrados, chacras, mega-emprendimientos) en donde las tierras públicas fueron concedidas a firmas privadas. Estas urbanizaciones adquirieron un papel protagónico en un contexto de reestructuración de la economía global y reforma del Estado Argentino que trajo consigo una creciente desigualdad social y un ordenamiento desigual y fragmentario de del espacio urbano. De este modo el Estado tuvo un rol importante en aquellas áreas posibles de impulsar proyectos de modernización urbana sin complementar esta intervención con políticas habitacionales de interés social.

La ausencia de definiciones concretas en torno a la orientación de la política habitacional y la falta de reconocimiento hacia las formas de hábitat popular hicieron que ante el estallido de la crisis 2001 no pudiera contenerse el creciente déficit habitacional y la expansión de nuevas modalidades populares de acceso al hábitat.

2.3.3 La crisis del modelo: el surgimiento de los NAU

El modelo neoliberal que caracterizó la década del '90 culminó con un hecho significativo para la Argentina: la crisis de 2001.

Los sucesivos ajustes económicos ante el condicionamiento de los organismos externos, la pérdida de confianza en las instituciones y en la conducción política, y el aumento de la desigualdad social provocaron una fuerte crisis política, económica y un debilitamiento de la cohesión social. Como expresa Svampa “...el modelo de dominación se desarticulaba por completo, vaciado de toda eficacia y legitimidad” (Svampa, 2005:70).

Los impactos en el mercado de trabajo fueron significativos. El aumento de la desocupación y precarización laboral derivó en altos niveles de empobrecimiento urbano. En el Gran Buenos Aires, la tasa de desocupación creció de un 15% en el año 2000 a un 19% en el 2001⁴⁰. A su vez, el número de personas bajo la línea de pobreza aumentó de 29% en el año 2000 a un 35,4% en el año 2001, para situarse en 54,3% en el año 2002. El porcentaje de personas bajo la línea de indigencia era en el año 2000 de 7,7% ascendiendo a 12,2% en el 2001 y a 24,7% en el 2002⁴¹.

En este marco, la crisis del 2001 contribuyó a una mayor desigualdad y fragmentación social que tendió a afectar todos los ámbitos de la vida cotidiana incluyendo el plano urbano. La crisis del modelo capitalista incidió “en las condiciones de vida de los sectores populares en términos de déficit habitacional, generación de empleo, infraestructura territorial, pautas de construcción y uso de la ciudad” (Herzer, Di Virgilio, Redondo, et, al, 1998:1).

El deterioro de las condiciones de trabajo, la indefinición de políticas urbanas orientadas a sectores populares, y la especulación inmobiliaria de privados, contribuyeron a impulsar procesos de segregación socio-espacial. Con base en datos elaborados por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2007), a partir del 2002 la actividad inmobiliaria se recuperó de manera sostenida, alcanzando -para el año 2005- un total de 2.160.872 construcciones nuevas y ampliaciones en la ciudad a cargo del sector privado. Esto produjo un aumento considerable del valor del suelo que limitó el acceso por vías mercantilizadas a los sectores de bajos ingresos.

Ante la inaccesibilidad a nuevos espacios de integración social, económica y territorial (Herzer, Di Virgilio, Rodríguez, Redondo, 2008) los sectores más vulnerados se vieron obligados a realizar estrategias informales de acceso a la ciudad. En este marco, surgen los “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAU) como formas “pobres” de hacer ciudad.

Se consideran “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAU) a procesos informales de “ocupación” de predios públicos y/o privados por familias de escasos recursos (Defensoría del Pueblo de la Ciudad, 2006:4).

Esta denominación fue elaborada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad en el año 2006, con el objetivo de “denunciar” la presencia de un conjunto de asentamientos que no excedían los 5 años de antigüedad y cuya existencia carecía de reconocimiento estatal. A través del término “nuevos” se hace hincapié en la dimensión temporal para referirse a los asentamientos que “llegaron últimos”. Es decir, para aludir a determinadas modalidades de

⁴⁰ Encuesta Permanente de Hogares (EPH), octubre 1988-2003.

⁴¹ Idem.

ocupación informal que comienzan a evidenciarse con mayor fuerza posteriormente a la crisis de 2001. No obstante, esta denominación también incluye a los asentamientos que existen desde hace dos décadas y que no han contado con un reconocimiento formal por parte del Estado. La particularidad del concepto NAU es que al aplicarse a la ciudad de Buenos Aires da cuenta de la proliferación e intensidad de una modalidad de ocupación que se distingue de las villas de emergencia.

En el año 2006, la Defensoría del Pueblo (2006) detectó alrededor de 24 nuevos asentamientos en la ciudad⁴², con una población aproximada de 2652 familias (alrededor de 10.000 personas)⁴³. No obstante, en el año 2008 la Defensoría había detectado más de 50 nuevos asentamientos urbanos⁴⁴, entre los cuales pueden mencionarse: Rodrigo Bueno, Nueva Esperanza, Los Pinos, Puente Bosch, Ex fábrica Morixe, El Pueblito, Barrio Obrero, La Toma.

Los nuevos asentamientos se emplazan en diversas áreas de la ciudad (a diferencia de las villas); aunque la mayoría se concentran en la zona sur⁴⁵ sobre terrenos topográficamente inadecuados para su urbanización (terraplenes del ferrocarril, bajo autopistas, antiguas fábricas y basurales). Este tipo de ocupación surge de manera poco organizada sin ningún tipo de planificación, en algunos casos, sobre terrenos de dominio privado lo que imposibilita regularizar la tenencia y titularidad de la tierra.

Asimismo, las viviendas tienden a ser muy precarias, básicamente, sin acceso a los servicios reglamentarios de saneamiento básico (agua potable, gas, electricidad, cloacas, disposición de residuos sólidos y excretas). Los materiales con los que se construyen las casillas suelen ser de chapa, madera y cartón. Los techos son construidos con plásticos, bolsas, cartones y los pisos tienden a ser de tierra y cascote. Quienes viven en estas casillas suelen estar expuestos a peligros de derrumbe o desmoronamiento por el bajo nivel de consolidación, como también a elevados niveles de hacinamiento.

Gran parte de los habitantes que se asientan en los nuevos asentamientos son cartoneros, changarines o trabajadores precarizados que fueron afectados por la crisis, en una situación de extrema pobreza y vulnerabilidad. Según datos de la Sindicatura del Gobierno de la Ciudad (2007), muchas de las familias que viven en los asentamientos se encuentran en situación de

⁴² Ver mapa N° 1 “Ubicación geográfica de los Nuevos Asentamientos Urbanos” (en Anexo Mapas y Planos).

⁴³ Los datos relevados fueron obtenidos en diversos trabajos de campo realizados por personal de la Oficina de Derecho a la Vivienda. El registro es aproximado ya que es una muestra y no agota el universo total de asentamientos (Ver Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2006).

⁴⁴ Entrevista a representante del Área de Derechos Sociales-Vivienda, Defensoría del Pueblo de la Ciudad (Buenos Aires, junio de 2008).

⁴⁵ Ver mapa N° 2 “Localización geográfica de villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires” (en Anexo Mapas y Planos).

NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas)⁴⁶. La actividad principal de subsistencia consiste en la venta ambulante, changas y recolección de residuos sin ningún tipo de protección social (sin aportes jubilatorios ni cobertura social). En este marco, los NAUs constituyen una manifestación de la pobreza urbana característica de los últimos años.

Ahora bien, ¿Cuál ha sido el tratamiento que el gobierno le ha dado a los NAUs?, ¿qué acciones o políticas ha orientado el Estado?

Una característica que presentan los NAUs y que los diferencia de las villas de emergencia, es que no son reconocidos formalmente por el Estado para la implementación de políticas de urbanización. Como expresa Lekerman (2005:124) la distinción entre villa y asentamiento es definida por oposición, mientras en las villas predominan políticas de radicación, en los asentamientos prevalecen medidas tendientes a la expulsión. El Estado justifica esta intervención tomando en cuenta dos consideraciones: “la inaccesibilidad al dominio del suelo por ocupar ilegalmente tierras privadas o nacionales” y “ubicarse en espacios topográficamente inadecuados para su urbanización”. A su vez, los habitantes son considerados “ocupantes ilegales” y “usurpadores” que carecen de todo reconocimiento como sujetos de derecho.

Resulta de suma importancia mencionar que en la mayoría de los casos, el pedido de desalojo es iniciado por privados, tal como ocurrió en los asentamientos Nueva Esperanza, Lacarra, Vélez Sarsfield, Manzana 32 y 26 bis de la Villa Oculta (villa 15) y Los Pinos, donde la acción judicial fue iniciada por las empresas propietarias. Exceptuando algún caso⁴⁷ el Estado ha tomado una actitud de “dejar hacer” ante el avance del privado.

Ahora bien, la modalidad del desalojo también se aplica en tierras públicas organizada por el propio Estado. Esto se debe a la incidencia que tienen diversos actores en la orientación de la política urbana. En un contexto de renovación y recualificación de la ciudad, la existencia de los NAUs tiende a ser una “amenaza” para el despliegue de estos emprendimientos en la zona sur de Buenos Aires.

Un caso paradigmático es el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno, que por su ubicación próxima a Puerto Madero se convirtió en un lugarpreciado para el desarrollo de

⁴⁶ Se identifica con NBI a un hogar cuando presenta algunos de los siguiente indicadores: 1) Vivienda precaria (hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente), 2) Hacinamiento (hogares que tengan más de tres personas por cuarto), 3) Condiciones sanitarias (personas que no tengan ningún tipo de retrete), 4) Asistencia escolar (hogares que tengan algún niño en edad escolar que no asista a la escuela), 5) Capacidad de Subsistencia (hogares que tengan cuatro o más personas por miembro ocupado y donde el jefe de hogar nunca asistió a la escuela o lo hizo hasta segundo grado del primario).

⁴⁷ En el asentamiento Lacarra 2049 el desalojo fue frenado a partir de la negociación entre el Gobierno de la Ciudad y la empresa por la compra del terreno (Informe General UPE N° 3. Sindicatura General de la Ciudad, 2007).

grandes emprendimientos urbanos. En efecto, en el año 2005 el Gobierno de la Ciudad efectuó un desalojo parcial otorgando subsidios de \$15.000 a los habitantes del asentamiento para que se retiraran del lugar. De esta manera, el gobierno tendía a contribuir el desarrollo de importantes proyectos urbanísticos en determinadas áreas de la ciudad, generalmente de alta rentabilidad.

En términos generales, ante una modalidad de expulsión, el Estado interviene brindando subsidio a los desalojados. La implementación del “Programa de Atención para Familias en Situación de Calle”⁴⁸, el “Programa de Apoyo Habitacional”⁴⁹ e incluso el “BAP”⁵⁰ es una muestra de esta política de emergencia que el gobierno local efectúa en la ciudad con el fin de dar atención a las familias que se encuentran en situación de desalojo y emergencia habitacional.

No obstante, este accionar estatal solo tiene un alcance paliativo, asistencial, de corto plazo que en muchos casos llega a agudizar aún más la situación de los afectados (Machado, 2001). Los montos otorgados no garantizan el acceso a una vivienda en el mercado inmobiliario formal, situación que obliga a muchas personas a recurrir nuevamente a modalidades informales de ocupación.

⁴⁸ Este programa surge en el año 2002 -mediante el Decreto 895- con el fin de implementar una nueva modalidad habitacional a las personas en “situación de calle” en la ciudad de Buenos Aires (entendiendo por tales a aquellas familias que se encuentran transitoriamente sin vivienda o refugio alguno por desalojo o por causas no originadas en fenómenos meteorológicos o hechos fortuitos), no centrada en brindar alojamiento transitorio en paradores, hoteles u hogares sino en entregar -por única vez- un monto de hasta \$1.800 por familia, posible de ser entregado en 6 cuotas destinado únicamente a fines habitacionales. A través del decreto 690 sancionado en el año 2006, el programa se consolida bajo la Dirección General de Fortalecimiento Familiar y Socio-Comunitaria dependiente del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales (actual Ministerio de Desarrollo Social). Mediante este decreto el subsidio aumenta hasta \$ 2.700 por familia posible de ser entregado en seis 6 cuotas iguales y consecutivas de \$ 450 cada una. En el año 2008 se sanciona el Decreto 960 con el objetivo de mejorar el programa mediante un aumento del subsidio a un total de \$4.200 pagaderos en 6 cuotas, \$700 por cuota. Actualmente, año 2010, este programa sigue en funcionamiento, bajo el área de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, Atención Inmediata dependiente del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad.

⁴⁹ El mismo surge a partir del Decreto 1234, sancionado en el año 2004, con el objetivo de efectivizar la asistencia a familias en situación de calle alojadas en hoteles de la ciudad de Buenos Aires en estado de clausura. Para ello, se procede a optar por única vez entre percibir un monto en concepto de subsidio o de mutuo con garantía hipotecaria, con el objeto de contribuir al logro de soluciones habitacionales o a la adquisición de inmuebles destinados a vivienda. Los subsidios a otorgar no son inferiores a \$ 5.000 ni exceden el monto de \$ 15.000. Por su parte, los créditos con garantía hipotecaria a otorgarse para compra de vivienda no pueden superar el monto de \$ 15.000 por persona sola o de \$ 30.000 por familia. La percepción de los beneficios se encuentra sujeta a la efectiva desocupación del hotel clausurado por parte de cada aspirante al beneficio y todos los miembros de su grupo familiar. Actualmente, año 2010, el programa está en funcionamiento bajo el área de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, Atención Inmediata dependiente del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad.

⁵⁰ Este programa denominado Buenos Aires Presente (BAP), tiene por finalidad atender a personas solas y familias en condición de riesgo social que se encuentren en situación de calle o afectadas por otras situaciones de emergencia social. Aunque el BAP no ofrece subsidios habitacionales, brinda asistencia a las familias desalojadas ya sea trasladándolas a paradores, dando apoyo/contención psicológica, colaborando en la mudanza o acompañando a las personas a hacer tramitaciones en caso que el Estado decida otorgarles un subsidio habitacional. Actualmente, año 2010, el BAP sigue en funcionamiento bajo el área de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, Atención Inmediata dependiente del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad.

Para finalizar, la intervención del Estado en estos años pareciera tener lugar sólo al momento del desalojo a través de programas cuya prestación se limita a un subsidio habitacional, lejos de implementar políticas públicas eficientes en materia habitacional y acordes a las necesidades y reclamos de los sectores afectados.

2.4 Pobreza, mundo del trabajo y hábitat. A modo de reflexión.

A lo largo de estas líneas he pretendido abordar el proceso de empobrecimiento urbano a escala latinoamericana y local tomando en cuenta los impactos de la reestructuración económica global con el fin de analizar las formas pobres de hacer ciudad y el rol que desempeñó el Estado hacia estas modalidades de hábitat popular.

Como ha podido observarse, la transformación en el modelo de acumulación capitalista -que comenzó en los años '70s- impactó en todos los ámbitos de la vida cotidiana de las ciudades latinoamericanas. A partir de la década del '90, en un marco de apertura económica y avance de la globalización, las políticas de ajuste estructural adquirieron un papel central en los países de la región, generando grandes cambios en el rol del Estado y en el mercado de trabajo.

En cuanto a las transformaciones en el Estado, las políticas neoliberales impulsadas en estos años promovieron la primacía de la lógica del mercado y el repliegue de la acción estatal, a través de una serie de medidas tales como la privatización de los bienes y servicios públicos, la descentralización y la desregulación. Estos procesos contribuyeron a una redefinición del rol del Estado, ya no centrado en garantizar, a través del mercado de trabajo, la integración y la cohesión social sino más bien en promover condiciones para la competitividad. De esta manera, la reforma estatal facilitó la desregulación de los mercados, entre ellos, el mercado de trabajo. El proceso de reestructuración económica trajo consigo cambios en el modelo productivo (desindustrialización, tercerización) como también cambios en la normativa laboral, situación que contribuyó a una contracción de empleos estables y bien remunerados, así como a una flexibilización de las relaciones laborales y una reducción de la seguridad social.

Los efectos de la globalización se hicieron sentir con el desmantelamiento del Estado de Bienestar y las transformaciones en el mercado laboral pero también con los cambios en la distribución socio-espacial. Estas nuevas transformaciones en el modo de acumulación avanzaron sobre las ciudades latinoamericanas, en tanto la economía mundial requirió para su desarrollo de una red de lugares estratégicos -comerciales y financieros- que incorporaran nuevas inversiones, al mismo tiempo que otras zonas eran degradadas. Estas tendencias de

cambio urbano requirieron no sólo de flujos de capital privado y de la apertura de los mercados sino también de la participación del Estado. De este modo, los gobiernos se vieron en la función de colocar a la ciudad en condiciones de competir en el mercado internacional, convirtiéndose en “promotores” -a través de normativas, privatización de los servicios y transferencias de tierras- de estas grandes inversiones, en la mayoría de los casos, orientadas a los sectores de ingresos medios y altos. Esta situación provocó un acceso diferenciado al espacio urbano, en donde sectores de altos ingresos tendieron a desplazarse a ciertas áreas de la ciudad (countries, torres, barrios cerrados) con servicios e infraestructuras óptimas, mientras que los sectores populares se vieron obligados a ocupar las zonas degradadas.

Concretamente, este proceso de segregación residencial se fue profundizando a partir de la implementación de medidas de corte aperturista. El auge de los grandes emprendimientos privados, la mercantilización del acceso al hábitat, la ausencia de políticas habitacionales de interés social, el aumento del desempleo y la desigualdad social, fueron factores constitutivos de este proceso de empobrecimiento urbano.

Ahora bien, ¿Cómo se manifestó espacialmente esta pobreza urbana? En **América Latina** las estrategias habitacionales efectuadas por los sectores populares fueron denominadas de diferentes maneras: “Barriadas”, “Colonias Populares”, “Ranchos”, “Villas”, “Favelas”, sin embargo el objetivo ha sido el mismo: garantizarse el acceso y la permanencia a la ciudad. En este marco, la “invasión” o “compra irregular de predios” así como la “autoconstrucción” fueron modalidades que acompañaron este proceso de acceso al hábitat. Como pudo observarse, el proceso de construcción y consolidación de las viviendas tiende a realizarse en diferentes etapas, según la capacidad de ahorro e ingreso de la familia pero también según la “seguridad” que el Estado brinda a la población para permanecer en el lugar.

En este sentido, estas formas pobres de hacer ciudad pudieron consolidarse a lo largo del tiempo debido a una actitud permisiva por parte de la autoridad estatal. En el caso de México, Caracas y Lima, los Estados tendieron a reconocer estas modalidades de acceso a la ciudad, centralmente, en tierras públicas ubicadas en zonas degradadas o en predios privados que carecen de valor para el mercado inmobiliario. Sin embargo, esta tolerancia no omite la expulsión. En los casos donde los sectores populares ocupan terrenos posibles de implementar procesos de renovación y recualificación urbana, el Estado tiende a proceder a su expulsión combinando -en muchos casos- prácticas intimidatorias con entregas de subsidios habitacionales. Esta situación ha contribuido a desplazar a la población afectada hacia zonas más desprestigiadas y alejadas del centro de la ciudad, por el cual se traslada el problema pero no se lo soluciona, puesto que este proceso tiende a densificar la población de otras

ocupaciones o tienden a dar lugar a nuevos asentamientos bajo condiciones muy precarias que imposibilitan su urbanización. Asimismo interesa señalar que en América Latina la tierra constituye un elemento central para potenciar relaciones clientelares. En muchos casos es el propio Estado el que habilita de manera irregular ocupaciones de tierras en zonas poco propicias para la ocupación, pero cuya permisividad constituye para los partidos políticos una posibilidad de obtener ventajas políticas y electorales. En este marco, la intervención del Estado queda supeditada a una cierta tolerancia tendiente a generar algunas mejoras hacia esta población pero lejos de abordar el problema habitacional de manera integral o de incorporar estos barrios populares a la ciudad formal.

Tomando en cuenta la escala local, en la **ciudad de Buenos Aires** también se desarrolló diversas formas pobres de hacer ciudad debido a los cambios producidos en el mercado de trabajo y en el rol del Estado. Es por ello que se distinguieron tres momentos: el modelo de sustitución de importaciones (desde 1930 hasta 1976), el modelo aperturista neoliberal (desde 1976 hasta el 2000) y la crisis del modelo neoliberal (2001).

El modelo sustitutivo de importaciones. En un contexto de crisis económica mundial la ciudad de Buenos Aires experimentó formas autogestionarias de acceso al hábitat. Una modalidad que tuvo fuerza a partir de los años 40 pero que se densificó notablemente en los años 70 fue el proceso de formación de las “villas de emergencia”. A diferencia de algunos países latinoamericanos donde la ocupación de predios se realizó en forma colectiva, esta toma de tierra de trazado irregular se caracterizó por efectuarse de manera paulatina sin previa organización, ni planificación. No obstante, su permanencia y consolidación dependió -de similar manera que en los demás países de la región- de la aprobación implícita del Estado. La tolerancia del poder público hacia esta forma de ocupación se mantuvo vigente -entre marchas y contramarchas- hasta mediados la década del ‘70 donde comenzaron a aplicarse políticas de erradicación. Durante el proceso sustitutivo de importaciones, la política urbana orientada a los sectores populares fue favorable. El control de alquileres, crédito barato, suspensión de desalojos fueron algunos ejemplos.

El modelo aperturista liberal. Aquí pueden distinguirse dos períodos políticos diferentes: el Gobierno Militar (1976-1983) y el Gobierno Democrático (1983-2000).

Durante el primer período (1976-1983) pudo verse que la apertura económica, los cambios en el modelo productivo, el desmantelamiento del Estado de Bienestar y el retroceso de políticas públicas de carácter social impactaron notablemente en la distribución socio-espacial. El gobierno militar procedió a la liberación del mercado de alquileres, la construcción de autopistas y la política de erradicación en villas, con el principal objetivo de desplazar a los

sectores pobres de la ciudad. Con respecto a las políticas de erradicación, este modo de intervención implicó el desalojo de numerosas familias mediante acciones represivas y hostigamientos, sin asegurar a las personas erradicadas el acceso a nuevos alojamientos. Estas medidas tendieron a restringir las opciones de acceso al hábitat para el sector popular, situación que dio lugar -a fines de la dictadura- a nuevas modalidades de acceso a la ciudad: las “ocupaciones de edificios” en la ciudad Buenos Aires y las “tomas de tierras” en el conurbano. Las ocupaciones de inmuebles en Capital tienden a efectuarse en terrenos con fuerte deterioro físico y ambiental pero próximos a las fuentes de empleo mientras que las tomas de tierras del conurbano se realizan de manera colectiva y organizada con previa planificación a la ocupación sobre predios que se encuentran ubicados en la periferia y que poseen un bajo valor inmobiliario en el mercado.

Durante el segundo período (1983-2000) el Estado tuvo una actitud de tolerancia hacia las formas de hábitat popular, en un contexto donde se combinó el proceso de retorno democrático (1983) con la aplicación de políticas de ajuste estructural. En este marco, se produjo un repoblamiento de las “villas” y una expansión de las “ocupaciones de inmuebles”. Asimismo, en el Gran Buenos Aires hubo un crecimiento considerable de las tomas de tierras denominadas “asentamientos”. En contraposición a la política de erradicación impulsada en la última dictadura militar, se establecieron diferentes procesos de regularización dominial y pautas para la radicación en villas y NHT. La década del ‘90 trajo consigo una profundización de las medidas de ajuste y una notable reforma del Estado que produjo el surgimiento de nuevos asentamientos en el conurbano, y una densificación de las ocupaciones de inmuebles y de los alquileres en hoteles pensión en la ciudad de Buenos Aires. En el caso de las villas y asentamientos el gobierno continuó con la implementación de políticas de radicación y regularización aunque sus alcances fueron limitados. Concretamente, se careció de una política integral que pudiera incorporar a esta población a la trama urbana. Por su parte, en lo que refiere a las ocupaciones de inmuebles, el poder estatal comenzó a efectuar medidas de expulsión. Los desalojos de inmuebles ocupados aumentaron considerablemente ante la promoción de nuevos emprendimientos urbanísticos en áreas centrales. Los efectos de la globalización se hicieron sentir en el espacio urbano generando así nuevas lógicas y reglas de juego entre los actores públicos y privados. En un marco de significativas inversiones (públicas y privadas), el Estado comenzó a contribuir al desarrollo de procesos de recualificación y renovación de ciertas zonas de la ciudad -orientados al turismo y a los sectores medios y altos- generando al mismo tiempo procesos de segregación socio-espacial.

La crisis del modelo. La crisis de 2001 fue un hecho significativo para la Argentina. La crisis del modelo neoliberal impactó de manera notoria en todos los aspectos de la vida cotidiana. En este contexto de empobrecimiento y desigualdad los sectores más vulnerados buscaron estrategias alternativas de acceso a la ciudad. Surgen así los “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAU) como formas “pobres” de hacer ciudad. La particularidad que presentan estos asentamientos es que -a diferencia de las villas- no tienen un reconocimiento formal-legal que posibilite su incorporación a los programas de urbanización y regularización dominial. El Estado ha desarrollado más bien una política de omisión, de “dejar hacer”, hacia estos asentamientos. No obstante este posicionamiento estatal tiende a cambiar cuando los predios que están siendo ocupados son propicios para desarrollar emprendimientos inmobiliarios. En este marco, el Estado tiende a intervenir en los NAUs a los fines de desplazar a su población mediante la entrega de un subsidio habitacional. La modalidad de subsidios no sólo no logra resolver el problema habitacional de las personas sino que en muchos casos tiende a agravarlo dado que los montos otorgados no son suficientes para acceder a una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad. La ausencia de políticas de radicación que promuevan la regularización y la integración a la trama urbana, lleva a que las familias desalojadas carezcan de otras posibilidades de alojamiento expuestas, una vez más, a condiciones de extrema vulnerabilidad.

A pesar de las particularidades que asumen las “formas pobres de hacer ciudad” puede observarse que tanto a escala latinoamericana como local, la permanencia o no de estas modalidades depende de la permisividad estatal y del modelo de ciudad que se espera planificar. Si bien la tolerancia hacia estas modalidades ha permitido en muchos momentos la obtención de apoyos y adeptos políticos, interesa señalar que el avance de la globalización incidió de manera notoria en el ordenamiento de la ciudad. En un contexto de apertura económica y flujos de capital, los procesos de renovación y recualificación adquirieron un papel central en las ciudades latinoamericanas contribuyendo en muchos casos al desplazamiento de los sectores afectados. En este sentido, la aceptación hacia estas formas de hábitat popular parece estar supeditada, en cierta medida, a la lógica del mercado y a la presencia de diversos actores (desarrolladores, empresarios, constructoras, asociaciones) que de acuerdo a sus recursos, estrategias y alianzas, pretenden decidir sobre la política urbana. En este marco, el Estado adquiere un papel relevante en la organización del espacio, ya que a través de políticas de acción y omisión inciden en la localización de los sectores sociales planteando quienes deben hacer uso de la ciudad y en qué partes de la ciudad. En todos estos casos pareciera verse que son los sectores populares los que comúnmente tienden a ser

desplazados a las áreas suburbanas contribuyendo así a procesos de segregación socio-espacial.

En este sentido, lo que se ha intentado en todo este apartado, no ha sido más que reconstruir el proceso de empobrecimiento urbano y el modo de intervención del Estado a los fines de repensar la cuestión social en torno al derecho al uso del espacio urbano.

CAPITULO 3. LOS NUEVOS ASENTAMIENTOS URBANOS. EL CASO DEL ASENTAMIENTO COSTANERA SUR RODRIGO BUENO

3.1 Una caracterización socio-espacial

El asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno se encuentra ubicado en la Avenida España al 1800 en la zona correspondiente a la Costanera Sur de la ciudad de Buenos Aires. Linda con la Reserva Ecológica y con la ex ciudad deportiva de Boca Juniors, a pocos metros del barrio de Puerto Madero⁵¹.

Sus primeros pobladores arribaron al lugar, aproximadamente, a principios de la década del '80, cuando era una zona depreciada que carecía de interés por parte de los diversos sectores de la sociedad. En un contexto de empobrecimiento, y ante la falta de opciones habitacionales, esta población procedió a la ocupación de esos predios como una forma precaria de resolver la necesidad de acceso al hábitat. En este sentido, el asentamiento constituye una manifestación espacial de la pobreza urbana en la ciudad.

A partir de la década del '90, esta zona se caracterizó por un alto crecimiento de inversiones locales y extranjeras orientadas a modernizar la ciudad en busca de obtener altas tasas de ganancias. El avance de estas inversiones estuvo fuertemente vinculado a los impactos de la reestructuración económica global y al desarrollo económico neoliberal del país (Ciccolella y Migniqui, 2009). Así, se sentaron las bases de una nueva transformación del espacio urbano, caracterizada por el desarrollo de grandes emprendimientos inmobiliarios -edificios para oficinas; hoteles, comercios y restaurantes de lujo; e importantes construcciones residenciales- orientados a sectores de elevado nivel socioeconómico. Como sostiene Lefevbre (1968) el valor de cambio (los espacios comprados y vendidos, consumición de mercancía, bienes, lugares y signos) se impone de manera notable sobre el valor de uso de la ciudad (la ciudad, la vida urbana, el tiempo urbano). Es así que estos emprendimientos inmobiliarios constituyen “una política urbana de neto sesgo económico” (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008:68), en tanto que la urbanización de estas tierras permite la obtención de rentas extraordinarias mediante las operatorias de compra-venta de terrenos públicos, cuyo valor inicial del suelo es muy bajo pero su valor final es muy alto.

En este marco, el asentamiento pasó a encontrarse en un punto estratégico de la ciudad. Con una extensión territorial de cuatro hectáreas comprendidas en cuatro manzanas⁵², su acceso

⁵¹ Ver mapa N° 3 “Ubicación Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno” (en Anexo Mapas y Planos).

⁵² A diferencia de la ciudad “formal”, las manzanas de este asentamiento no poseen una traza urbana “cuadrículada”. Ver mapa N° 4 y N° 5 (en Anexo Mapas y Planos).

está delimitado por dos entradas sobre la Av. España. En una de ellas, se ingresa atravesando un galpón de Prefectura y una playa policial perteneciente a la Policía Federal en donde se depositan vehículos con intervención judicial; en la otra -considerada por muchos “la entrada principal”- se accede directamente a un perímetro de viviendas y almacenes donde ya pueden visibilizarse construcciones en altura.

De acuerdo a sus características constructivas, el asentamiento presenta un alto nivel de consolidación que se asemeja a las villas de emergencia. Sin embargo el Estado no lo reconoce como tal, motivo por el cual la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos lo incluyó en la categoría NAU (Nuevos Asentamientos Urbanos).

3.2 Una caracterización del barrio

Es importante señalar que la consolidación y la densificación poblacional, son aspectos característicos del asentamiento en la actualidad pero que devienen de un largo proceso de permanencia y transformación de esos predios por parte de sus habitantes. Uno podría preguntarse: ¿cómo era el asentamiento en sus orígenes?, más aún, ¿cómo surgió?, ¿quiénes fueron sus primeros pobladores?, ¿de qué manera ocuparon estos predios?

3.2.1 Sus inicios

Venían de la calle. Gente que quedaba sin trabajo y no tenía donde ir, a mí me pasaba lo mismo. Bueno, se fueron juntando gente acá, cada uno se hacía su casita, en la misma selva pero en distintos lugares, no es como ahora que está todo más unificado (T. Vecino del Barrio).

No había tantas casas como hay ahora. En ese momento no había nada, era todo piedras y yuyales (E. Habitante del asentamiento).

Son muchas las versiones y los argumentos en torno al surgimiento del asentamiento y sus primeros pobladores. Sin embargo, a través de las entrevistas realizadas y de la bibliografía consultada, fue posible reconstruir una historia del barrio.

Tomando en cuenta los aportes de Carman y Yacovino (2008), el asentamiento se desarrolló a partir de dos poblaciones que se encontraban en la zona a principios de la década del ‘80: una de ellas, ubicada en predios correspondientes a lo que hoy se conoce como Reserva Ecológica y la otra, a unos metros de allí, en tierras aledañas a los galpones que posee la Prefectura sobre la Av. España.

En busca de una alternativa para hacer frente al problema habitacional, estos pobladores se asentaron en la zona alejados de la ciudad. Muchos de ellos eran cirujas, changarines y en algunos casos albañiles u obreros no calificados (Lekerman, 2005) que con sus propios medios rellenaron los predios y construyeron sus casillas de manera precaria.

La población que se instaló en los predios de lo que entonces no era todavía la Reserva, era un grupo reducido, en su mayoría personas solas que se habían asentado de manera dispersa en el lugar, en situación de extrema vulnerabilidad (carente de infraestructura y servicios).

Uno de los entrevistados “históricos” -residente en este predio desde la década del ‘80- hace referencia a las condiciones del lugar:

Esto acá, no existía nada de casa, nada, era todo selva. (...) Unos cuantos andábamos por ahí y empezamos a hacer unos ranchitos para allá al fondo (...) Imaginate este lugar como una selva. En la parte de la reserva ecológica lavábamos y colgábamos la ropa. Era todo tierra. Y para acceder al agua teníamos que venir a Prefectura, en la salida había una canilla. Íbamos hasta allá con unos bidones a buscar agua para el consumo diario, porque la ropa la lavábamos en el río (T. Vecino del barrio, 05/2009).

Esta población se asentó en tierras ganadas al río, en el marco de un proyecto propuesto por la última dictadura militar que consistía en la construcción de un centro administrativo y judicial de la ciudad. De esta manera, en 1979 se procedió a rellenar la zona costera con materiales y escombros obtenidos de las demoliciones realizadas para la apertura de las autopistas. A través de un sistema de terraplenes se rellenaron 350 hectáreas, sin embargo, el proyecto fue abandonado en 1984. Esto dio lugar al desarrollo espontáneo de una incipiente vegetación que trajo consigo una gran diversidad de flora y fauna⁵³. La atracción de numerosos ecologistas, estudiantes y biólogos, impulsó a que en 1986 esos terrenos fueran declarados “Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica”⁵⁴, situación que otorgaría un nuevo status al lugar y la disposición de nuevos usos.

⁵³ Las aves en sus viajes migratorios fueron transportando semillas que quedaron en este lugar dando lugar a una incipiente comunidad de vegetales (sauces, talas, ombúes, pajonales del delta, juncos, arbustos, pastizales pampeanos). A su vez, las crecidas del Paraná contribuyeron al arribo de diversas especies animales (camalotes, carpinchos reptiles, entre otros) que -dada la vegetación existente- buscaron refugio en esta zona. Hasta el presente han podido detectarse en la Reserva Ecológica 220 especies vegetales, y 236 especies de vertebrados terrestres y anfibios (200 de aves, 11 de reptiles, 9 de anfibios y 8 de mamíferos). [Disponible en Internet: <http://www.porlareserva.org.ar/PlanManejoRECS.htm>]

⁵⁴ Mediante la Ordenanza N° 41.247/86, el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires declara a la zona -comprendida entre el malecón de Dársena Norte y la ciudad deportiva del Club Boca Juniors- “Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica” a cargo de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. La misma comienza a administrarse a través de la Subsecretaría de Medio Ambiente en 1991 a los fines de asegurar protección y conservación de la Reserva.

Ante la visita constante de turistas y paseantes, este grupo asentado cobró mayor visibilidad, motivo por el cual los representantes de la Reserva pidieron al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que trasladara a estas personas a otra zona, con el argumento de que muchos de ellos eran travestis y vendían servicios sexuales en el lugar. Un ex funcionario de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) relata: (...) *eran parejas de travestis y quedaba feo para los turistas, entonces se los corrió, aparte vivían en casuchas, taperas...* (Buenos Aires, 09/2008).

En respuesta a estas demandas, en el año 2000, la Secretaría de Desarrollo Social (GCBA)⁵⁵ trasladó a este primer grupo junto a los que se encontraban asentados sobre la Av. España, dando lugar a lo que posteriormente sería la manzana cuarta del asentamiento, denominada “Rodrigo Bueno” por los nuevos habitantes, en homenaje al cantante de cuarteto cordobés. A partir de la crisis de 2001 llegarían al lugar numerosas personas, provenientes de otros lugares (interior del país y otros países), que se asentarían, centralmente, en la zona intermedia entre la primera población y la segunda. De esta manera, la población de la manzana 2 y 3 crecería considerablemente, contribuyendo a unificar la población que estaba sobre la Av. España y los que fueron trasladados en la parte de atrás de ese predio, que conformarían la cuarta manzana⁵⁶.

Una asistente social, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social, que tuvo participación en el traslado, comenta:

...en realidad “Rodrigo Bueno” eran los que estaban al fondo (...) la parte de adelante era como una villita y la parte de atrás eran estos que antes estaban dispersos en la Reserva, entonces lo que los de la Reserva querían era como juntar a todos (...) después con el crecimiento se hizo casi toda una unidad, pero en un principio, los que se llamaron “Rodrigo Bueno” eran los del fondo (Buenos Aires, 04/2009).

El Gobierno de la Ciudad colaboró no sólo en el traslado de este primer grupo sino que también otorgó unos módulos de madera y chapas para garantizarles un lugar donde habitar:

...cuando la gente se tuvo que mudar a ese sector que los de la Reserva planteaban, hubo una intervención más oficial (...) se hacían reuniones con ellos, entonces se les dijo a qué sector tenían que pasar y el gobierno lo que se comprometió era a entregarles los materiales (...) y se puso mano de obra de Desarrollo Social, y se entregaron materiales para hacer como unas casillas, eran casas transitorias pero que estaban mucho mejor que donde estaban (Asistente social, Buenos Aires, 04/2009).

⁵⁵ Durante el período 2000-2003 el Gobierno de la Ciudad estuvo presidido por Aníbal Ibarra como Jefe de Gobierno y María Cecilia Filgueras como Vicejefe de Gobierno.

⁵⁶ En el anexo Mapas y Planos se podrá observar la distribución de cada sector por manzana (Ver Mapa N° 6).

Esto se confirma desde los habitantes: *Nos fueron trayendo, nos fueron trayendo. Eran 24 personas que estaban en la Reserva y así Ibarra nos dio estas casitas. Eran todas de madera las que nos dio Ibarra* (T. Vecino del barrio, Buenos Aires, 05/2009).

Resulta importante señalar que las viviendas que entregó el Gobierno de la Ciudad no eran de material sino de madera para evitar la consolidación del asentamiento. Una vecina del barrio expresa:

En ese momento la municipalidad dio maderas y bueno la municipalidad había dicho que no se construya porque acá no se podía construir (...) Yo creo que pensaban que nos iban a poder sacar, porque ellos siempre decían 'ustedes no hagan de material' (B. Vecina del barrio, Buenos Aires, 03/2009).

Aunque esta población aceptó ser trasladada bajo el discurso estatal de brindarles “mejoras habitacionales”, el Gobierno de la Ciudad no impulsó una política habitacional definitiva. Si bien estos habitantes recibieron módulos de madera, a la vista del poder público sólo era una medida temporaria: *...les hicieron firmar un papel que decía que los traían momentáneamente a ellos, por emergencia y después se tenían que ir* (G. Vecina del asentamiento, Buenos Aires, 12/2008).

En este sentido, el Estado procedió de manera diferenciada entre los habitantes de la manzana cuatro y quienes estaban en la parte de adelante. Esto fue percibido por los vecinos:

Entonces cuando la gente de la cuarta vino más para acá, con todos los materiales, mi mamá y yo fuimos a encarar a... [la asistente social] para decirle que por qué a la cuarta manzana solamente y no a esta también y a todos. Y entonces dijo 'no, ese es un trato que tenemos entre la cuarta manzana y yo'. Esa fue la explicación que tenía (M. Vecina del Barrio, Buenos Aires, 03/2009).

Sin embargo, el “traslado” y la entrega de módulos de madera, parecía ser una solución transitoria e inmediata -ante la necesidad de la Reserva de correrlos a ese predio- en un marco donde no había políticas habitacionales concretas hacia este sector de la población.

Así el poder público mantuvo una política discrecional con estos habitantes en tanto que brindó maderas y mejoras en infraestructura pero no garantizó un acceso formal a la vivienda.

Un funcionario del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), expresa:

*...nada más que servicio de infraestructura, porque sino vos por un lado estás atendiendo y por el otro estas promocionando el asentamiento emergente” (...)
“...entonces en el mientras tanto (...) vos tenés que brindarle servicios para tratar de lograr un nivel de calidad de vida en el cual la gente no esté expuesta*

a enfermedades, tenga agua, que se pueda higienizar, que tenga electricidad
(Buenos Aires, 08/2008).

A pesar de no considerarlo un lugar definitivo para las familias, el Gobierno de la Ciudad colaboró con la extensión de la red de agua y la entrega de postes de luz, para que, posteriormente, los propios habitantes hicieran llegar los servicios a sus domicilios. Dada la situación de “transitoriedad” de los habitantes estas intervenciones se realizaban con cierta informalidad por parte del Estado. Así lo relata un ex funcionario del Programa de Emergencia Habitacional: *...hacemos la conexión clandestina tanto de red eléctrica como de agua, o sea el mismo gobierno infringiendo la ley...* (Buenos Aires, 09/2008).

El proceso de formación del barrio se constituyó sobre esta tensión gubernamental, entre no urbanizarlos porque no se consideraba que esas tierras fueran aptas para vivir en ellas, pero a su vez, trasladarlos allí y hacer entrega de materiales con una exigua e informal provisión de servicios a fin de otorgar condiciones mínimas de subsistencia. De esta manera, el Estado desempeñó un papel importante en la consolidación del actual asentamiento, para muchos conocido como Costanera Sur Rodrigo Bueno.

3.2.2 Construyendo el barrio: la acción de los vecinos en el proceso de consolidación

Acá se hizo sacrificio. A nosotros, a muchas familias nos costó. Nos costó tener un pasillo, tener la luz, tener el agua en condiciones. Todo fue a pulmón de los vecinos (S. Vecina del barrio).

El asentamiento comenzó a poblarse de manera considerable durante el período 2000-2001. De acuerdo a un relevamiento poblacional realizado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), en el año 2002 vivían en el lugar 236 familias y se estima que para el 2005 residían unas 400 familias que provenían de diversos lugares: Paraguay, Perú, interior del país (Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Chaco, Formosa) y Gran Buenos Aires.

En sus relatos, se observa que muchos de los vecinos asocian la llegada al barrio con la crisis de 2001 o el período de “de la Rúa”: *Vine el 28 de enero, ¡mirá como me acuerdo!; 28 de enero del 2001. Ya viste, cuando ya venía mal con la época de de la Rúa...* (E. Vecina del barrio, Buenos Aires, 12/2008).

...cuando empezó todo el tema de la Rúa, nunca me voy a olvidar que me mudé un 6 de diciembre, me mudé en pleno movimiento de de la Rúa, y a raíz de eso, de lo que pasó con de la Rúa, se empezó a llenar, uno atrás del otro, cuando yo vine eran casillas de madera, había solamente dos construcciones de material noble (G. Vecina del barrio, Buenos Aires, 12/2008).

La crisis de 2001 implicó para estas familias una reducción en los niveles de ingreso y/o la pérdida de puestos de trabajo: *...después vino el tiempo de de la Rúa, ahí fue un cambio total para nosotros, (...) yo me quedé sin trabajo, él [su marido] también quedó sin trabajo* (E. Vecina del asentamiento, Buenos Aires, 04/2009).

A eso se le suma el aumento de los alquileres:

...después empezó a subir todo el alquiler y tenía mucho gasto (...) nosotros no sabíamos que era una villa, había muy poca gente y un ¡yuyal horrible! ¡Quién iba a pensar que uno podía vivir acá! (B. Habitante del asentamiento, Buenos Aires, 03/2009).

Un aspecto a destacar es que si bien muchos de los vecinos que arribaron posteriormente a la crisis de 2001 comparten una situación de precariedad al residir en un asentamiento, sus trayectorias habitacionales difieren a la toma de tierras debido a que muchos de estos habitantes vivían previamente en departamentos u hoteles-pensión.

Así lo expresan algunos vecinos: *En el 98 alquilaba un pequeño departamento en el centro. Y de ahí estuve 2 años* (M. Vecino del barrio, Buenos Aires, 03/2009). *...después me vine a Belgrano y paré en un hotel, mi amiga era encargada de ese lugar* (B. Vecino del barrio, Buenos Aires, 03/2009). *...yo ya vivía en Pompeya alquilando un departamentito cerca de Coca-Cola que ya en ese momento entre alquiler, expensas, agua, luz y gas, pagaba \$400 pesos* (B. Vecina del barrio, Buenos Aires, 03/2009).

El proceso de empobrecimiento a causa de la crisis económica y el aumento de los valores del suelo por el auge de la actividad inmobiliaria, afectaron la capacidad adquisitiva de los sectores populares para solventar los costos de vivienda y servicios. Ante la incapacidad de seguir viviendo en estos lugares, muchas personas arribaron al asentamiento para hacer frente al problema habitacional.

Ahora bien, ¿Cómo se llevó a cabo este proceso? ¿de qué manera arribaron al asentamiento? La mayoría de las personas llegaron por medio de un familiar o pariente residente en el lugar. Como plantea Di Virgilio (2004), las redes y relaciones familiares se constituyen en uno de los recursos más movilizadas a los fines de resolver las necesidades habitacionales. Con relación a esto, una vecina del barrio comenta: *Así que cuando mi compadre nos llamó y nos dijo 'al costado de mi casa están vendiendo un terreno, vénganse ya (...)', nosotros nos vinimos* (E. Habitante del asentamiento, Buenos Aires, 04/2009).

También las relaciones de amistad desempeñan un rol importante en la búsqueda de un terreno o lugar para vivir:

Llegamos por un amigo de mi marido y un día se encontraron, y lo invitó a venir a la casa, y así le ofreció ‘vengan, qué van a hacer’ y en realidad ¿qué íbamos a hacer? porque no podíamos pagar más... (E. Vecina del barrio, 04/2009).

Por su parte, los “conocidos” de diversos ámbitos (laboral, escolar) también se convierten en informantes claves en este proceso:

Bueno yo iba al colegio, porque quería terminar la primaria. Iba acá a la escuela, y me encontraba con Margarita. No nos conocíamos. Y ahí nos conocimos, en el colegio. Y ella me comentó de este lugar (H. Vecina del barrio, Buenos Aires, 05/2009).

Aquí fue donde conocí a un compañero de trabajo que vive acá cerca y me trajo a conocer (J. Habitante del Barrio, Buenos Aires, 03/2009).

En el caso de los pobladores del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno, la solidaridad familiar y extra-familiar constituyó un papel central al momento de encontrar un lugar donde habitar. Asimismo es importante conocer el rol que desempeñan estas redes en la construcción del barrio y en los procesos de autoproducción del hábitat.

Cabe mencionar que estas modalidades de autoproducción surgen de la lógica de la necesidad, en tanto prevalece el bien de “uso” de la vivienda por encima de su carácter mercantil. Esto no significa que con el arribo de numerosas familias y el avance en la ocupación de tierra, no se desarrollara un mercado inmobiliario informal⁵⁷, pero las estrategias habitacionales de los vecinos estuvieron orientadas, centralmente, a resolver la necesidad de techo. Una vecina que debió comprar el terreno expresa:

...cuando te venden, vos sabes que te venden esto pero todo es ilegal, pero con la desesperación que uno tiene termina aceptando. Yo siempre supe lo que estaba haciendo, pero no me quedaba otra opción que pagarla y venir. En

⁵⁷ Cravino, en su trabajo sobre mercado e informalidad urbana en las villas, entiende por mercado inmobiliario informal a “transacciones inmobiliarias mercantilizadas que no están ajustadas a las normas legales y urbanas y que no se convienen estrictamente a la lógica económica de la comercialización de inmuebles formal y cuyos actores interactúan por fuera de las regulaciones económicas legales” (Cravino, 2006:140). En este marco, las transacciones pueden hacerse con un documento firmado entre las partes pero no se efectúan con título de propiedad legal. Asimismo no participan de la transacción agentes inmobiliarios formales (inmobiliarias, escribanos), y las viviendas o predios en cuestión no se ajustan necesariamente a las normas de uso de suelo urbano.

aquel entonces era barata, imaginate que ciento cincuenta pesos, era... (E. Vecina del barrio, Buenos Aires, 12/2008).

La modalidad de acceso a la tierra por parte de los pobladores que arribaron posteriormente al 2001 difiere al de los primeros habitantes. En el caso de los pobladores que arribaron en los años '80, la ocupación del lugar se efectuó sin realizar compra alguna, puesto que en ese momento no había personas que estuvieran en el lugar dispuestas a comercializar esos predios. Sin embargo, con la crisis de 2001, aumentó considerablemente la necesidad y urgencia de numerosas familias por ocupar esos predios, situación que incentivó a algunos habitantes a desarrollar mercados informales de acceso al suelo. Un vecino expresa:

...es que antes venías acá y limpiabas una parte, la parte que vos querías limpiar, limpiabas y eso era tuyo, no es que venías y comprabas, venías y limpiabas y te instalabas; y después dicen que empezó a caer más gente y ya empezaron a comprar el terreno. En ese tiempo ya se vendía bastante carito, el terreno acá. (J. Vecino del barrio, Buenos Aires, 05/2009).

Los habitantes que ya estaban en el asentamiento procedían a vender parte de los terrenos a las familias recién llegadas por una suma de dinero que variaban según la necesidad de quien vendía, pero también de acuerdo a la demanda. Es así que los precios fueron aumentando a medida que crecía la población en el lugar.

A pesar de que los nuevos habitantes accedieron a los predios mediante la modalidad de compra, estos debieron trabajar mucho en la consolidación del barrio. El mejoramiento de la zona no hubiera sido posible sin el esfuerzo de quienes allí se instalaban:

...no teníamos agua, eran yuyales, era basura, había ratas, mosquitos. Por la zona que estamos frente al río y la vegetación de la Reserva Ecológica era chico el lugar pero después poco a poco se fue ganando al río, la gente empezó a rellenar (G. Habitante del asentamiento, Buenos Aires, 12/2008).

El relleno y la limpieza del terreno fueron tareas que debieron realizar los propios habitantes para, luego, poder construir sus viviendas: *...mi marido empezó a limpiar, a tirar agua para que se fuera acomodando un poco la tierra... (E. Vecina del Barrio, Buenos Aires, 04/2009).*

...teníamos que traer tierra de afuera para rellenar porque no estaba plano para construir (...) Al no tener nada, al no tener más billete, no tener más nada, le decía a mi marido 'vamos'. Íbamos y traíamos tierra para rellenar. Fue así, todos estos espacios, se fueron rellenando, rellenando (E. Vecina del barrio, Buenos Aires, 12/2008).

El proceso de construcción de viviendas también implicó un esfuerzo importante por parte de los habitantes. A diferencia de las 24 familias que recibieron casillas de maderas provistas por el Gobierno de la Ciudad, el resto de la población procedió a la autoconstrucción de las viviendas por sus propios medios. En la mayoría de los casos este proceso fue prolongado, realizado en diferentes etapas. Una vecina del barrio comenta:

Nosotros, teníamos una idea, porque esto era una casilla con maderas (...) Nosotros la idea que teníamos era de tirar todo así, y levantar así [risas], pero no es así tan como uno lo piensa, ¿cuánto estuvimos? Como siete, ocho meses para hacer la piecita, y después, ya después el fondo, empezar de a poquito (C. Vecina del barrio, Buenos Aires, 05/2009).

En términos generales, las modalidades de autoproducción del hábitat se sustentan en procesos paulatinos de inversión, en donde la construcción puede durar muchos años según la capacidad monetaria del hogar (Rodríguez y Di Virgilio, et al., 2007). En este sentido, la cantidad y calidad de los materiales para la construcción dependieron de los niveles de ingreso y de la capacidad de ahorro de las familias. Para los habitantes del asentamiento, la asociación entre vecinos fue una de las estrategias utilizadas a los fines de conseguir materiales a precios más baratos.

Con respecto a la mano de obra, los habitantes participaron desde el inicio en el proceso de construcción de sus viviendas. Estas tendieron a ser construidas por los propios habitantes con ayuda de familiares, aunque en algunas etapas contrataron mano de obra de vecinos que vivían en el asentamiento. En este contexto, las relaciones de vecindad posibilitaron el acceso a bajos costos de construcción como también a diversas formas de financiamiento. Un habitante del asentamiento comenta:

Marino estaba sin trabajo, así que me dijo 'yo lo puedo hacer, te cobro tanto', y bueno empezamos por suerte, tampoco me alcanzó para venir y decirle 'tomá Marino, esto es lo que te corresponde', le fui dando de a poquito, de a poquito, no tiene que ser así, pero bueno, nos conocíamos, hablábamos (J. Vecino del barrio, Buenos Aires, 05/2009).

Asimismo una vecina cuenta: [los vecinos]...*te cobraban, no es lo que cobra un arquitecto, no es lo que cobra un maestro pero, era accesible al bolsillo de uno...* (G. Vecina del barrio, Buenos Aires, 12/2008).

Al proceso de construcción de viviendas se le suma el esfuerzo de sus habitantes en la provisión de infraestructura. De acuerdo a los vecinos, ellos mismos debieron hacer las conexiones de luz, agua y desagüe bajo el sistema de pozo ciego:

No teníamos agua, teníamos que salir afuera a buscar tachos y bidones de agua, y la luz teníamos vela y sino robábamos la luz, de afuera hacíamos la conexión y pagábamos veinte pesos o diez pesos para la mano de obra y para el cableado comprábamos (M. Vecina del barrio, Buenos Aires, 03/2009).

Otra vecina agrega:

...no había nada de electricidad; todo era precario. Así empezamos a juntarnos con diez familias, compramos 200 metros de cable. Pero era una cosa de traer 200 metros hasta acá de la calle en un momento que no aguantaba con tantas familias, y tenías que volver a comprar... (E. Habitante del asentamiento, Buenos Aires, 12/2008).

Las redes familiares y de vecindad desempeñaron un rol importante en las estrategias habitacionales de esta población a los fines de mejorar sus condiciones de habitabilidad. De esta manera, el esfuerzo y el trabajo cotidiano de los habitantes contribuyeron a la conformación y consolidación del barrio.

3.3 Una caracterización de la población

3.3.1 Aspectos socioeconómicos

En el 2004 hice el curso de ingreso para la carrera de derecho. Cuando empezás primer año, ves todo lo que es historia, derecho romano. Es lindo ver la historia pero todo lo que es la justicia en sí, el procedimiento, no lo ves en primer año, recién en segundo año empezás a ver todo lo que es penal, civil (...) todo lo hice de abajo, pero me pone muy feliz, muy orgullosa llegar a cuarto año. Yo a veces digo, a donde estoy y digo, 'bien, ya superé bastante'. Los primeros tiempos meter seis materias y decir 'falta tanto', ahora miro para atrás y digo 'sí pude' (E. Vecina del barrio).

¿A qué se dedica esta población? ¿De qué viven? A simple vista uno podría considerar que los habitantes del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno presentan las mismas condiciones de precariedad, centralmente, en lo que refiere a la participación en el mercado laboral. Sin embargo pudo observarse, a través de las entrevistas realizadas, una diversidad de situaciones por la que transitan estos habitantes.

La inserción de estos vecinos en el mercado de trabajo se distribuye de la siguiente manera: 1) Trabajadores en relación de dependencia con niveles de precariedad. Este grupo comprende a trabajadores calificados orientados al sector servicios, cuya conexión laboral es estable pero perciben bajos ingresos (enfermeras, albañiles, electricistas, personal de maestranza, empleado de correo, empleadas domésticas, operarios); 2) Trabajadores por cuenta propia con nivel de calificación (plomeros, carpinteros, albañiles), 3) Cuentapropistas que requieren de equipamiento (comerciantes de almacenes, parrillas, verdulerías, quioscos, cyber), 4) Cuentapropistas de baja o nula calificación (changanines, cartoneros, servicio domestico por hora) y 5) Desempleados que dependen de la asistencia estatal.

Debe señalarse que las diversas modalidades ocupacionales tienden a combinarse en los hogares. La situación de desempleo se compensa en muchos casos con aquellos miembros que si han logrado conseguir trabajo. En este contexto, son las mujeres las que tienden a insertarse con más facilidad en el mercado laboral, concretamente, en lo que refiere a la labor doméstica.

De esta manera, los habitantes tienen su fuente de empleo cerca del asentamiento: ya sea en las obras de construcción que se desarrollan en la zona (caso de albañiles, electricistas), en la feria de la costanera (para quienes venden comida casera), en los barrios aledaños (tareas domésticas, cartoneo) o dentro del asentamiento: haciendo changas o trabajando en comercios (almacén, quiosco, bar).

Resulta interesante señalar que esta heterogeneidad social en el barrio fue el resultado del proceso de empobrecimiento que se profundizó ante la implementación de políticas de ajuste estructural. Históricamente, los primeros pobladores habían sido cartoneros o changarines con baja calificación y con un fuerte deterioro en sus condiciones de subsistencia. Sin embargo a partir del 2001 comenzó a asentarse una nueva población, muchos de ellos trabajadores que habían tenido una cierta estabilidad laboral, pero que ante el derrumbe del Plan de Convertibilidad pasaron a una situación de empobrecimiento y vulnerabilidad. Como expresa Rodríguez: “Su situación no debe asociarse a la indigencia, más bien están en la extensa franja gris de la vulnerabilidad o inmediatamente debajo de la línea de pobreza” (Rodríguez, 2005:102-103).

En este marco el asentamiento parecía ser, para muchos de los recién llegados, un lugar temporario, de “paso”, hasta que fuera posible encontrar una mejora habitacional. Una vecina expresa: *...siempre estuvimos buscando un lugar donde poder comprar, de comprar juntos un terreno porque acá era todo muy precario...* (B. Habitante del asentamiento, Buenos Aires, 03/2009).

Asimismo, una habitante del asentamiento que llegó en el 2002, cuenta:

Mi idea no era quedarme acá, mi idea era juntarme una plata y empezar a comprar afuera. Cuando fui al Gobierno de la Ciudad, y pregunté por los créditos, nos pedían dos recibos de sueldo, yo no contaba con recibo de sueldo solo mi marido, entonces como que ahí no se nos dio y así fueron pasando los años... (S. Vecina del barrio, Buenos Aires, 04/2009)

El proceso de empobrecimiento no solo debe ser pensado con relación a la situación de inestabilidad laboral y al desempleo sino también a la ausencia de políticas públicas tendientes a flexibilizar los requerimientos formales para el acceso a créditos y al mercado de alquiler. La ausencia de opciones habitacionales y de programas tendientes a facilitar el acceso a la vivienda hacia este sector de la población, llevó a que la mayoría de las personas se vieran obligadas a asentarse en el lugar de manera prolongada.

El arribo de esta población trajo consigo una nueva fisonomía al barrio. Hasta antes del 2001 las casillas eran muy precarias construidas con madera y cartón, sin embargo con el paso del tiempo y el empeño de sus moradores, las viviendas pasaron a tener un mayor nivel de consolidación. La mayoría de las viviendas son construidas con hormigón y cerramientos de ladrillos (Szajnborg, Pesce, Sorda, 2005). Asimismo también pueden observarse construcciones en altura de dos y tres pisos.

El tipo y la calidad de la vivienda están asociados a la inserción que tienen los habitantes en el mercado laboral. Las personas que se dedican al cartoneo o que sólo cuentan con un subsidio estatal presentan casillas más precarias y pequeñas, situación que los diferencia de aquellos que están empleados o son albañiles, cuyas viviendas son construidas con material. La posesión de oficios vinculados a la construcción (plomero, albañil, carpintero) adquiere suma importancia al momento de resolver la necesidad de construir la vivienda sobre todo cuando no se obtiene dinero suficiente para contratar mano de obra externa.

Otro factor a tener en cuenta es el nivel educativo. La mayoría de los pobladores tienen estudios primarios completos con conocimiento en algún oficio (sobre todo los hombres). En menor medida, se observan casos en donde los vecinos están estudiando carreras universitarias y terciarias como también casos de analfabetismo.

Estos aspectos tienen incidencia en las formas constructivas como también en las formas organizativas a los fines de alcanzar mejoras en las condiciones de habitabilidad.

3.3.2 Acerca de las formas organizativas

Hoy por hoy no hay representante, no hay delegados, no hay organización, no hay nada. Cuando nosotros llegamos sí había unos delegados pero que no representaban tampoco a todo el barrio... (J. Vecino del Barrio).

Seguimos unidos con el movimiento pero ya con la experiencia de que tomamos nuestras propias decisiones, porque nosotros ya crecimos, nos formamos, ya tenemos una base... (S. Vecina del Barrio).

A lo largo de los años los habitantes del asentamiento desarrollaron experiencias organizativas como forma de hacer llegar sus demandas al Estado a los fines de mejorar sus condiciones de vida en el barrio. No obstante y a pesar de los intentos, los vecinos carecen de formas organizativas fuertemente desarrolladas y perdurables en el tiempo. En este marco, la elección de delegados, así como las redes y vínculos con organizaciones partidarias y no partidarias fueron las tentativas organizativas.

3.3.2.1 La elección de delegados

Una característica que presentan los vecinos del asentamiento es el bajo nivel de participación en organizaciones territoriales. No obstante, a partir del 2001 comenzaron a realizarse estrategias organizativas a través del nombramiento de delegados, debido a la falta de respuestas a las problemáticas habitacionales del barrio. Así lo expresa una vecina:

...empezamos a ver que no había nadie que nos represente en el barrio, nos empezamos a dar cuenta que habían personas vivas, que querían sacar provecho, iban y se presentaban 'nosotros somos delegados' y sacaban cosas para acá, pero que nunca se pudo comprobar... (G. Vecina del Barrio, Buenos Aires, 12/2008).

...decían que traían cosas pero no lo traían para acá sino para otra villa... (M. Habitante del asentamiento, Buenos Aires, 30/03/2009).

Los vecinos al perder confianza y credibilidad en estas personas, convocaron a elecciones para impulsar un nuevo cuerpo de delegados⁵⁸ y así canalizar sus demandas frente al Estado:

Nosotros cuando vinimos dijimos, que necesitábamos a alguien que pueda ir a reclamar, y dijimos 'vamos a formar los delegados' (...) empezamos nosotros a

⁵⁸ Una restricción metodológica que se ha presentado es que no se ha podido detectar el proceso de formación política de estos delegados, cómo y de dónde formaron esas capacidades y los posibles vínculos con estructuras partidarias y/o gobierno local. No obstante, este eje será retomado y trabajado en futuros trabajos.

convocar la gente, era muchísima gente, (...) toda la gente fue a participar de la reunión para elegir el delegado (E. Vecina del barrio, Buenos Aires, 04/2009).

A pesar de que la elección interna no fue promovida ni acompañada formalmente por el Estado, varios de los entrevistados hicieron referencia a una de las vecinas como la presidenta del barrio.

La persona elegida tenía la función de transmitir al poder público las demandas de los habitantes del barrio, para resolver las necesidades de salud, alimentación, infraestructura y vivienda. Así, se empezaron a efectuar reclamos frente al Estado, centralmente en lo referente a la provisión de servicios de agua, electricidad y camiones atmosféricos ante la carencia de cloacas. La problemática sanitaria también tuvo relevancia para los delegados, quienes solicitaron al Hospital Argerich un centro de salud debido al aumento de infecciones y enfermedades. La elaboración de pedidos, notas y hasta la presencia física en las oficinas del gobierno eran unas de las modalidades que efectuaban los habitantes de manera conjunta con el delegado del asentamiento.

Sin embargo, las propias tensiones dentro del barrio tendieron a obstaculizar la consolidación y el desarrollo de esta forma de organización popular. La disputa de “poder” entre diversos habitantes tendió a debilitar el rol de los delegados. Un ex delegado comenta: *...había gente antigua que supuestamente eran los capangas y no querían que otros organicemos* (M. Vecino del barrio, Buenos Aires, 03/2009) *... empezaron los conflictos porque había otras personas que querían ser delegadas (...) acá no se deja a las personas que realmente sirven, no se deja...* (E. Habitante del asentamiento, Buenos Aires, 04/2009).

La competencia entre los que eran delegados y los que pretendían serlo generó una mayor fractura organizativa y un descreimiento por parte de las familias. Esta situación se agudizaría posteriormente, a partir de la implementación de la política de desalojo en el asentamiento (ver capítulo 4). La disputa de poder parecería alejar a los delegados del objetivo original de mejorar las condiciones de habitabilidad y representar de manera conjunta las demandas y reclamos de los habitantes del barrio.

3.3.2.2 Participación de vecinos en organizaciones políticas partidarias

De la misma manera que los delegados, las organizaciones políticas también tuvieron presencia en el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. Aunque la mayoría de los habitantes expresan una cierta desconfianza a la política y a quienes forman parte de ella, algunos vecinos tuvieron experiencias en movimientos políticos dentro del asentamiento. El

primer movimiento, Barrios de Pie, comenzó a trabajar con los habitantes del barrio mediante la instalación de un merendero en el año 2003: *...propusieron hacer un lugar para dar leche a los chicos, entonces una de las vecinas cedió el lugar y como tiene afinidad de amistad se empieza a acercar más gente y así empieza Barrios de Pie.* (S. Vecina del Barrio, Buenos Aires, 08/04/2009).

Con la apertura del merendero muchas personas del barrio comenzaron a acercarse y a tener un mayor conocimiento sobre este movimiento. No obstante, lo que atrajo a algunos vecinos a participar en él fue la realización de talleres y capacitaciones sobre temas vinculados a salud, género, derecho y educación. El interés por participar en estas actividades se manifestó principalmente en las mujeres, quienes consideraban estos temas de suma importancia para el barrio.

Un aspecto a señalar es que esta organización no sólo realizaba talleres en el barrio para capacitar a los habitantes sino que los incluía de manera activa en el movimiento, en muchos casos, a través de la coordinación de las áreas temáticas. Una vecina relata:

Fui a las reuniones claro, temas políticos y a la vez, me gustó y así fui, fui participando y participando. Me había enganchado de tal manera que ni yo misma me di cuenta, estaba muy metida, y un día me dicen 'mira nos gustaría que coordines el barrio, las chicas están de acuerdo con lo que haces' y ahí empecé con un grupo. Yo estaba en lo que era capacitación, que las chicas estuvieran activas en esas capacitaciones (S. Vecina del barrio, Buenos Aires, 08/04/2009).

Las coordinadoras desempeñaron un rol importante porque eran quienes tenían una relación directa y cotidiana con sus propios vecinos. Se trataba de personas que trabajan cara a cara con los habitantes y que dentro de sus prácticas estaban encargadas de la distribución y provisión de bienes y servicios (alimentos, medicamentos, juguetes, apoyo escolar). Una vecina que tuvo participación en esta organización expresa: *También repartíamos la ayuda que daba el gobierno para toda la gente* (M. Vecina del barrio, Buenos Aires, 30/3/2009).

Las relaciones con movimientos políticos han desempeñado un papel importante en la resolución de las problemáticas cotidianas de esta población. De acuerdo a Auyero (2000), la distribución se efectúa a través del partido político con acceso directo a los recursos del gobierno local con el fin de satisfacer las necesidades de alimentación y salud de los sectores más afectados.

Sin embargo, estas ayudas trajeron consigo una serie de tensiones y conflictos:

...después siempre el problema era la repartición de cajas, porque depende a que manos llegue, es como se hace la repartija. Entonces en este caso se

repartía más a los conocidos, pero quizás trabajaste para que te den esa caja y no te la daban... (S. Vecina del Barrio, Buenos Aires, 08/04/2009).

Los “mediadores” o “punteros” ejercen, de esta manera, un poder discrecional en la distribución de bienes que varía en cada caso y que repercute de manera diferenciada en los vecinos. Diferenciación que se ha manifestado en la voluntad o no de los habitantes del barrio de participar en marchas y actos políticos. Así, pueden distinguirse dos grupos dentro del movimiento: 1) quienes se vinculan a partir de una necesidad y por tanto no están interesados en participar políticamente y 2) quienes no cuestionan la asistencia a marchas porque ponen énfasis en la experiencia organizativa del barrio y en el aprendizaje que se adquiere en el proceso.

El primer grupo está conformado por una mayoría, cuyos vecinos cuestionan la exteriorización del apoyo político ante la recepción de una ayuda alimentaria. Los vecinos que conforman el segundo grupo, por su parte, desempeñan un rol activo en la organización y por lo tanto, otorgan un valor central a la participación y a la capacitación como forma de capitalizar recursos. Una coordinadora comenta:

Yo les decía a las chicas que se olviden de lo que hay, la capacitación es lo primordial, porque mañana la caja se termina, el plan social se termina pero lo que tu aprendiste nadie te lo saca y eso es lo que importa (...) nosotros estamos haciendo nuestras propias experiencias, nos estamos organizando para el barrio, porque si viene una catástrofe en el barrio qué hacemos después (S. Vecina del Barrio, Buenos Aires, 08/04/2009).

Asimismo, interesa señalar que estos habitantes reconocen la importancia de organizarse pero no una dependencia con el movimiento. Estas vecinas consideran -en oposición a quienes resaltan la existencia de relaciones clientelares- que a través de sus participaciones en la organización obtuvieron mayor autonomía, centralmente porque fue a través de las capacitaciones que adquirieron las herramientas necesarias para reclamar, defender sus derechos y valerse por sí mismos, tanto frente al Gobierno como en el propio movimiento. Otras organizaciones políticas llegarían posteriormente al asentamiento, pero más concretamente para brindar apoyo ante la situación de desalojo (ver capítulo 4).

3.3.2.3 Relaciones entre vecinos y organizaciones no partidarias

En este contexto de redes y relaciones, las instituciones sin fines de lucro también tuvieron incidencia en el asentamiento. Concretamente, se trató de una fundación independiente que trabaja en prevención de VIH-SIDA en los predios de la Reserva Ecológica y que a través de

un proyecto del Área Programática de Salud - Hospital Argerich, comenzaron a entablar contactos con la población de Costanera Sur Rodrigo Bueno.

A partir de 2003 esta fundación empezó a desarrollar una serie de acciones en el barrio vinculadas a cuestiones sanitarias en un contexto donde la ambulancia no entraba al asentamiento, y las mujeres y niños carecían de los controles médicos. En este marco, la fundación trabajó conjuntamente con el Hospital Argerich para que los vecinos pudieran atenderse en el hospital y en los centros de salud correspondientes⁵⁹. Las campañas de vacunación a niños fueron otras de las acciones realizadas. Asimismo, mediante diversas reuniones con el Área Programática del Hospital Argerich se logró que las ambulancias del SAME pudieran entrar hasta la entrada principal del asentamiento para brindar asistencia en casos de emergencias.

La ausencia de políticas públicas llevó a que esta institución actuara como un puente entre los vecinos y las áreas de salud. En varias ocasiones las desratizaciones y la castración de perros y gatos fueron realizadas por un área de Gobierno a pedido de esta fundación.

En muchos relatos, los vecinos mencionan a esta organización como una institución que ha ayudado al barrio: *Ellos traían por ejemplo a médicos...* (E. Habitante del barrio, Buenos Aires, 04/2009). *...a través de la fundación, nosotros tenemos pan dulce, tenemos guardapolvos, (...). Bueno, ellos nos dan una mano, y a través de ellos sacamos para la gente, para el día del niño y todo eso* (E. Vecina del Barrio, Buenos Aires, 12/2008).

Actividades para el día del niño, apoyo escolar y cursos de cerámica eran otras de las acciones que realizaron en el barrio en un marco donde se carecían de políticas sociales orientadas a esta población. Una vez más, la entrega de bienes y la realización de talleres impulsaron a varios habitantes a establecer contacto con la organización. No obstante, en el año 2008 la fundación dejó de trabajar territorialmente en el barrio debido a los conflictos suscitados con la iglesia⁶⁰ por el uso del espacio.

La construcción de la capilla⁶¹ próxima a la cancha de fútbol fue el motivo de tensión puesto que para algunos vecinos ese lugar pertenecía a la fundación, mientras que para otras familias ese espacio debía ser utilizado para la construcción de la iglesia del barrio. Ante esta situación de conflicto, la fundación decidió retirarse del asentamiento.

⁵⁹ El Área Programática del Hospital Argerich posee bajo su dependencia tres “Centros de Salud y Acción Comunitaria de la Ciudad” (CeSAC): el Cesac N° 9 (Barrio La Boca), Cesac N° 15 (Barrio San Telmo) y Cesac N° 41 (Barrio La Boca). Estos centros de salud son instituciones barriales de asistencia primaria que tienen por objetivo descongestionar la demanda de los hospitales públicos. Los habitantes del asentamiento pueden atenderse en alguno de estos tres CeSAC, aunque la gran mayoría de la población se concentra en el CeSAC N° 15.

⁶⁰ La iglesia llegó por primera vez al barrio en el año 2007.

⁶¹ La misma fue construida entre el año 2007 y 2008.

Sin embargo y a pesar de ello, esta institución continúa brindando colaboración con algunos habitantes ya sea para alguna actividad festiva, proveyendo bienes (juguetes - útiles escolares) o poniendo a disposición sus instalaciones⁶² para la realización de reuniones entre los vecinos y el personal del Hospital Argerich, así como talleres y capacitaciones vinculadas a las problemáticas de la salud que afectan y preocupan al barrio.

3.4 El papel del gobierno local en el asentamiento

...ahí tenés un Estado que de acuerdo a la posición del gobierno va cambiando, una política poco clara... (Ex funcionario de la CMV de la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires).

...el gobierno tenía la actitud de aceptar que se los asistiera, no los desalojaba, pero tampoco sancionaba el reconocimiento de que podía urbanizarse ahí... (Ex funcionario del Ministerio de Desarrollo Social).

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desempeñó un rol importante en lo que refiere centralmente a la consolidación del actual asentamiento. Al momento de declararse esos predios “Reserva Ecológica” fue el poder público el que se encargó de unificar las dos poblaciones que se habían asentado con anterioridad y de manera precaria en el lugar ante la necesidad de hacer frente al problema habitacional. Esta situación llevó a que el Estado dispusiera del traslado de los habitantes que se encontraban en los predios de la Reserva junto a la otra población que se encontraba en los terrenos lindantes, proveyendo, de esta manera, materiales (chapas y maderas) y mano de obra para la construcción de sus respectivas viviendas. Es así que el Gobierno de la Ciudad contribuyó a consolidar y dar forma al asentamiento conocido actualmente como Costanera Sur Rodrigo Bueno.

Ahora bien, una vez efectuado el traslado, las intervenciones gubernamentales fueron prácticamente paliativas, de asistencia, en casos de extrema urgencia (inundaciones e incendios). La entrega de casillas de madera y la provisión de servicios fueron más bien acciones realizadas desde el Gobierno Municipal con el objeto de intercambiar favores políticos en el lugar. Una vecina comenta: [En torno a la entrega de módulos de maderas y chapas a la manzana 4]... *eran lindas casitas, eran preciosas las casitas, (...) una cosa muy delicada, muy lindas. Y esta mina [la asistente social] trabajaba así, en ese momento había un puntero político que trataba con ella.* (M. Vecina del barrio, Buenos Aires, 03/2009).

⁶² La fundación se encuentra trabajando dentro de la Reserva Ecológica, en un predio cercano al asentamiento.

A su vez, un ex funcionario del IVC agrega:

...empezó una explosión demográfica, porque acá también juegan distintos intereses, (...) están los intereses políticos de consolidar núcleos propios en estos lugares para después incidir sobre la política aplicada (Buenos Aires, 09/2008).

Las relaciones clientelares y punteriles tuvieron un papel destacado en la consolidación del asentamiento, sin implementarse políticas sociales que tendieran a mejorar de manera sostenible las condiciones de vida de esta población. Un ex funcionario de la CMV expresa:

El tema de la vivienda, es un tema sensible. Es un tema que atrae votos, que atrae firmas, que atrae planillas para firmar en la interna de cualquier partido político. Entonces, yo te doy los materiales para que vos resuelvas el problema de tu vivienda, importándome nada la problemática urbana del asentamiento. (...) Eso ¿para que sirve? para que el puntero tenga fichas. No para resolver el problema de la gente, para resolver su propio problema (Buenos Aires, 15/08/2008).

La ausencia de políticas asistenciales, sanitarias, educativas y habitacionales en el barrio, hizo que esta población permaneciera en una situación de vulnerabilidad y desamparo durante años. La dificultad para atenderse en el Hospital Argerich (debido a que no había un registro sobre a qué jurisdicción pertenecía el asentamiento) o de acceder a un merendero o comedor mediante la ayuda del gobierno, son algunos ejemplos de esta “política de apatía o de prescindencia” (Carman y Yacovino, 2008:5) hacia esta población.

Asimismo, la imposibilidad de las familias para acceder a estos beneficios estuvo vinculada a una falta de reconocimiento estatal que obligó a estas personas a vivir en un marco de ilegalidad: *hasta ahora sigue siendo asentamiento porque como villa no está reconocido (E. Vecina del barrio, Buenos Aires, 12/2008). ...por ejemplo nosotros peleamos por un comedor, peleamos por una salita, y para ellos [el gobierno] es no, ‘no podemos invertir en un asentamiento (...)’ esa es la respuesta de ellos...* (G. Vecina del barrio, Buenos Aires, 12/2008).

Se produce, de esta manera, una resignificación de la distinción “villa-asentamiento”. Históricamente las villas de la ciudad eran ocupaciones irregulares de tierra, cuyas manzanas no tenían forma de cuadrícula que posibilitara la apertura de calles y la circulación de vehículos. Las ocupaciones se realizaban de manera individual sin previa planificación ni organización colectiva, centralmente, porque era considerado un lugar transitorio por sus habitantes. Los asentamientos del conurbano, en cambio, constituyeron -a principios de la

década del '80- una nueva modalidad de ocupación de tierra cuyos trazados urbanos tendieron a ser regulares y donde el amanzamiento de esos predios poseía la forma de cuadrícula. La planificación y la organización colectiva fueron aspectos que caracterizaron esta forma de ocupación, con el intento de lograr la urbanización para luego obtener la titularidad de la tierra y con ello, diferenciarse de las villas de emergencia (Cravino, 2001, Merklen, 1997:2). En este sentido, la experiencia en procesos organizativos y políticos -de tradición sindical y de militancia- alcanzada por actores concretos -Comunidades Eclesiales de Base, organismos de derechos humanos, militantes políticos de distintas expresiones- adquirió un rol central al momento de impulsar prácticas colectivas en el territorio tendientes a asimilarse al resto de la ciudad y pasar a constituir un barrio más (Izaguirre y Áristizabal, 1988).

Así, el asentamiento quedó asociado a la urbanización e integración a la trama urbana, mientras que las villas a ocupaciones irregulares e informales carentes de toda política orientada a la urbanización y radicación.

Ahora bien, esta relación (asentamiento=formalidad y villa=informalidad) comenzaría a invertirse en la ciudad de Buenos Aires durante los años siguientes. Con el regreso de la democracia (1983) y más concretamente durante la década del '90, los gobiernos impulsaron políticas de radicación en las villas de emergencia. Este modo de intervención reconocía -en oposición al proyecto de expulsión implementado por la última dictadura militar- el derecho de la población villera a acceder a la vivienda y al uso del suelo bajo diversas normas jurídicas. La ley 148/98 -que se sostuvo en procesos de participación mediante la creación de una Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P)⁶³- declaraba la atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios (N.H.T) pero no se incorporaba bajo esta normativa a los asentamientos de la ciudad.

A través de estas reglamentaciones los habitantes de las villas lograron tener un mayor reconocimiento y legitimidad frente al Estado; pero esta situación no se hizo extensiva para los pobladores de las nuevas ocupaciones de tierras, denominadas Nuevos Asentamientos Urbanos (NAUs). Una representante de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, expresa:

[En torno a las villas y los NAU] si bien tienen características que son comunes, tienen otras que lo diferencian y básicamente una de las más importantes es la falta de un reconocimiento oficial. En general el

⁶³ La misma estaba integrada por funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo del Gobierno de la Ciudad y representantes de los vecinos tal como la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI) y el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados. Disponible en Internet: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/boletines/19990129.htm#3

reconocimiento del Estado a estas poblaciones como sujeto de derecho, en el caso de los asentamientos no existen (Buenos Aires, 9/06/2008).

Si históricamente eran los asentamientos los que tendían a la urbanización, en la actualidad esa relación se invierte, puesto que el Gobierno de la Ciudad determina que son las villas las que deben ser radicadas, sin admitir regularización ni asistencia formal a las nuevas ocupaciones de tierra, denominadas “asentamientos”. Como expresa Oscar Feito⁶⁴: *Con las villas trabajamos para la urbanización. Pero esto no se puede hacer con los asentamientos (...)* (Buenos Aires, Diario Clarín, 20/08/2006).

Así, la diferenciación entre villas y asentamientos permite legitimar ciertos tipos de intervención. En el caso de Costanera Sur Rodrigo Bueno, la denominación “asentamiento” pareciera justificar la decisión del Estado de no implementar políticas tendientes a mejorar las condiciones de habitabilidad, quedando su población en una situación de mayor ilegalidad y vulnerabilidad. En este marco, la denominación “villa-asentamiento” adquiere un papel central al momento de definir los lineamientos de la política pública hacia esta población.

No obstante, esta política de omisión por parte del Estado cambió a partir del 2004, en un contexto donde los predios ocupados por el asentamiento adquirieron un valor preciado para el sector inmobiliario. El asentamiento pasó a tener mayor “visibilidad” ante el interés de diferentes inversores por impulsar grandes emprendimientos en una zona que -para muchos- comenzaba a tener un alto valor estratégico, y por tanto, empezaba a cuestionarse la permanencia del asentamiento en ese lugar. Un ex funcionario del IVC expresa: *Para el gobierno ese asentamiento no existía. Empezó a existir, digamos, cuando IRSA mostró su interés por los terrenos para construir unas torres* (Buenos Aires, 09/2008).

Es en este marco que el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno pasa a convertirse en un tema importante a ser resuelto por la autoridad gubernamental. A diferencia de lo ocurrido en los años anteriores, el Gobierno de la Ciudad comenzó a tener mayor intervención en el asentamiento durante el año 2004, a través de la implementación de algunas mejoras en el barrio. La provisión de infraestructura para el servicio de agua (bombas succionadoras), de luz (tableros colocados por Edesur), la aplicación de contenedores de residuos y la entrega del Vale Ciudad⁶⁵ fueron algunas de las acciones implementadas, sin embargo estas medidas no

⁶⁴ Ex secretario de prensa del ex Jefe de Gobierno Jorge Telerman.

⁶⁵ El Vale Ciudad fue un programa de asistencia alimentaria, que se implementó a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante la gestión de Aníbal Ibarra. La modalidad de este programa consistía en la distribución de chequeras con tickets canjeables por alimentos en comercios barriales a familias en situación de emergencia alimentaria y vulnerabilidad social. A partir del 2006 este programa, que había sustituido a la caja de alimentos, fue reemplazado por el Programa Ciudadanía Porteña, cuyo subsidio se entrega a mujeres jefas de hogar a través de una tarjeta magnética precargada, que se utiliza

pretendieron urbanizar el asentamiento. Concretamente, la aplicación de estas medidas sirvió para establecer contacto con los habitantes y efectuar un censo a los fines de cuantificar la población, información que de ser necesario podría utilizarse para efectuar el traslado de los habitantes a otro lugar. Un ex funcionario perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social expresa:

...cuando nosotros ingresamos lo primero fue un plan alimentario, lo que eran las cajas de comida (...) los delegados nos piden cierta cantidad de demandas que necesitaban básicas de primera necesidad (...). Hicimos todo un relevamiento, se hizo un primer censo en el 2003 (Buenos Aires, 05/2009).

Un habitante del asentamiento comenta:

A él [Telerman] se le planteó que nos ayude con el tema de las necesidades primarias. Había mucha gente que no tenía trabajo, con el tema de los víveres, los alimentos, el agua, la luz; él se comprometió a arreglar. Se habló con la gente del IVC (...) esto fue en el 2004 pero con la intención de que más adelante nosotros teníamos que salir... (M. Vecino del Barrio, Buenos Aires, 4/2009).

En este sentido, si el Estado había tenido un tratamiento indiferente hacia esta población, ahora no sólo reconoce su existencia sino que tiende a desarrollar políticas concretas orientadas a expulsar a los habitantes de este lugar.

El no reconocimiento del asentamiento como “villa” se mantiene vigente, más que nunca, a los fines de no legitimar políticas radicatorias: *El Estado dice que no nos reconocen, hay intereses, no nos reconocen porque nos vamos a ir, según ellos, nosotros estamos en proceso de erradicación...* (G. Vecina del barrio, Buenos Aires, 12/2008). *Nosotros luchamos un montón de veces para que sea reconocido como villa. El hecho de que se reconozca como villa, ya no nos vamos más de acá. Quedamos como villa Retiro, el proceso de erradicación ya fue* (E. Vecina del asentamiento, Buenos Aires, 12/2008).

Por su parte, un ex funcionario de la CMV expresa: *...nunca fue reconocido como villa, pero esta definición también esconde una intencionalidad. Si es asentamiento es porque está en un lugar no urbanizable por lo cual yo Estado no intervengo...* (Buenos Aires, 09/2008).

únicamente para la adquisición de determinados bienes (alimentos, productos de limpieza e higiene personal y combustible para cocinar) y está condicionado al cumplimiento por parte de los hogares beneficiarios de obligaciones en educación y salud. En la actualidad, los vecinos del asentamiento reciben este programa.

En este sentido, la denominación villa o asentamiento pareciera gozar de cierta arbitrariedad por parte del poder público en tanto depende de la zona de que se trate y de las transformaciones urbanas que se quiera proyectar en ese lugar. Este será un factor clave para entender la intolerancia del Estado hacia el asentamiento en un espacio donde el propio poder gubernamental había posibilitado, y hasta ayudado, la instalación de esas personas ante la falta de programas de interés social.

3.5 El Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. A modo de reflexión

Como ha podido verse, el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno no ha sido elegido para la implementación de políticas de radicación.

Desde sus inicios, fueron los primeros pobladores quienes debieron rellenar esos predios y construir por sus propios medios, casillas pequeñas ante la carencia de opciones habitacionales que les permitiesen el acceso a una vivienda. Esta situación continuó con la crisis de 2001 donde los altos niveles de desocupación y vulnerabilidad impulsaron la llegada de una nueva población con características socio-económicas diversas (trabajadores calificados, no calificados, empleados formales, informales), que ante la ausencia de políticas habitacionales orientadas al sector popular también debieron resolver por sus propios medios, el acceso al hábitat.

En este marco, fueron las mismas familias ocupantes las que pusieron todo su esfuerzo en la limpieza y relleno de ese predio, así como en la construcción de sus viviendas y en la provisión de servicios para garantizar su subsistencia. Las relaciones familiares y/o de amistad e incluso la participación en organizaciones políticas partidarias y no partidarias constituyeron una herramienta central para satisfacer las necesidades de vivienda. Sin embargo, a pesar de los intentos estas redes no implicaron la conformación de un actor colectivo dentro del barrio. La participación ha sido devaluada desde la perspectiva de los vecinos, centralmente, por las tensiones y desacuerdos suscitados.

Ahora bien, el Estado no estuvo exento de intervenir en el asentamiento. El Gobierno de la Ciudad tuvo un rol activo en la consolidación del asentamiento actual. La entrega de materiales y la provisión “discrecional” de servicios de infraestructura contribuyeron a la unificación de los primeros pobladores y por consiguiente, al arribo de nuevas familias. Sin embargo, sus prácticas fueron atomizadas y paliativas. En este marco, el poder público orientó una política de omisión donde prevalecía la tolerancia a la ocupación, a la vez que, se tendía a invisibilizar las necesidades y demandas de esta población. No obstante, este tratamiento indiferente por parte del Estado hacia los habitantes comenzó a cambiar notablemente a partir

del 2004 cuando la zona del asentamiento pasó a despertar el interés de diferentes inversores, adquiriendo esos predios un rol importante en la dinámica de la ciudad. Es así que el papel del Estado cambiaría en paralelo a las transformaciones urbanas.

De esta manera, la intervención estatal tuvo un nuevo giro hacia el asentamiento, en tanto que se pasó de una “invisibilización-tolerancia” hacia una “visibilización-intolerancia”. En este sentido, los habitantes del asentamiento pasaron a tener un rol relevante para el Gobierno de la Ciudad; no para ser urbanizados e integrados a la trama urbana sino más bien con la intención de expulsarlos. Es así que todas las acciones de “mejoras” implementadas en el barrio fueron una modalidad impulsada por el Estado para establecer contacto con los habitantes y así negociar posteriormente su traslado, de manera similar a lo ocurrido con los primeros pobladores que fueron ubicados a la manzana cuatro. En este marco, el pasaje de la “invisibilización” a la “visibilización” de estos habitantes los dejaba todavía aún alejados de la posibilidad de que fueran reconocidos e incluidos en la implementación de políticas de radicación por parte de la autoridad estatal.

CAPITULO 4. EL INTENTO POR DESALOJAR EL ASENTAMIENTO COSTANERA SUR RODRIGO BUENO

4.1 La “visibilidad” del asentamiento y su consecuente problematización

El asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno comenzó a adquirir “visibilidad” a partir del 2004, cuando diferentes inversores comenzaron a interesarse en impulsar procesos de recualificación y renovación en esa zona de la ciudad.

Interesa señalar que el principal proyecto orientado a recuperar este área costera, se inició en los años ‘90, precisamente en predios lindantes al asentamiento con la “privatización, urbanización y puesta en valor de las tierras portuarias de propiedad nacional de Puerto Madero” (Rodríguez, Bañuelos, Mera, 2008:63). A través de importantes inversiones urbanísticas (en torres, edificios, restaurantes, hoteles), el barrio de Puerto Madero pasó a ser producto de consumo de alta calidad para sectores de altos ingresos, adquiriendo una doble función: “lugar de consumo y consumo de lugar” (Lefebvre, 1968:27).

Este proceso de planificación urbana, centrado en la modernización y en la obtención de alta rentabilidad, requirió de la participación de desarrolladores urbanos y de la intervención del propio Estado, que -a través de las normativas urbanísticas (Cuenya, 2004), cambios en las funciones regulatorias, inversiones públicas (servicios, espacios públicos, infraestructura) y transferencias del suelo urbano a privados- contribuyó a generar las condiciones necesarias para el desarrollo de este tipo de transformaciones en áreas antes degradadas⁶⁶.

Ahora bien, esta dinámica de renovación urbana que se desarrolló en Puerto Madero, comienza a extenderse -años posteriores- hacia la zona sur del puerto, donde se encuentran los habitantes de Rodrigo Bueno. Así el asentamiento que se encuentra en un ámbito degradado se convierte en uno de los predios más caros de la ciudad dado el interés de invertir en la zona.

De esta manera, el barrio Costanera Sur Rodrigo Bueno constituye un caso paradigmático ya que su ubicación en una zona de creciente valorización del suelo la ha transformado en un espacio atractivo para el capital inmobiliario. De allí que convergen una serie de actores como desarrolladores urbanos, inversores, el propio gobierno así como los mismos pobladores. Por

⁶⁶ Escapa al trabajo profundizar el proceso de urbanización de Puerto Madero, por tales motivos remito a algunos de los trabajos más relevantes sobre esta intervención urbana: Cuenya, B. (2004), “Grandes proyectos y teorías sobre la nueva política urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de la ciudad de Buenos Aires”; Ciccolella, P. (1999), “Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa; Borthagaray, J. M (2005), “El desarrollo urbano del antiguo Puerto Madero en la ciudad de Buenos Aires”.

otra parte, como ya he señalado, el asentamiento se encuentra cercano a la Reserva Ecológica, motivo por el cual diversas asociaciones civiles en defensa del medio ambiente cuestionan la existencia de población en esa zona. En este marco, el escenario se complejiza aún más puesto que los diversos actores intervinientes establecen, de acuerdo a sus intereses, relaciones de fuerza por la apropiación y uso legítimo del lugar.

Interesa señalar que se está en presencia de un espacio territorializado, esto es, “una extensión espacial delimitada, que incluye una relación de poder, posesión o dominio del Estado, de individuos, de grupos, de organizaciones y/o de empresas locales y multinacionales” (Montañez Gómez y Delgado Mahecha, 1998:122). La territorialidad se asocia, en este sentido, con la gestión y control de un espacio que contiene límites -de soberanía, propiedad, vigilancia y jurisdicción- y sobre el cual un determinado agente social desarrolla un conjunto de prácticas destinadas a garantizar su apropiación. A su vez, en el espacio urbano pueden concurrir distintas territorialidades con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diversas que generan relaciones de complementación y de conflicto.

Ahora bien, la apropiación o no de ese espacio por parte de estos actores, depende del capital -económico, cultural, social, simbólico- que se posee según la posición que cada uno ocupa con relación a los otros agentes (Bourdieu, 1990). Las distintas territorialidades en pugna son sostenidas o desplegadas de manera diferenciada, centralmente porque los actores intervienen con posibilidades diferentes, cuya capacidad real y potencial de apropiar el territorio es desigual.

En este marco, los actores intervinientes construyen -de acuerdo a sus estrategias y recursos- una serie de prácticas, discursos y expresiones simbólicas tendientes a problematizar la existencia del asentamiento y de esa manera ejercer posesión en el lugar. Para ello, los actores interesados no solamente deben percibir e identificar el problema sino también tematizarlo de manera convincente y de modo influyente, de modo tal que tenga un alcance público y pueda ser incorporado en la agenda del Estado con el fin de alcanzar una solución (Habermas, 1998; Oszlak, 1991).

Tomando en cuenta que la producción de la ciudad implica un entramado complejo de actores con lógicas diferenciadas, resulta importante preguntar quiénes son estos actores, qué características presentan, y qué discursos y argumentos construyen en torno al asentamiento.

4.1.1 Los actores entran en escena

Como se mencionó anteriormente son diversos los actores que -de acuerdo a su posicionamiento y recursos- han tenido influencia en el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. Entre ellos cabe mencionar: asociaciones civiles en defensa de la Reserva Ecológica (Vecinos Autoconvocados); desarrolladores urbanos que priorizan la implementación de grandes emprendimientos inmobiliarios (IRSA) y el poder público que tiene la facultad de establecer normativas y pautas de acción en el área en cuestión (gobierno local, área del ejecutivo, legislativo).

Interesa señalar que estos actores aparecen públicamente y con notoriedad a partir del año 2004 momento en que, como se ha dicho, se comienza a estudiar la posibilidad de impulsar emprendimientos urbanos en el lugar.

4.1.1.1 Defensores de la Reserva Ecológica: “Asociación Civil por la Reserva Vecinos Autoconvocados”

La Asociación Civil por la Reserva está conformada por un grupo de vecinos de la ciudad de Buenos Aires interesados en preservar la Reserva ante al avance de la urbanización en la zona costera. Así lo expresa un miembro de la asociación:

Nosotros planteamos la defensa y el cuidado de la Reserva, teniendo en cuenta el descuido que hace el Estado de este espacio. La realidad empresarial, tiene un desprecio visceral por este lugar y su encono radical (Buenos Aires, 05/2009).

En un contexto de fuerte conmoción social -dada la crisis de 2001-, estos recurrentes visitantes de la Costanera decidieron conformar una asociación con el objetivo principal de movilizarse en contra del emprendimiento de las torres de Puerto Madero. Un miembro de la asociación comenta: *...después de los episodios del 2001 decidimos organizar un movimiento (...) la gente estaba conmovida sintiéndose con posibilidades y capacidad de actuar: ‘si volteamos un gobierno podemos voltear las torres’ (Buenos Aires, 05/2009).*

Bajo esta consigna, la asociación comienza a efectuar una serie de acciones, entre ellas participar en audiencias públicas y difundir informes y notas⁶⁷ en oposición al avance edilicio

⁶⁷ A través de la página Web de la Asociación: www.porlareserva.org.ar, puede verse una serie de informes y actualizaciones referidas a las construcciones de las torres y sus impactos ambientales en la Reserva Ecológica. Asimismo, pueden verse las acciones y prácticas llevadas a cabo por los miembros de la asociación en defensa de los espacios verdes.

y a la urbanización poniendo énfasis en los impactos ambientales que estas construcciones ejercen sobre la zona de la Reserva Ecológica.

Un aspecto a destacar es que estas prácticas llevadas a cabo por la asociación no sólo estuvieron centradas en cuestionar y denunciar el desarrollo de grandes emprendimientos urbanos en la zona, tales como las torres de Puerto Madero, el Helipuerto⁶⁸ y el proyecto inmobiliario a cargo de IRSA en la ex ciudad deportiva de Boca Juniors; sino también la existencia del asentamiento Rodrigo Bueno.

A partir del 2004, los representantes de esta asociación comenzaron a manifestarse -a través de diversos informes y notas periodísticas- a favor de la expulsión del asentamiento, planteando no sólo la condición de “ilegalidad” de los habitantes al ocupar esos terrenos, sino también por considerarlos responsables de “contaminar” la flora y fauna del lugar. Asimismo interesa destacar que esta asociación se opone a la urbanización del asentamiento porque consideran que la viabilización de ese proceso posibilitaría el avance de IRSA sobre el área.

Un miembro de la asociación expresa:

Lo que pasa es que el área en que está implantado el barrio pertenece a la Reserva (...) en una época había algunos grupos, gente de la izquierda que quería urbanizar el área, si nosotros urbanizamos después viene IRSA les compra los terrenos y se quedan en el área, y una vez que ponen el pie ahí...bueno (Buenos Aires, 05/2009).

Para estos miembros, el territorio es visto de manera relacional dado que la preocupación de la Asociación Civil por la Reserva Vecinos Autoconvocados no se centra sólo en el tratamiento que se le otorgue en sí mismo al asentamiento sino también en las otras lógicas que puedan desplegarse ante ese proceso.

4.1.1.2 Desarrolladores Urbanos: “Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima (IRSA)”

Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima (IRSA)⁶⁹ es una de las empresas inversoras en bienes raíces más importantes de la Argentina. Sus actividades se centran en la

⁶⁸ Luego de dos años de estudios sonoros, en junio de 2009 la Agencia de Protección Ambiental (APRA) del Gobierno de la Ciudad, hizo entrega del certificado de aptitud ambiental al helipuerto que se encuentra instalado frente a la Reserva Ecológica dentro del predio que pertenecía a la ex ciudad deportiva de Boca Juniors. Actualmente, la superficie donde se emplaza el helipuerto es propiedad de Servicios Helicenter S.A. del grupo Modena. Este helipuerto formaría parte del proyecto Santa María del Plata a cargo de IRSA quién le alquilaría ese terreno a Helicenter [Crítica de la Argentina, 16/07/2009, Disponible en Internet: <http://www.criticadigital.com/impres/index.php?secc=nota&nid=27588>].

⁶⁹ Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima (IRSA) fue fundada en el año 1943 por el abuelo del actual presidente de IRSA, Eduardo Elsztain. Elsztain es argentino nacido en Buenos Aires. En los años '90 se hizo

adquisición, desarrollo y puesta en valor de terrenos orientados a emprendimientos tales como: edificios de oficinas y residenciales, hoteles y centros comerciales.

Con relación a esto, un gerente de área de IRSA comenta:

La realidad es que vos pones en valor zonas antes degradadas y eso ya es un montón, (...) lo que genera cualquiera de estos emprendimientos es, primero una puesta en valor de la zona en sí, y de los alrededores, y después una revalorización económica de las propiedades de la zona (Buenos Aires, 06/2009).

Para ello, el factor “localización” adquiere un papel central en el desarrollo de estos emprendimientos:

...el común denominador es tener terrenos con valor estratégico por donde están ubicados, ya sea en Capital Federal o en las plazas más importantes del interior del país. Todos parten de lo mismo que es tener un terreno en una muy buena ubicación, la ubicación es lo que después te va a dar la posibilidad de desarrollo (Gerente de área, Buenos Aires, 06/2009).

Bajo esta premisa, IRSA procedió a la compra de los terrenos más extensos y bien ubicados de la capital. Uno de ellos es el predio correspondiente a la ex ciudad deportiva Boca Juniors⁷⁰

cargo de la empresa familiar, donde fue socio de importantes financistas internacionales, como George Soros, con quien impulsó una serie de emprendimientos urbanos a escala local: Alto Palermo, Patio Bullrich, Paseo Alcorta, Desing Center y Abasto, entre otros. Asimismo en la década del '90, IRSA desarrolló importantes emprendimientos (shoppings), como administración de edificios y oficinas comerciales en Brasil. Por su parte, Elsztain también se asoció en emprendimientos con Sam Zell, uno de los mayores propietarios de inmuebles en Estados Unidos y Michael Steinhard, operador de fondos de inversión y fue socio de Edgar Bronfman, propietario de los estudios cinematográficos de la Universal. En el año 2005 tuvo participación en el Foro Económico de Davos y fue nombrado tesorero del influyente Consejo Judío Mundial que presidía Edgar Bronfman. En el año 2006 estableció contactos con Jorge Pérez -uno de los argentinos más ricos en los Estados Unidos- quien aportó 50 millones de dólares para el proyecto de la ciudad deportiva de Boca convirtiéndose en un socio destacado. [Diario Z, 04/06/2010. Disponible en Internet: <http://diarioz.com.ar/nota-el-avance-del-cemento-sobre-el-espacio-publico.html>]

⁷⁰ Los predios que estaban a cargo de la ex ciudad deportiva Boca Juniors originariamente pertenecían al Puerto de la Ciudad de Buenos Aires. A través de la ley 16.575/65, el Poder Ejecutivo fue autorizado a asignar estas tierras públicas al Club Boca Juniors con el compromiso de que éste construyera en un plazo de dos años -a partir de la entrega del predio- un estadio que incluyera diferentes edificios e instalaciones deportivas (canchas de fútbol, básquet, tenis; pistas de patinaje, piletas de natación, espacios cubiertos para espectáculos deportivos y artísticos). En caso de no cumplirse con la concreción de las obras, los terrenos serían devueltos a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, este proyecto nunca concluyó. En 1989, a través de la ley N° 23.738 se modifica la ley 16.575 en donde no sólo se exonera al Club de Boca de las obligaciones previas sino que se le otorga más hectáreas y se lo habilita a enajenar el inmueble a terceros, con la posibilidad de ejecutar obras para el desarrollo náutico, turístico, hotelero y/o comercial, con disposición para Centro de Convenciones, Ferias y/o Centro Habitacional. En 1992 se establece una ordenanza para regularizar el terreno siendo adquirido ese mismo año por la firma Santa María del Plata S. A. En 1993 se procede a organizar un concurso privado, con el fin de diseñar un complejo con equipamiento hotelero, centro de exposiciones, viviendas, oficinas y recreación náutica. En 1997 este terreno de 700.000 metros cuadrados fue adquirido por IRSA por una suma de 50 millones de dólares. De esta manera puede verse como gran parte de las tierras públicas fueron vendidas por el propio Estado a los privados.

que fue adquirido por esta empresa en 1997 por una suma de 50 millones de dólares. El objetivo de esta adquisición consistió en impulsar un proyecto de urbanización denominado “Santa María del Plata”⁷¹ basado en la construcción de un complejo de viviendas que incluyera hoteles, comercios, espacios verdes y recreación náutica, orientado a los sectores de poder adquisitivo alto.

Ahora bien, es de importancia señalar que la adquisición del terreno no asegura la realización del emprendimiento. Para esto deben efectuarse una serie de procedimientos legales que permitan su autorización. Un gerente de área comenta:

Una vez que los adquirís hay montón de cuestiones legales que hay que terminar de arreglar (...) Santa María del Plata es un proyecto que por sus características implican cada una de las Direcciones del Gobierno de la Ciudad, entonces lleva un montón de tiempo que se adecue el proyecto... (Buenos Aires, 06/2009).

No obstante, a través de la resolución 1004 en el año 2003, la ex Subsecretaria de Espacio Público y Desarrollo Urbano (GCBA) autorizó de manera “condicionada” el proyecto de urbanización Santa María del Plata⁷². Esta situación tendía a cuestionar aún más la permanencia de los habitantes de Costanera Sur Rodrigo Bueno en la zona costera. En este marco, el asentamiento constituía una “amenaza” para el desarrollo de este emprendimiento urbano, por lo cual, desplazar a los habitantes de esa zona parecía ser una opción a considerar a los fines de efectivizar el proyecto y mostrar a los posibles clientes una vista excepcional y un entorno acorde con el barrio de Puerto Madero.

La posibilidad de que el emprendimiento pudiera efectuarse agudizó la situación de vulnerabilidad de estos habitantes, en un marco donde la configuración urbana tendía a combinar procesos de modernización con exclusión.

⁷¹ También conocido como Solar Santa María.

⁷² Este organismo gubernamental estableció una serie de condiciones para el desarrollo del emprendimiento urbano a fin de evitar o atenuar los impactos ambientales negativos. Entre ellos pueden mencionarse: a) Subdivisión y cesión de vía pública que permita la integración del sector con su entorno y con la trama urbana de la Ciudad, b) El acceso franco y con opciones múltiples al parque costero de carácter público, y c) Cumplimentar las especificaciones de la Sección 3 del Código de Planeamiento Urbano con relación a lo especificado en el artículo 3.2.2 "Parcelamiento con acceso obligatorio a vía pública". El cumplimiento de estas y otras condiciones por parte de la empresa es considerado requisito básico para la aprobación final del proyecto (Ver resolución 1004/03 en Boletín municipal (BM) N° 1731). [Disponible en Internet: http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/boletines/20030714.htm#9].

4.1.1.3 El sector público

En el sector público pueden encontrarse diferentes áreas del Gobierno de la Ciudad que tuvieron injerencia en la zona de la Costanera Sur, y que -directa o indirectamente- incidieron en el asentamiento Rodrigo Bueno. A continuación cabe mencionar: la Coordinación a cargo de la Reserva Ecológica, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), y la Secretaría de Desarrollo Social. Cada una de estas instituciones se encuentra representada por actores cuyos intereses tienden a ser en algunos casos contrapuestos y diferentes.

-Área de Coordinación de la Reserva Ecológica⁷³

En 1991 con la aprobación del Plan de Manejo⁷⁴ se definieron las normativas y los usos de la Reserva Ecológica. Asimismo se delimitó su administración, bajo la figura de un Director General, dependiente de la Subsecretaría de Medio Ambiente, a quién se le asignó la función de conservar y proteger este espacio verde. De esta manera se fue conformando un equipo de trabajo bajo una coordinación general.

Con el objetivo de defender esta zona protegida, la coordinación a cargo de la Reserva, mantuvo un posicionamiento en contra del avance de la urbanización y de la aprobación condicionada del proyecto de IRSA sobre la base de un argumento ambiental. Así lo expresa un integrante de la coordinación de la Reserva:

[En torno a los impactos ambientales de la urbanización y construcciones en altura]... *una inmediata es la sombra. Si hay más sombra vas a tener menos tasa de fotosíntesis en un montón de especies (...) después vas a tener una problemática con los animales y aves migratorias que tienen muy buena memoria visual y que al cambiar esos paisajes les va afectar; bueno que haya murallones también les va afectar, sobre todo si son de vidrio, espejados...* (Buenos Aires, 04/2009).

Para los miembros de la coordinación tanto la ausencia como el exceso de luz tienden a ser nocivos para el desarrollo normal de las especies, animales y plantas que conforman la

⁷³ Actualmente, año 2010, el Área de Coordinación de la Reserva Ecológica depende del Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público, bajo la Subsecretaría de Espacio Público.

⁷⁴ El Plan de Manejo se creó mediante la Ordenanza 45.676/91 con el objetivo de pautar las actividades y los usos de la Reserva como también los programas a implementar (educación ambiental, de manejo biológico, edilicio y de servicios, control y vigilancia, turístico y recreativo, de gestión, de emergencia). Asimismo, se definieron las funciones del Director General, entre ellas: asegurar la conservación, protección y adecuado manejo de la Reserva, administrar los recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento del plan, inventariar y monitorear los recursos existentes, proveer lo necesario para el mantenimiento, vigilancia, control y fiscalización de la Reserva. [Disponible en Internet: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/norma_pop.php?id=29305&qu=h&rl=&rf=&pelikan=1&sezion=1094551&mots1=].

Reserva. De similar manera ocurre con los ruidos ya que muchos helicópteros privados sobrevuelan la zona, situación que contribuye a la contaminación sonora. No obstante, también se hizo referencia al asentamiento como otro factor que impacta negativamente sobre la reserva:

El problema es el avance de la urbanización bien urbanizada por un lado y de la urbanización mal urbanizada por el otro, porque en los terrenos de la Reserva hay un asentamiento que ni siquiera está reconocido como villa (...) Nosotros hemos advertido con documentos todo el tiempo que el avance de lo urbano sobre lo natural tiene sus consecuencias graves. Tiene consecuencias en lo inmediato, en lo mediato y también consecuencias para quien lo visita... (Integrante del área de coordinación de la Reserva, Buenos Aires, 04/2009).

De esta manera, y en similitud con lo planteado por la Asociación Civil Vecinos Autoconvocados, los representantes de la Reserva no sólo cuestionan el desarrollo de los emprendimientos inmobiliarios sino también la presencia del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno, teniendo en cuenta no sólo la necesidad de defender la Reserva a su interior sino también sus espacios más inmediatos, que actúan como zona externa de amortiguación.

-Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

A través de las Comisiones que conforman la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (Obras y servicios públicos, Planeamiento Urbano, Vivienda, Ecología, entre otras), se han manifestado posicionamientos diversos en torno a la existencia y permanencia del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno.

Están quienes se han manifestado a favor de su radicación, como el caso de los diputados Fernando Cantero (ARI), Daniel Betti y Sergio Molina (Bloque del Sur) quienes en el año 2004 impulsaron un proyecto de ley⁷⁵ para la creación del “Programa de Planeamiento y Gestión Participativa” destinado a elaborar, ejecutar y verificar el plan de urbanización del asentamiento y la ejecución de políticas sociales en forma consensuada⁷⁶.

⁷⁵ Este proyecto se presentó en agosto de 2004 bajo el N° 200401948 [Disponible en Internet: <http://www.porlareserva.org.ar/ProyLeg200401948.htm>].

⁷⁶ Este consenso se lograría a través de una Mesa de Planeamiento Participativo, conformada por los siguientes miembros: un diputado en representación de cada uno de los bloques partidarios que integren las Comisiones de Vivienda, Planeamiento Urbano, Desarrollo Social y de Obras y Servicios Públicos de la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires; un representante del IVC; un representante de la Secretaría de Desarrollo Social del GCBA; un representante de la Secretaría de Infraestructura de Planeamiento; un representante por manzana del asentamiento. Asimismo se invita a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires a participar de las reuniones, así como a los miembros de la Comisión Coordinadora Participativa creada por la ley 148. [Disponible en Internet: <http://www.porlareserva.org.ar/ProyLeg200401948.htm>].

Bajo el argumento: “*La villa está ahí desde antes de que la Reserva Ecológica fuera creada, en 1986*”⁷⁷, estos diputados pusieron énfasis en la consolidación del barrio y en el derecho que tienen los habitantes a permanecer en el lugar. Así lo expresa uno de estos legisladores:

...lo que nosotros defendimos fue, centralmente, los procesos de organización hacia adentro de la villa y establecer el tema del derecho a la ciudad, el derecho al suelo. Éstas fueron las cuestiones centrales, y con ellas el tema de la radicación... (Buenos Aires, 07/2009).

No obstante, esta propuesta despertó posiciones contrapuestas. El ex director General de la Comisión de Ecología de la Legislatura de la Ciudad y ex Director General de la Reserva Ecológica expresó que esta ley “*significará el principio del fin del área protegida más importante de nuestra ciudad*” ya que “*su urbanización cortaría la libre circulación de especies entre el canal con el resto de la Reserva, afectando el ecosistema y el desarrollo de la vida de los animales*”⁷⁸.

Cada una de estas argumentaciones confirma la diversidad de posiciones existentes al interior de la Legislatura, primando así una política deliberativa, en tanto “*existe una disputa de opiniones públicamente organizada entre expertos y contraexpertos*” (Habermas, 1998:432). En este caso, los posicionamientos entre los legisladores varían según dónde esté puesto el énfasis, ya sea en defensa de la Reserva Ecológica o en defensa de las condiciones de vida y derechos de los habitantes.

-Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC)⁷⁹

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) es el organismo responsable de ejecutar la política habitacional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires destinada a familias imposibilitadas de acceder a la vivienda⁸⁰.

Al momento de su origen, en el año 2003, el IVC debió atender un conjunto amplio de demandas que incluía desde la situación de los sectores medios que no tenían acceso a un

⁷⁷ Sergio Molina en Diario La Nación, 18/01/2005. [Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=672067&high=villa%20Rodrigo%20Bueno].

⁷⁸ Federico José Caeiro (h), en Diario La Nación, 2/12/2004. [Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=659181].

⁷⁹ Fue creado en el año 2003 -a través de la Ley 1251- para reemplazar a la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV).

⁸⁰ Los objetivos específicos del IVC son: contribuir al acceso a la vivienda digna a todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires imposibilitados -por razones económicas y sociales- de acceder a la misma en el sector privado; propender a reducir -mediante políticas activas- el déficit habitacional; promocionar la demanda y estimular la oferta de vivienda; garantizar la regularización dominial de los inmuebles a favor de los destinatarios de las diferentes operatorias; contribuir al fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda promoviendo la activa participación de la ciudad en la definición e implementación de acciones conjuntas con otras jurisdicciones (Ley 1251 en Boletín Oficial BOCBA N° 1853 el día 08/01/2004).

crédito bancario, hasta las villas y los asentamientos. No obstante fue en estos últimos casos donde el IVC puso mayor atención.

Un ex director de este organismo expresa: *...centralmente el tema era trabajar con el plan de urbanización de villas, nosotros pusimos casi todo el presupuesto en la urbanización de villas...* (Buenos Aires, 04/2009).

A través del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT)⁸¹, el IVC efectuó una serie de acciones con el objetivo de urbanizar e integrar las villas a la ciudad, sin embargo no se incluyó en este proyecto al asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno.

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) intervino en el asentamiento de manera asistencial, sin manifestar un posicionamiento concreto a favor de su urbanización. La provisión de red de agua y de infraestructura básica fueron algunas de las acciones que realizó este organismo -en la mayoría de los casos de manera informal- sin ningún programa ni política que las sustente.

Los miembros del IVC justificaron este tipo de intervención con el argumento de que por normativa del Código de Planeamiento Urbano⁸² el asentamiento se encuentra en zonas pertenecientes a la Reserva Ecológica otorgando ilegalidad a todo tipo de intervención estatal. Un ex director del Instituto expresa: *...no se puede intervenir con nada en un lugar que, por normativa del Código de Planeamiento Urbano no está apto para urbanizar...* (Buenos Aires, 04/2009).

Sin embargo, interesa resaltar que a pesar de lo normativo, la intervención del IVC no estuvo exenta de las tensiones y disputas entre los demás actores por la apropiación de este lugar.

Como se expresó anteriormente en el año 2003, el Instituto de la Vivienda adquirió un rol limitado en el barrio cuya intervención se centró en brindar asistencia en casos de emergencia, sin políticas ni programas que permitiese a esta población la posibilidad de alcanzar su urbanización. No obstante, la intervención del IVC en el asentamiento cambiaría a partir del año 2005, en donde ya no participaría en la provisión de servicios de infraestructura sino en los planes de financiamiento para facilitar el retiro de la población.

⁸¹ Establecido en la Ley 148/98.

⁸² Las normativas de este Código alcanzan y rigen todos aquellos asuntos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo, de los edificios, estructuras e instalaciones, la apertura y ensanche de vías públicas, la subdivisión y englobamiento de parcelas, los volúmenes edificables, el tejido urbano, la preservación de los ámbitos históricos, arquitectónicos, ambientales y paisajísticos y con todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad. [Disponible en Internet: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/seguridad_justicia/seguridad_urbana/codigos/index.php].

-Secretaría de Desarrollo Social⁸³

En el año 2004, la Secretaría de Desarrollo Social perteneciente al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) estuvo a cargo del Vice Jefe de Gobierno Jorge Telerman durante la gestión de Aníbal Ibarra⁸⁴. Esta secretaría tenía la función de brindar atención a los diferentes sectores de la sociedad, especialmente, a las familias de menores recursos mediante la implementación de planes, programas y políticas sociales.

La Secretaría de Desarrollo Social tomó intervención en el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno en el año 2003 mediante la realización de un relevamiento poblacional que dio lugar, posteriormente, a la entrega de cajas de alimentos. Luego, ante las demandas de los delegados, esta unidad de gestión local procedió -en el año 2004- a la instalación de cañerías, electricidad y bomba de agua en su intento por brindar alguna mejora habitacional. Sin embargo, estas intervenciones no se enmarcaron en un programa orientado a la urbanización.

Si bien el Secretario de Desarrollo Social, Jorge Telerman, garantizó un mejoramiento de los servicios de agua, luz y cloacas, planteó que sería hasta que se encontrara otro lugar, ya que *“la villa será erradicada y todos los habitantes serán reubicados”*⁸⁵. Es así que en el año 2005, la Secretaría de Desarrollo Social dio inicio al proceso de recuperación de esos terrenos para la Reserva Ecológica, generando el desplazamiento de la población residente en el asentamiento.

Para finalizar, interesa señalar que en un marco donde prevalecen actores con lógicas diferentes e intereses contrapuestos, el asentamiento pareciera quedar -desde diferentes perspectivas- fuera del modelo de ciudad que se pretende para esa zona, convirtiéndose en un espacio de polémica y tensión dentro del cual, varios de los actores intervinientes, justifican el retiro de la población en cuestión.

4.1.2 Los discursos en torno al asentamiento

En el caso de Rodrigo Bueno había una situación particular que eran terrenos de la reserva ecológica; a lo mejor se usaba también eso porque no querían que estuviera cerca de la obra de IRSA (Ex funcionario del IVC).

⁸³ Actualmente, año 2010, se lo conoce como Ministerio de Desarrollo Social.

⁸⁴ Aníbal Ibarra asume como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires el 7 de agosto de 2000 hasta el 10 de diciembre de 2003 junto con Cecilia Felgueras como Vice Jefe de Gobierno (Primer mandato). Luego es reelecto, asumiendo el 10 de diciembre de 2003 con su compañero de fórmula, Jorge Telerman como Vice Jefe de gobierno. El 13 de marzo de 2006, Ibarra es destituido por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires mediante un juicio político por la tragedia de “República Cromañón”.

⁸⁵ Jorge Telerman en Diario La Nación, 26/01/2005. [Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=674170&high=villa%20Rodrigo%20Bueno].

Siempre decían que este espacio es de la Reserva Ecológica, pero nosotros sabíamos que no es para eso. Esto es para la venta a la Ciudad Deportiva (E. Vecina del barrio).

Como se ha expresado en el apartado anterior, muchos de los actores intervinientes perciben al asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno como un problema que debe ser resuelto. Para ello desarrollaron una serie de argumentaciones y discursos tendientes a cuestionar la permanencia del barrio Costanera Sur Rodrigo Bueno y así justificar su desplazamiento.

Un aspecto a señalar es que estas opiniones y argumentos deben ser contruidos de manera racional e imparcial y manifestarse en la esfera pública con el objetivo de obtener consenso y de esa manera transformar los intereses y las necesidades particulares (de determinados actores) en un asunto de interés general.

Es así que en el 2004, el asentamiento Rodrigo Bueno pasa a convertirse un tema de opinión pública⁸⁶, precisamente cuando ciertos actores sociales comienzan a hacer referencia a su existencia en diferentes medios de comunicación (diarios, revistas, declaraciones públicas, notas en Internet). A través de ciertas expresiones y usos del lenguaje, estos actores intentan introducir el problema del asentamiento en el debate público a los fines de generar la atención del Estado y de esa forma lograr incluir ese tema en la agenda gubernamental⁸⁷. Como expresa Habermas (1998:439) el espacio público es descripto como caja de resonancia para problemas que solo pueden ser resueltos por el poder estatal. Con el intento de problematizar el asentamiento de manera eficaz, estos actores procedieron a argumentar el desplazamiento del asentamiento poniendo énfasis en dos ideas: la defensa de los espacios públicos y la defensa de lo ambiental. A través de estas argumentaciones los actores se identifican con cualidades “particulares” de esta configuración espacial tendiendo a legitimar ciertas representaciones en torno al espacio urbano en cuestión (Melé, 2003).

4.1.2.1 “Esto es espacio público”

Un argumento que tuvo lugar en el debate público es la recuperación de esas tierras para la Reserva. Este discurso comenzó a tener prensa en el año 2004 en simultaneidad con la propuesta de ley presentada por los diputados Cantero, Betti y Molina en defensa de la

⁸⁶ Habermas describe al “espacio de la opinión pública” como una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, que se condensan en opiniones públicas en torno a temas específicos (Ver Habermas, 1998).

⁸⁷ Aguilar Villanueva entiende por agenda gubernamental “al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar Villanueva, 1992:29).

radicación y urbanización del asentamiento. Como expresa un ex director general de la Reserva Ecológica en un diario: *“Una nueva amenaza se cierne sobre la Reserva Ecológica Costanera Sur (...) Intentan consolidar los asentamientos precarios ubicados en tierras pertenecientes a la Reserva Ecológica (...) Este intento nos hace reflexionar sobre cómo cuidamos nuestros espacios públicos. El desprecio que existe por lo que es de todos (la “cosa” pública) lleva a la falta de conciencia social que impera en torno de la ciudad”*⁸⁸ (El resaltado es mío).

Asimismo, una representante de la Asociación Civil Vecinos Autoconvocados comenta: *“Hay que sacar a su gente de ahí (...) debe devolverle a la Reserva tierras que pertenecen a la Reserva”*⁸⁹.

En estos discursos se observa una primacía de la recuperación de esas tierras por encima de la permanencia de estos pobladores, quienes tienden a ser considerados “usurpadores” de estos predios atribuyéndosele un sustrato ilegal e informal. Así queda planteada una suerte de dicotomía: “Espacio Público vs. Asentamiento”, en donde la existencia y cuidado del primero pareciera no alcanzarse plenamente en tanto existiese el segundo.

Ahora bien, interesa señalar que este discurso también fue utilizado por el propio Estado. Como expresa el ex Vice Jefe de Gobierno, Jorge Telerman: urbanizar el lugar es imposible, *“porque es patrimonio público”*⁹⁰, *“El barrio que se instaló allí se va a ir (...) esas tierras pertenecen a la Reserva”*⁹¹.

Tales declaraciones implicaron una toma de posición por parte del Gobierno de la Ciudad incluyendo, de esta manera, la problemática del asentamiento en la agenda estatal. La decisión del Ejecutivo de actuar sobre el tema en cuestión implicó poner en funcionamiento una serie de recursos del Estado, entre los cuales, la legislación cumplió un rol central. Así, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires crea -mediante el decreto 1247/05⁹²- el Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur⁹³ con el objetivo de

⁸⁸ Federico José Caeiro (h), ex director de la Reserva Ecológica Costanera Sur, en Diario La Nación, 02/12/2004. [Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=659181].

⁸⁹ Irene Verbitsky, miembro de la Asociación Civil Por la Reserva Vecinos Autoconvocados, en Diario La Nación, 18/01/2005. [Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=672067&high=villa%20Rodrigo%20Bueno].

⁹⁰ Jorge Telerman en Diario Clarín, 07/10/2005. [Disponible en Internet: <http://www.clarin.com/diario/2005/10/07/laciudad/h-06201.htm>]

⁹¹ Jorge Telerman en Diario La Nación, 19/01/2005.

⁹² Este decreto reafirma que el predio ocupado por este asentamiento se encuentra ubicado dentro de los límites de la Reserva Ecológica. [Disponible en Internet: http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/boletines/20050831.htm]

⁹³ La implementación de este programa estuvo a cargo de la Unidad Ejecutora dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

garantizar la desocupación del predio ocupado por los habitantes del asentamiento. Un ex asesor del ex Vice Jefe de Gobierno plantea:

Por eso se llama recuperación de los terrenos (...) hay un desalojo, una causa judicial (...) la legislatura sanciona una ley donde ahí iba a haber una plaza, un lugar de juegos temáticos para los niños, todo una cosa que tenía que ver con el espacio público y lo que es para la recreación y el esparcimiento (Buenos Aires, 05/2009) (El resaltado es mío).

El argumento recurrente de que esos predios son considerados “espacios públicos”, adquiere un papel central en el área gubernamental. Ahora bien, para entender en profundidad este posicionamiento en oposición al asentamiento, cabría preguntarse qué se entiende por espacio público y cuáles son las características que lo constituyen como tal.

En el ámbito académico, autores como Torres Pérez (2008) sostienen que el espacio público es el espacio físico socialmente conformado por ser accesible a todos. Es un espacio abierto, que implica una copresencia entre desconocidos cuyas interacciones están basadas en las apariencias y en el anonimato. Lo urbano, -la vida urbana- encuentra su sitio en calles, plazas, estaciones, transportes públicos, manifestaciones; es decir, donde tiene lugar lo imprevisible, lo espontáneo, prevaleciendo la distancia y la indiferencia entre extraños.

A su vez, el espacio público tiene la particularidad de convertirse en un lugar destinado a organizar la actividad del tiempo libre, el esparcimiento y la recreación. Se observa, de esta manera, una prioridad del valor de uso dado que el espacio público cobra sentido a partir de las “prácticas y usos que allí se vertebran” (Cedeño Pérez, 2005:46). El espacio público se centra, fundamentalmente, en el derecho al tránsito, a la circulación y a la movilidad, siendo el caminante el que crea y representa ese espacio. De este modo, se está en presencia de un espacio “esponjoso en el que casi nada merece el privilegio de quedarse” (Delgado Ruiz, 2002:8), en donde la apropiación del lugar sólo puede ser parcial.

Estas mismas ideas se hacen presentes en el ámbito de la ciudad. Desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el espacio público es entendido como un lugar de encuentro que debe ser accesible para todos y debe potenciar y facilitar la integración, socialización y expresión política y cultural de todos sus ciudadanos. Con respecto a los usos, el Estado considera que debe existir un uso correcto y adecuado del espacio público con el fin de que todos puedan vivirlo y disfrutarlo, garantizándose el derecho de circulación y accesibilidad para todos⁹⁴.

⁹⁴ Disponible en la página Web del Gobierno de la Ciudad: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/espacio_publico/espacio_publico.php?menu_id=31442

Ahora bien, ¿Qué ocurre cuando parte de esa zona, entendida como espacio de esparcimiento, tránsito y circulación, se convierte para muchas personas en un lugar donde vivir? En efecto, se producen tensiones como las anteriormente mencionadas entre quienes defienden la Reserva y habitan estos predios.

Como se puede observar, la categoría de espacio público remite a ciertos sentidos en torno al lugar de todos, de lo común, lo visible y accesible, pero que a su vez habilita a que los pobladores sean considerados “usurpadores” logrando colocar a ese espacio como un bien público que es apropiado por particulares. Con relación a esto un integrante de la Coordinación de la Reserva Ecológica expresa:

[los habitantes del asentamiento] *nos complican desde el punto de vista de que primero...es como un uso que no está permitido, porque uno tiene que partir de algún lado, no de lo que le parece (...)* La ordenanza dice que esto está destinado para esto y hay usos que no están permitidos y uno de ellos es habitarlo (Buenos Aires, 04/2009).

La disputa y tensión por los “usos” posibles y no posibles (Carman y Yacovino, 2008) constituyen un eje problemático para quienes defienden la Reserva, centralmente, porque la permanencia de los habitantes del asentamiento pondría en cuestión la idea de “Reserva” como “espacio público”. En este sentido, no sólo hay una tensión en torno a los usos, sino que detrás de ello se disputan otras cuestiones, más bien vinculadas a los límites y a las extensiones de este espacio urbano. Uno de los técnicos de la Reserva expresa:

... la problemática que nosotros tenemos es nuestra identidad, es decir, de qué estamos rodeados. Nuestra Reserva tiene una identidad desde un límite hacia adentro y no la puede llevar hacia afuera. Nos rodean cosas que si bien son para interactuar no interactuamos, porque no congeniamos en lo que es la Reserva y lo que hacen ellos (...) Tenemos por ejemplo, la villa que nos ocupa un terreno de la Reserva, que es terreno de la Reserva (Buenos Aires, 03/2009).

Para los funcionarios y miembros de la Reserva, el “no” uso correcto de este lugar, refiere principalmente a que sus límites no son respetados, entendiendo que los habitantes del asentamiento ocupan un sector de esta zona que no les pertenece.

El espacio urbano es constituido, en este sentido, por prácticas, representaciones simbólicas y discursos que realizan ciertos sectores para apropiarse material y simbólicamente de él (Cedeño Pérez, 2005). Así, los diversos actores sociales se identifican “con un área que interpretan como propia, y que se entiende que ha de ser defendida de intrusiones y

violaciones” (Delgado Ruiz, 1999:30; 2002:2). De ello da cuenta una miembro de la coordinación de la Reserva al hablar de los habitantes del asentamiento:

A nosotros los que nos demanda es invertir en defensas, porque si vos no te defendes te invaden, porque ellos fueron ganando terreno, ganando terreno y es todo el tiempo así. Entonces uno tampoco puede dejar que entren y pueblen todo porque levantar defensas lleva tiempo, dinero y energía...” (...) “o sea tenés que reforzar la vigilancia permanentemente, eso [el asentamiento] es un impacto sobre el ambiente (Buenos Aires, 04/2009) (El resaltado es mío).

En efecto, los pobladores del asentamiento son considerados “invasores” e “intrusos” del espacio público, en el cuál la “vigilancia”, el “cuidado” y la “protección” de este lugar” se convierten en una estrategia territorial central para los defensores de la Reserva. Esta práctica adquiere gran relevancia si se toma en cuenta que a estos habitantes se les atribuye también la responsabilidad de “contaminar” y “dañar” las especies vegetales y animales del lugar.

4.1.2.2 “El daño ambiental”

El argumento en defensa de lo ambiental desempeñó un papel importante en el debate público también en oposición al proyecto de consolidar el asentamiento. Así lo expresa el ex director de la Reserva en un diario: “*El daño ambiental que la consolidación del asentamiento causará no puede ser más evidente, ya que todos los ciudadanos perderíamos parte de espacio verde; el único ecosistema en desarrollo con que cuenta la Ciudad; y la diversidad biológica que en ella habita*”⁹⁵.

Asimismo plantea: “*La oposición a este proyecto [en torno a urbanizar el asentamiento] no surge de un romántico sentido de ecología, sino de un profundo respeto a la Constitución de la Ciudad (...). De aprobar el presente proyecto, estarían incumpliendo el mandato constitucional de preservar la Reserva Ecológica...*”⁹⁶

Por su parte, un miembro de la Asociación Civil Por la Reserva Vecinos Autoconvocados agrega: “*El distrito ARE [Área de Reserva Ecológica] fue incorporado al Código de Planeamiento Urbano en 1989 (...) Urbanizar la villa significa desafectar del distrito ARE esa porción de tierra y el canal...*”⁹⁷.

⁹⁵ En Noticias Urbanas, 24/11/2004. [Disponible en Internet <http://www.porlareserva.org.ar/Noti041124.htm>].

⁹⁶ Ídem.

⁹⁷ En Noticias Urbanas, 19/12/2004. [Disponible en Internet: <http://74.125.93.132/search?q=cache:5Z3FNMquXZAJ:www.porlareserva.org.ar>]

El Código de Planeamiento Urbano establece que la zona ARE está caracterizada por la conformación de ambientes naturales donde las distintas especies de flora y fauna autóctonas puedan mantenerse a perpetuidad o aumentar su diversidad.

En este sentido, se observa como este problema considerado “ambiental” se construye como tal desde lo jurídico. La existencia de normativas que califican a este territorio como “Reserva Ecológica” ha impulsado a ciertas organizaciones civiles a utilizar esa categoría jurídica para defender ese espacio, considerando que la presencia del asentamiento “contaminaría” y tendría “impactos ambientales nocivos” hacia la naturaleza del lugar.

Se plantea, de esta manera, una mentalidad normativista en donde tanto la construcción del problema ambiental como sus soluciones pretenden alcanzarse a través del cumplimiento de los códigos y leyes vigentes, pero que son deshistorizados puesto que la objetivación legal del conflicto ni siquiera existía hace dos décadas atrás.

Asimismo, esta producción jurídica del conflicto (Azuela, 2006) también es llevada a cabo por el propio Gobierno de la Ciudad quien a través del decreto 1247/05 justifica la aplicación de medidas tendientes a desplazar a los habitantes del asentamiento desde un argumento ambiental:

“CONSIDERANDO (...)

Que, actualmente, parte del predio ubicado en la Reserva ecológica sita en la Costanera Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se encuentra ocupada por un asentamiento poblacional (...) dicho asentamiento no posibilita el pleno desarrollo ambiental de la Reserva Ecológica Costanera Sur (...), impactando negativamente en su ecosistema...⁹⁸” (El resaltado es mío).

A través de estos discursos, se construye una imagen peyorativa de los habitantes del asentamiento considerándolos personas anómalas, impuros y contaminantes (Carman y Yacovino, 2008) cuya existencia en ese lugar amenaza el “buen” funcionamiento y ordenamiento de la ciudad. Sin embargo, no se hace referencia en este decreto al desarmadero de autos que bordea al asentamiento y que ejerce una fuerte contaminación en el lugar como tampoco al emprendimiento de IRSA que también ejercería impactos notables sobre el ambiente.

Resulta de importancia mencionar que este argumento del “daño ambiental” es acompañado de un discurso tendiente a manifestar una cierta preocupación por las malas condiciones de habitabilidad de esta población.

⁹⁸ Decreto 1247 en Boletín Oficial N° 2265 [Disponible en Internet: http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/boletines/20050831.htm]

Como expresa un integrante de la Asociación Civil Por la Reserva: *"Hay que sacar a esa gente de ahí. No pueden vivir en esas condiciones, en tierras contaminadas. Es un asentamiento mugriento e infectado. El gobierno tiene que darles viviendas dignas"*⁹⁹. *"Creemos que a los habitantes de los asentamientos hay que darles respuestas definitivas para su grave problema habitacional"*¹⁰⁰.

Esta misma idea fue expresada por el ex Vice Jefe de Gobierno quién planteó en un periódico la necesidad de intervenir en el asentamiento para *"sacar a esas personas de las condiciones de vida infrahumanas que soportan en el lugar"*¹⁰¹.

Así, el discurso de lo ambiental pareciera sustentarse sobre la base de una cierta neutralidad e imparcialidad que posibilita la obtención de adeptos y consensos por un amplio sector de la sociedad.

No obstante, interesa señalar que detrás de estos discursos de lo público y ambiental, se pone en juego quiénes pueden y no pueden vivir en ciertas áreas de la ciudad. Se crean, de este modo, "fronteras simbólicas" (Lamont y Molnár, 2002), esto es, distinciones conceptuales que utilizan los actores sociales para categorizar objetos, personas y prácticas, generando sentimientos de identificación y pertenencia o de diferenciación. Es a través del discurso sobre lo público y lo ambiental que esa frontera simbólica logra territorializarse, y se cristaliza en una frontera espacial.

En este marco, el sistema simbólico se organiza según la lógica de la diferencia, de la separación, en la cual los grupos dominantes logran legitimar su propia cultura y su propio estilo de vida con relación a los demás (Bourdieu, 1990). A través de contraposiciones tales como distinguido/vulgar, puro/impuro, estos sectores ejercen una violencia simbólica en tanto imponen un significado como legítimo, encubriendo a la vez relaciones de poder.

Ahora bien, estos imaginarios y representaciones simbólicas no sólo recaen en las personas sino también en la propia naturaleza. Como expresa Armus (1996) la idea de "verde urbano" ha adquirido un papel civilizador en la ciudad, en tanto que la contemplación y el contacto con la naturaleza "embellecida" contribuyen a cultivar la estética y el buen gusto. Pero las percepciones en torno a la naturaleza han ido cambiando a lo largo de los años, es decir que, ya no sólo prevalece el acto de "contemplar" la naturaleza, sino que hay un uso práctico de ella (Cedeño Pérez, 2005). En los últimos años, los espacios verdes han tenido la función de

⁹⁹ Irene Verbitsky en Diario La Nación, 18/01/2005. [Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=672067&high=villa%20Rodrigo%20Bueno]

¹⁰⁰ En Noticias Urbanas, 19/12/2004. [Disponible en Internet: <http://74.125.93.132/search?q=cache:5Z3FNmquXZAJ:www.porlareserva.org.ar>]

¹⁰¹ Jorge Telerman en Diario La Nación, 18/01/2005. [Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=672240&high=villa%20Rodrigo%20Bueno]

dinamizar y promocionar la imagen de la ciudad, en un contexto donde la figura del “parque” respondería a una necesidad de recualificar las zonas degradadas, tomando en cuenta parámetros simbólicos, estéticos y funcionales.

En contraposición al asentamiento -que es interpretado como “contaminante”, “sucio”, “ilegal” y hasta “peligroso”- la Reserva Ecológica vendría a recuperar y recualificar esta zona anómala. En este proceso, la Reserva adquiere una expresión domesticada de la naturaleza que otorga “valor” a la zona costera, generando el interés de inversores, empresarios así como de sectores medios-altos.

Nos encontramos, entonces, frente a un espacio urbano conformado por un conjunto indisoluble de “sistemas de objetos” (Santos, 2000), refiriéndonos con ello, a la base material del espacio: carreteras, puertos, ferrocarriles, depósitos, fábricas, ciudades; en el cual la naturaleza originaria es reemplazada por una naturaleza totalmente humanizada; y “sistemas de acciones” (Santos, 2000) que remiten al conjunto de relaciones sociales que allí se construyen. Ambos sistemas interactúan, dado que los sistemas de objetos condicionan las acciones, al mismo tiempo que los sistemas de acciones crean o modifican el sentido y el valor de los objetos.

Esta conceptualización permite comprender cómo el desarrollo de grandes emprendimientos inmobiliarios en la zona donde se encuentra el asentamiento, trajo consigo sistemas de objetos cada vez más artificiales (torres, edificios, helipuerto, restaurantes, comercios, espacios verdes) y a su vez, sistemas de acciones con fines más extraños al lugar y a los habitantes, en donde los sistemas objetos cambian permanentemente de significación. En este sentido, la Reserva Ecológica pasa a convertirse en un “bien valorizado” que debe ser recuperado y preservado porque impulsa y atrae el desarrollo de importantes proyectos inmobiliarios, al mismo tiempo que la existencia del asentamiento se convierte en una amenaza y en una molestia para impulsar tales emprendimientos.

Para finalizar, interesa señalar que la problematización del asentamiento a través del discurso en defensa de lo público y de lo ambiental no ha sido más que una construcción social en base a ciertos esquemas valorativos de aquellos actores que lo sustentan, con el objetivo de que el Estado pueda satisfacer sus intereses. Esto demuestra que si bien los actores intervinientes ejercen influencia discursiva, la ejecución y tratamiento del problema requiere necesariamente de la intervención del sistema político. De este modo el Gobierno de la Ciudad decide tomar intervención en el asentamiento mediante la creación del Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica, modalidad que le permitiría legitimar ante un cierto sector

de la sociedad el desalojo de esta población como una alternativa de solución ante el conflicto en cuestión.

4.2. El rol del Estado en la resolución del conflicto: el desalojo forzoso

Más que desalojo fue una operatoria de liberación de la tierra (...) hay diferentes alternativas, créditos inmobiliarios, subsidios, relocalización transitoria en otro lugar para desafectar eso, porque en realidad ahí no se pueden instalar viviendas (...) no puede haber gente, porque realmente no pueden vivir allí.

-No pueden vivir porque se lo considera parte de la Reserva...pero las tierras ¿son urbanizables?

Comunicale a los porteños, que le van a dar vivienda nueva a las 700 familias que están ahí. Compraron la Ciudad Deportiva de Boca a no sé cuántos millones de dólares...”
(Técnico del IVC, 08/2009).

El conflicto suscitado en torno a la permanencia o no del asentamiento en la zona costera impulsó al poder público a tomar intervención en el área en cuestión. Así lo había expresado el ex Vice Jefe de Gobierno en un diario, quién aclaró que la intención del Ejecutivo es *"llevar tranquilidad a los porteños de que se va a resolver el fin de la ocupación"*¹⁰².

Esto trajo consigo no sólo la necesidad de construir -de manera aceptable y consensuada- el “problema” para su incorporación en la agenda, sino también definir un tipo de intervención que resultara viable según los recursos e instrumentos a disposición del Estado. Es así que en el año 2005 -tras el veto por parte del ex Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra sobre el proyecto de ley de urbanizar el asentamiento- el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires decide efectuar una operatoria de desalojo, mediante la creación del Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica, con el objetivo de promover el desplazamiento de las familias residentes en el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno.

Este proceso es llevado a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social, bajo la autoridad del Vice Jefe de Gobierno Jorge Telerman, quién propone efectuar la desocupación de estos predios de manera pacífica, no violenta. Así lo expresa públicamente: *“No vamos a impulsar el desalojo violento de las tierras; no vamos a ir con topadoras. Tenemos la certeza de que podemos alcanzar un consenso con los habitantes de la zona para recuperar las tierras de la Reserva”*¹⁰³.

¹⁰² Jorge Telerman en Diario La Nación, 18/01/2005. [Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=672240&high=villa%20Rodrigo%20Bueno]

¹⁰³ Jorge Telerman en Diario La Nación, 19/01/2005. [Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=672373&high=villa%20Rodrigo%20Bueno]

Con la creación de este programa se les brinda a las familias asentadas la posibilidad de optar por única vez entre un subsidio habitacional o crédito hipotecario dentro del marco de la ley 341¹⁰⁴ a cambio de la desocupación efectiva del lugar.

En el caso de que las personas optaran por un subsidio, el mismo sería otorgado por la Secretaría de Desarrollo Social, cuyo monto variaría según la cantidad de miembros que conformaran el grupo familiar: \$7.000 pesos por persona sola, \$15.000 pesos por pareja, \$20.000 por grupo familiar de hasta cuatro personas, y \$700 más por cada integrante que se sumara al grupo familiar¹⁰⁵.

Con respecto a la opción del crédito hipotecario, era el Instituto de la Vivienda de la Ciudad el que arbitraría los mecanismos pertinentes a los efectos de agilizar el otorgamiento del crédito. El importe del mismo debía ser entregado en concepto de pago a la persona física o jurídica titular del inmueble en el acto de la efectiva transferencia de dominio a favor del beneficiario. En el caso de que las personas solas optaran por la operatoria del mutuo con garantía hipotecaria, estas recibirían un subsidio de \$350 pesos por mes y los grupos integrados por hasta cuatro personas obtendrían un subsidio de \$450 por mes, por el término de 6 meses con el fin de obtener un alojamiento temporal hasta que se obtuviera la vivienda. Para las familias de cinco o más miembros el subsidio se incrementaría \$50 pesos por cada miembro adicional. En este marco, el decreto 1247 que dio lugar al Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica establecía que, para ambos casos, era requisito indispensable que cada jefe/a de hogar completara el formulario de “Declaración Jurada” a fin de efectivizar la opción seleccionada.

De este modo, la Secretaría de Desarrollo Social daba comienzo formalmente a la operatoria de recuperación de predios en el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. Ahora bien, ¿Cómo se implementó este programa de desocupación de predios? ¿de qué manera el Estado estableció contacto con los habitantes del asentamiento? ¿qué otros actores intervinieron en

¹⁰⁴ La Ley 341 fue sancionada por la legislatura porteña en diciembre de 2000. La misma tiene como propósito instrumentar políticas de acceso a vivienda para hogares de escasos recursos en situación habitacional crítica. Contempla tanto a destinatarios individuales como a personas incorporadas en procesos de organización colectiva, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro. En este proceso participaron fundamentalmente tres actores: organizaciones de base que desarrollan trabajos vinculados al hábitat en la ciudad de Buenos Aires, legisladores con experiencia en temas de vivienda y la Comisión Municipal de la Vivienda (hoy IVC), brazo ejecutor de la política habitacional del GCBA. En diciembre de 2002, se sanciona la ley 964 que corrige y especifica algunos puntos de la Ley 341. La propuesta fue construida con un nivel de participación bastante más reducido que el que culminara en la sanción de la 341. Existió una escasa interlocución entre las nuevas autoridades de la CMV y algunas organizaciones puntuales. En este marco, el diálogo se interrumpe, y la concepción no participativa del ejecutivo se profundiza (Ver Rodríguez y Di Virgilio, et. al, 2007)

¹⁰⁵ Disponible en Internet: http://www.bsas.gov.ar/noticias/?modulo=ver&item_id=5&contenido_id=7016&idioma=es

este proceso? ¿cuáles fueron los efectos e impactos de esta intervención hacia la población en cuestión?

4.2.1 El proceso de implementación

...fue indignante la forma como actuaron, no tendría palabras porque me hicieron sufrir tanto; porque la verdad es que en ese momento lloré, de la forma que implementaron la política, de venir a dos o tres personas, el resto 'rebúsquense como puedan, sálvense como puedan', es como que no me entra en la cabeza... (E. Vecina del barrio).

El estado te da la plata y vos ahí arreglate. Siempre tenés que arreglarte por tu cuenta (Ex técnico del IVC).

La implementación del Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica requirió, en primer lugar, de la presencia de un equipo de trabajo perteneciente al Gobierno de la Ciudad que tuviera contacto directo con los habitantes del asentamiento.

Es así que el ex Secretario de Desarrollo Social, Jorge Telerman, crea una Unidad Ejecutora conformada por un coordinador y profesionales (sociólogos y asistentes sociales), quienes tenían la función de informar a los habitantes sobre la existencia de este programa y las posibles opciones para retirarse del lugar.

Para ello, se procedió a realizar reuniones al interior del asentamiento. Así lo expresa un vecino: *Vino el encargado de la operatoria para poder ingresar al barrio, hablar con la gente, decir todo lo que va a pasar...* (M. Buenos Aires, 03/2009). Otra vecina expresa: *... venía y nos hizo reuniones. Venía con un megáfono para que nos juntáramos* (E. Buenos Aires, 12/2008).

Asimismo se efectuaron visitas casa por casa: *Venían las asistentes sociales para acá, pasaron casa por casa diciendo que el que el que quería se podía ir porque 'tienen que entregar este lugar'* (B. Vecina del barrio, Buenos Aires, 03/2009). Otra vecina comenta: *Ellos iban preguntando casa por casa qué haríamos nosotros si viene alguien y te dice 'te doy tanta plata para que te vayas ya sea a la provincia o a tu provincia o a tu país de origen'* (C. Buenos Aires, 05/2009).

En este marco, la Secretaría de Desarrollo Social instaló también unas oficinas a pocos metros del asentamiento en los terrenos pertenecientes a la Reserva Ecológica. Un integrante de esta Unidad Ejecutora expresa:

Nosotros montamos unas oficinas en este lugar que es de la Reserva (...) trasladamos al Estado al lado de los vecinos porque si no era muy difícil, tenían que ir a Avenida de Mayo al 570, y el vecino que tenía que trabajar, el que no tenía en qué trasladarse, y no tenía plata, era muy difícil; entonces nos instalamos y trabajamos de domingo a domingo con diferentes turnos (...) y se fueron haciendo reuniones, yo estuve en tres o cuatro reuniones bastante importantes (Buenos Aires, 05/2009).

Si bien estas oficinas se instalaron en Marzo de 2005, fue a fines de Agosto que comenzaron a funcionar con mayor intensidad, precisamente cuando surge por decreto el Programa de Recuperación de estas tierras para la Reserva. El objetivo era que las familias pudieran, mediante la instalación de estas oficinas, acercarse en cualquier momento del día para firmar las declaraciones juradas y negociar su salida. Así, lo expresa un integrante de la operatoria:

...resolvimos negociando con los vecinos, nos sentábamos, hablábamos, discutíamos 'esto se puede, esto no se puede, hasta acá sí, hasta acá no', depende de cómo era la situación a veces se hacían algunas concesiones y otras veces no se hacían, como cualquier negociación que se lleva adelante para tratar de llegar todos a buen puerto, esta fue la realidad (Buenos Aires, 05/2009).

Estas “ventanillas del poder” (Carman, 2006:6) posibilitaban una atención inmediata a los vecinos con el principal objetivo de responder aquellas consultas que surgiesen en torno a los montos del subsidio a recibir y al procedimiento de la operatoria en caso de optar por esa opción. Como expresa una vecina: *...ahí pusieron las oficinas. Vos ibas y les preguntabas cómo es que te daban los veinte mil, en qué se basaban para que te den los veinte mil, y ahí te decían...* (E. Buenos Aires, 04/2009).

Un aspecto importante a mencionar es que al momento de la negociación, la única opción concreta que ofrecía el Estado era la entrega de subsidios.

La posibilidad de obtener créditos hipotecarios desde el Instituto de la Vivienda de la Ciudad era prácticamente inexistente, en parte, porque los requisitos propuestos excedían las posibilidades de los habitantes, ya que se les exigía tener un trabajo en blanco, recibo de sueldo y CUIL, pero a su vez, por las propias limitaciones que presentaba el IVC al momento de ejecutar el mismo.

El procedimiento para la obtención del crédito consistía en que los vecinos del barrio consiguieran -de manera individualizada o colectiva- una vivienda o terreno en un radio de hasta 30 Km. alrededor de la capital, para luego el Estado proceder a su correspondiente tasación. Ahora bien, la dificultad que se presentaba, no sólo estaba dada por la imposibilidad de los vecinos de conseguir en un tiempo no muy extenso una propiedad, sino que el Banco

Ciudad realizaba las tasaciones irregularmente y con demoras de hasta 4 meses, situación que no se condecía con la celeridad propia de las transacciones en el mercado privado. Como expresa un integrante de la unidad de gestión del Programa de Recuperación de predios para la Reserva:

el IVC no tenía tasadores, ni siquiera se había tomado la molestia de tener un staff de personas, de recursos humanos que se dedicara a tasar, que se le diera una capacitación y que se dedicara a trabajar con ese concepto de lo que es el plan y el Programa (Buenos Aires, 05/2009).

A esto se le sumó la dificultad de conseguir una propiedad cuya tasación respondiera al monto que otorgaba el IVC (\$45.000 pesos). A su vez, la demora histórica del Gobierno de la Ciudad para el otorgamiento de los créditos generó un rechazo de los operadores inmobiliarios a trabajar con este programa. Así lo expresa una vecina del barrio:

En la oficina nos daban una hojita con unas inmobiliarias que trabajaban con ellos y bastaba para que fueras y te decían ‘¿quién paga el gobierno? No’. No te aceptaban, no querían porque decían que tenían problemas después con los pagos, que el gobierno no pagaba, no aceptaban. (G. Buenos Aires, 12/2008).

La limitación en torno a la entrega de créditos llevó a que no hubiera personal dispuesto a asesorar sobre esta modalidad. Lo mismo ocurrió con la salida a través de cooperativas. Así lo expresa un vecino:

No había posibilidades de salir cooperativamente. En el decreto que ellos firmaron, te dice que el IVC tiene que estar presente para que tú puedas entrar en ese proyecto de vivienda que tenía el IVC que estaba dentro de las 341(...) pero en realidad no había ni una oficina acá del IVC (M. Buenos Aires, 03/2009).

La Secretaría de Desarrollo Social intentó impulsar la conformación de cooperativas entre aquellas familias que recibieran el subsidio de \$20.000 a los fines de alcanzar entre todos una suma importante de dinero y en base a ello buscar un terreno dónde vivir. De esta manera, la Secretaría se comprometía a proveerles materiales según la composición familiar para la construcción de pequeños módulos de vivienda. Pero el creciente aumento de trabas administrativas generó obstáculos para trabajar de manera fluida sobre la cooperativización situación que impidió desarrollar dicha alternativa.

Así la entrega de subsidios pasó a ser la modalidad más promocionada por el Gobierno de la Ciudad bajo el argumento de que se trataba de un traslado consensuado. No obstante, los

vecinos manifestaron cierta desconfianza y oposición a retirarse del predio mediante un subsidio habitacional: ... *a mí me tocaba veintiún mil quinientos, (...) yo decía veintiún mil quinientos ¿a dónde me voy? Yo necesito un techo, no quiero plata, quiero una casita para vivir* (E. Vecina del barrio, Buenos Aires, 04/2009). Otra vecina comenta: *era poca plata la que nos ofrecían, a mí me ofrecían 21.000 pesos y cuando fuimos a ver por terreno cualquier cosa lo mínimo era de 35.000 pesos* (B. Buenos Aires, 03/2009).

Esta idea se profundiza en otra vecina:...*los que no nos queríamos ir éramos los que queríamos un crédito para la vivienda y ellos vendían que se les daba dos opciones a la gente y no fue así y la única opción que se les daba era los veinte mil pesos y largarse de acá...* (C. Buenos Aires, 05/2009).

Si bien el Programa de Recuperación de estos predios parecía efectuarse en un marco de consenso y acuerdo entre las partes, la unidad de gestión no tardó en desplegar un conjunto de acciones intimidatorias tendientes a acelerar este proceso de desocupación. La instalación del miedo hacia esta población fue una de las estrategias implementadas por el gobierno local promoviendo la entrega de subsidios bajo la amenaza verbal del desalojo. En torno a esto, una vecina del barrio comenta:

...nos sentíamos amenazados porque te trabajaban psicológicamente, en el sentido de que te decían 'los vamos a sacar, cuántos menos sean los sacamos a la fuerza', y además que los que nos quedábamos no íbamos a cobrar un peso, que iban a cobrar solamente los que se iban, y que si te quedabas después iba a haber un gran desalojo y te iban a sacar afuera... (G. Buenos Aires, 12/2008).

A su vez, otra vecina agrega: ... *amenazaban que van a venir con tractores (...) mucha gente se asustó y tuvo que agarrar la plata para irse porque la verdad todos estábamos asustados* (B. Buenos Aires, 03/2009).

El temor generado en el barrio impulsó a varias familias a firmar las declaraciones juradas para acordar su retiro en el lugar. La firma de estas declaraciones era el respaldo formal con que contaba la Secretaría de Desarrollo Social para desplazar a esta población: [En torno al encargado de la operatoria] *Él nos hacía asustar a nosotros, él decía 'ya estamos ganando', 'qué van a hacer ustedes; firmen'. Lo que quería él era la firma"* (E. Buenos Aires, 04/2009). En este contexto, y ante la incertidumbre y el miedo a que se produjera un desalojo forzoso, varias personas firmaron "declaraciones juradas" en blanco -otorgadas éstas por el equipo del Gobierno de la Ciudad- sin tener certeza de los procedimientos de la desocupación, así como del monto del subsidio a cobrar. Esto se explica en parte, porque la negociación en las oficinas debía realizarse de manera individual sin posibilidades de hacer consultas y tomar

decisiones de manera conjunta entre vecinos. Una habitante del asentamiento expresa:...*ahí fuimos, y encima de a uno nos recibían. Era como que no querían nada que se formara grupos porque obviamente para ellos era más fácil negociar individualmente* (E. Vecina del barrio, Buenos Aires, 12/2008).

Se intentó, también incentivar la salida por medio del subsidio incorporando en el barrio a personas transitorias quienes tendían a ser las primeras en cruzar hasta la oficina a firmar y aceptar la propuesta estatal, como una forma de manifestar la efectividad de esta modalidad ante los demás.

Interesa señalar que a estas prácticas de coerción se le suman una serie de modalidades indirectas de expulsión con el objetivo de “desalentar” la permanencia de los propios habitantes en el lugar.

Una de las acciones realizadas por el gobierno fue el agravamiento de las condiciones de vida. La suspensión de servicios como recolección de residuos, limpieza de pozos ciegos y desratización, fueron algunas de las acciones llevadas a cabo por el poder local, contribuyendo así a empeorar las condiciones de salubridad de la población. A esto se le sumaron los sorpresivos cortes de luz eléctrica que trajeron consigo la falta de provisión de agua a las familias, así como la pérdida de artefactos eléctricos y el surgimiento de incendios en algunas casas debido a los picos de tensión.

También se efectuaron acciones tendientes a controlar físicamente el asentamiento. El Gobierno de la Ciudad procedió a construir un muro de tierra de aproximadamente 5 metros de altura que separa el área de la Reserva Ecológica del asentamiento con el objeto de ocultar la presencia de estos pobladores. Por su parte, la existencia de una guardia policial en la entrada del barrio fue también otra práctica de control que tendió a impedir el ingreso de alimentos y materiales. A su vez, el gobierno intentó restringir las vías de ingreso y egreso de los vecinos del barrio mediante la colocación de grandes carteles de publicidad.

Esta situación de creciente tensión y conflicto, impulsó a varias familias a cruzar hasta las oficinas y firmar su salida, en muchos casos de manera forzada. Estas estrategias estuvieron lejos de habilitar reales mecanismos de consenso entre las partes. De todos modos era la firma de la declaración jurada la que bastaba para que la Secretaría de Desarrollo Social ordenara la demolición de las viviendas de las familias que habían aceptado retirarse del lugar a cambio del subsidio habitacional.

El proceso de desalojo se efectuó en el mes de Septiembre bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social junto con el acompañamiento de diversas áreas pertenecientes

al Gobierno de la Ciudad: Buenos Aires Presente (BAP)¹⁰⁶, Guardia Urbana, cuadrillas del IVC, ambulancias del SAME, Prefectura Naval y Policía Federal.

Una vez que las familias habían firmado las declaraciones juradas, debían retirar sus pertenencias de las viviendas para que la cuadrilla de la Guardia Urbana procediera a su correspondiente demolición. Así lo expresa un integrante de la Unidad Ejecutora de Desarrollo Social: *Cada uno que se iba...terminaba de irse y entraba una cuadrilla de la guardia de auxilio que demolía la vivienda* (Buenos Aires, 05/2009).

Por su parte, varios vecinos manifestaron que este procedimiento fue efectuado con violencia por parte del Estado: *Vinieron con tanta violencia los del gobierno, a los que ya habían firmado, venían y te sacaban las cosas, te tiraban afuera y metían martillo y tiraban todo así* (H. Vecina el barrio, Buenos Aires, 05/2009).

Asimismo interesa señalar que en muchos casos las demoliciones no eran efectuadas por el personal del Gobierno de la Ciudad sino por los mismos vecinos que se quedaban en el barrio.

Como expresa un vecino:

La experiencia también en esa parte es muy mala porque a veces uno hace el trabajo, lucha para poder quedarse acá y el gobierno empleaba métodos sucios, como por ejemplo, te contrato a vos, que eres del barrio, 'tirame esas casas, te pago tanto' y la gente aceptó, la gente que aceptaba empezó a tirar las casas. Era chocante ver como tu vecino te destruía la casa... muy pocos tomamos conciencia de lo que pasaba... (M. Buenos Aires, 05/2009).

De este modo, mientras se derribaban las casas las familias eran acompañadas en combis por asistentes sociales y psicólogos del BAP hasta el Banco Ciudad para efectivizar el pago del subsidio. Posteriormente a ello, las personas eran trasladadas con sus pertenencias en camiones y fletes provistos por el Gobierno de la Ciudad al lugar destino, ya sea a localidades del conurbano o a sus provincias de origen.

No obstante a fines del mes de septiembre el desalojo fue suspendido. Tras las declaraciones de los habitantes donde denuncian las formas en que se procedió la operatoria, la Jueza Elena Liberatori de Aramburu estableció un amparo judicial en el cual se dictaba una medida cautelar que ordenaba al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires garantizar a los habitantes mejores condiciones de habitabilidad.

¹⁰⁶ La intervención del BAP en el asentamiento Rodrigo Bueno fue solo un día y consistió en poner camionetas a disposición de la gente para hacer traslados, ayudar en las mudanzas y hacer acompañamiento. Esta tarea fue realizada de manera conjunta con el SAME.

4.2.2 Los actores en el proceso de implementación¹⁰⁷

Como se ha señalado anteriormente si bien el Estado ha ejercido influencia directa sobre el asentamiento esta acción política no es autónoma, más bien es la expresión de las relaciones de fuerza entre los diversos actores que allí intervienen. Como expresa Thwaites Rey “lo que el Estado hace es el efecto complejo de las voluntades que logran imponerse en él” (Thwaites Rey, 2002:1).

En el caso concreto del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno, diferentes actores -de acuerdo a sus posicionamientos e intereses- influyeron en el proceso de desalojo. A continuación se describirán quiénes son estos actores y de qué manera tendieron a apoyar o impedir la intervención del gobierno local.

4.2.2.1 Defensores de la Reserva Ecológica: “Asociación Civil por la Reserva Vecinos Autoconvocados”.

La Asociación Civil Vecinos Autoconvocados mantuvo un posicionamiento a favor de la recuperación de esos predios para la Reserva, motivo por el cual no objetó la intervención llevada a cabo por el Gobierno de la Ciudad en torno al proceso de desocupación de esos terrenos. Un integrante de la asociación comenta:

...nosotros si le dan plata a la gente, nosotros éramos partidarios de que sí, nosotros dijimos que no nos íbamos a oponer, pero nosotros les dijimos que tuvieran mucho cuidado de hacer una intervención de sangre y fuego, porque nosotros nos íbamos a oponer, los íbamos a denunciar (Buenos Aires, 05/2009).

En este marco la asociación manifestó una posición favorable hacia esta intervención en tanto fuera realizada de manera no violenta, sin embargo no se han observado hasta el momento declaraciones o notas periodísticas -como sí ocurrió en defensa de los espacios verdes y públicos- en donde hayan denunciado o cuestionado el modo de proceder del Estado.

Esta asociación ejerció un papel importante durante el debate público al momento de argumentar y justificar el retiro de la población del asentamiento no así en el proceso mismo de la implementación.

La Asociación Civil Vecinos Autoconvocados desempeñó un papel clave en oposición al asentamiento, centralmente, a través del recurso discursivo-argumental en donde los valores medioambientales fueron movilizados para intentar recuperar y legitimar ciertos usos del espacio urbano.

¹⁰⁷ Ver Matriz de Actores y círculo de influencia en Anexo Matriz de Actores.

4.2.2.2 Desarrolladores Urbanos: “Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima (IRSA)”

El posicionamiento de IRSA en torno al accionar del Estado en el asentamiento pareciera adquirir cierta neutralidad según lo manifestado en las entrevistas. Un gerente de área expresa:

...el tema del asentamiento es un problema del Gobierno de la Ciudad (...) no es un tema en el que nosotros nos metamos (...) Si, mejor sería que vos tuvieras el terreno con vista verde como el día que lo compraste, hoy por hoy hay que convivir con esto y está en manos del Gobierno de la Ciudad (...) Nosotros no nos metemos y no opinamos demasiado tampoco porque no es nuestro tema (Buenos Aires, 06/2009).

No obstante y a pesar de ello, Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima (IRSA) puede ser pensado como un actor económico clave que incide en este modo de intervención estatal, principalmente si se toma en cuenta que en los predios lindantes al asentamiento se proyecta uno de los emprendimientos urbanos más importantes de esta empresa. En este sentido, la existencia de estos habitantes tendería a afectar el desarrollo de este proyecto y por tanto la obtención de rentabilidad de sus inversores privados.

Ahora bien, como se ha mencionado en otra oportunidad, estas transformaciones urbanas no pueden alcanzarse sólo a través del accionar de los privados sino que es necesario del acompañamiento del Estado. En este marco, los reglamentos que rigen las actividades inmobiliarias se definen a partir de relaciones de fuerza entre las instituciones burocráticas y los grupos económicos de presión (Bourdieu, 2008). Según el contexto político de que se trate, los inversores privados buscan -a través de ciertas estrategias- establecer alianzas con las autoridades gubernamentales existentes a los fines de imponer sus propios intereses.

De igual manera IRSA buscó lograr acuerdos con el poder estatal con el objetivo de activar el desarrollo de este emprendimiento. Para ello, movilizó una serie de recursos tendientes a facilitar la medida implementada por el Gobierno hacia el asentamiento.

En este punto y a diferencia de la Asociación Civil Vecinos Autoconvocados, la empresa IRSA no ejerció sus influencias desde la opinión pública sino más bien empleó su capacidad de negociación (puertas adentro) con ciertos actores del ejecutivo y legislativo. A esto debe sumársele que esta empresa cuenta con un importante aval económico y presupuestario, situación que le permitiría brindar colaboración financiera en la operatoria. Con relación a esto un ex integrante de una asociación civil expresa: *...tenemos registrado el numero de*

cheque de algunos vecinos que fueron a cobrar el subsidio y los primeros cheques salían con el nombre de IRSA. O sea IRSA estaba financiando parte de la operatoria (Buenos Aires, 03/2009).

Otro recurso importante a remarcar es la variable “tiempo”. IRSA no tiene apuro en impulsar el emprendimiento puesto que al contar con una cartera amplia de proyectos va presionando en diferentes momentos según las posibilidades que se presenten. Un gerente de área comenta:

...es la dinámica propia del negocio, estamos todo el tiempo mirando todo. No hay problema en esperar el mejor momento para la mejor inversión. La compañía tiene una manera de encarar cada una de sus inversiones que es esperar el mejor momento para realizar el mejor desarrollo posible (Buenos Aires, 06/2009).

Cuando las condiciones empiezan a ser favorables IRSA activa el negocio, pero cuando se presentan limitaciones la empresa desiste un poco, se aleja, hasta que surge una nueva oportunidad y reactiva nuevamente sus estrategias. Las presiones de esta empresa por impulsar el emprendimiento en la zona costera fueron diversas hasta que en el año 2005 el Estado comienza con los intentos de expulsión en el asentamiento.

4.2.2.3 Agrupaciones políticas partidarias: “MTL y Polo Obrero”

Al momento del desalojo sólo la agrupación Barrios de Pie se encontraba en el barrio. La misma venía trabajando desde el año 2003 con algunos vecinos del asentamiento. No obstante, dada las condiciones en que el proceso de expulsión se fue desarrollando, algunos habitantes establecieron contactos también con otras agrupaciones como el MTL¹⁰⁸ y el Polo Obrero¹⁰⁹.

Estos grupos políticos brindaban apoyo y colaboración a la población en oposición a los mecanismos de expulsión efectuados por el Estado. Sus recursos de poder se centraban, principalmente, en la capacidad de convocar y movilizar gente con el fin de resistir en el asentamiento.

¹⁰⁸ El Movimiento Territorial de Liberación (MTL) es una organización social y política que surge en el año 2001. El mismo está integrado por trabajadores ocupados y desocupados, estudiantes y organizaciones de vendedores ambulantes que luchan por la tierra y la vivienda.

¹⁰⁹ El Polo Obrero es un movimiento piquetero conformado por trabajadores ocupados y desocupados que surge en el año 2000 ante los despidos masivos y la agudización de las condiciones de vida de los trabajadores. Este movimiento está adherido al Partido Obrero.

Sin embargo, interesa señalar que el accionar de estas agrupaciones fue parcial, interviniendo sólo en casos puntuales y específicos. Así lo expresa una vecina: *Durante el desalojo solamente venían a apoyarnos, por ejemplo, cuando nos cerraron el portón venían y apoyaban, cuando vino la policía venían...* (M. Buenos Aires, 03/2009).

Por su parte otro vecino agrega:

Cuando fue la operatoria, traje a unos amigos del MTL les comenté el problema, me dijeron 'te vamos a apoyar' y vinieron un día con un camión lleno con unas cincuenta personas, que habían venido a ayudarnos....(M. Buenos Aires, 03/2009).

En este marco, resulta de importancia mencionar que si bien estas intervenciones contribuyeron a obstruir -en ciertos momentos- el accionar estatal a favor de los habitantes, las mismas tuvieron un alcance moderado y parcial.

4.2.2.4 Organización no partidaria: "Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH)"

La Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH) desempeñó un rol importante en oposición a la operatoria.

Esta asamblea había comenzado a trabajar con los habitantes del barrio -a comienzos del 2005- con el objetivo de brindar asesoramiento jurídico en torno al reconocimiento del asentamiento como villa y su urbanización, así como al acceso a los derechos sociales (salud, educación, trabajo) por parte de esta población.

Sin embargo, al momento de efectuarse el desalojo varios vecinos acudieron al equipo de abogados de la APDH para solicitar ayuda en este sentido. Ante la modalidad empleada por el Gobierno de la Ciudad -intimidaciones, amenazas, cortes sorpresivos de los servicios, demoliciones de las casas- muchas familias se movilizaron en buscar protección y resguardo legal.

En este marco, fue precisamente el conocimiento técnico y legal el recurso central que la asociación utilizó a los fines de ejercer influencia hacia este modo de intervención. Para ello, la asamblea debió trasladar el caso del asentamiento al plano legal debiendo demostrar -a través de fotos, relevamientos y testimonios- la existencia de esta población y las condiciones en que se encontraban, ante la presencia de un juez. De esta manera se daba lugar a la elaboración de un amparo con el fin de propiciar una intervención legal. Así lo expresa una ex

abogada de esta asociación: *En septiembre del 2005 nosotros iniciamos la acción de amparo colectivo (...) y ahí la jueza tomó intervención* (Buenos Aires, 03/2009).

Esto se reafirma desde los habitantes:

El justificativo legal fue, que no se podía de la forma que se estaba haciendo (...) una familia iba y tiraban la casa y quedaban los escombros, el baño, nosotros tenemos pozo ciego. Era ya un peligro para los chicos, era un olor impresionante, había basura, había ratas, por eso la abogada hizo el amparo y en 24 horas vinieron los mismos del juzgado, y obviamente se encontraban con todo eso; y por eso se frenó (E. Vecina del barrio, Buenos Aires, 12/2008).

A través de la presentación de este amparo, la jueza Elena Liberatori ordenó al Gobierno de la Ciudad suspender la operatoria de desalojo exigiéndole un mejoramiento en las condiciones habitacionales (limpieza, higiene y provisión de servicios) como también apoyo psicológico a las mujeres y niños tras los daños causados por el proceder del Estado.

4.2.2.5 *El sector público*

Para comprender la intervención del Estado en el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno no sólo es necesario tener en cuenta el posicionamiento y la influencia que ejercen los actores que están por fuera del poder público sino también las relaciones de fuerza que se producen dentro del propio Estado, puesto que entre los agentes burocráticos también conviven intereses diferentes y antagónicos.

-Área de Coordinación de la Reserva Ecológica

El área de Coordinación de la Reserva Ecológica ha manifestado un posicionamiento a favor del accionar estatal en torno al desplazamiento de los habitantes del asentamiento. En diversas oportunidades los integrantes de la Reserva tendieron a efectuar reclamos y denuncias hacia ciertas áreas del Gobierno de la Ciudad expresando la necesidad de retirar a esa población de los predios pertenecientes a la Reserva. El recurso discursivo en defensa de los espacios públicos y lo legal -puesto que el surgimiento de la Reserva Ecológica se basa en ordenanzas y normativas- fue el eje central desde el cual se sustentó este posicionamiento.

De este modo los integrantes de la Reserva prestaron colaboración al gobierno local en la etapa previa al proceso de recuperación de estas tierras. En torno a esto un integrante de la coordinación comenta:

En realidad estuvo muy bien armado, nosotros estuvimos trabajando con la gente de acción social en lo previo, que fue la presentación de la gente que estaba en la villa, en el primer contacto, porque fue un trabajo que durante mucho tiempo se estuvo hablando con los delegados de cada plantel con su problemática y todo lo demás hasta que creo llegaron a un acuerdo, pero fue un trabajo no de un mes, estoy hablando de mucho tiempo (...) todo lo que se hacía, se hacía allá al extremo en otro terreno pero dentro de la reserva, las carpas se montaron dentro de la reserva, los arreglos se hacían dentro de la reserva (Buenos Aires, 03/2009).

Si bien los integrantes de la Reserva Ecológica desempeñaron un papel importante al momento previo al desarrollo de la operatoria -estableciendo contacto entre funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social y los vecinos, y ofreciendo parte de sus terrenos para la instalación de las oficinas donde se otorgaban subsidios- estos no tuvieron fuerte influencia en la ejecución y efectivización del proceso de desocupación.

-Secretaría de Desarrollo Social

La Secretaría de Desarrollo Social ha sido un actor político clave en este proceso, centralmente porque fue el área de gobierno encargada de efectuar el desplazamiento de la población de Costanera Sur Rodrigo Bueno.

A través de la creación de una Unidad Ejecutora se procedió a establecer contacto directo con los vecinos a los fines de informar sobre las alternativas habitacionales para retirarse del lugar. En este marco, los recursos empleados han sido varios. Se contó con recursos técnicos y legales, acceso y manejo de información, conexiones con otros actores (económicos y no económicos), pero sobre todo contaron con un presupuesto¹¹⁰_(dinero) a través del cual fue posible financiar la salida de los habitantes mediante la entrega de un subsidio habitacional. Asimismo, se utilizaron otros recursos menos formales pero no por ello menos significativos como el uso de la fuerza, amenazas y acciones intimidatorias.

Interesa señalar que en este proceso de desalojo el recurso del “subsidio” pareció adquirir un papel central como forma de desarticular posibles organizaciones internas. Una vecina expresa:

...los mismos delegados nos dijeron que el gobierno les había pagado buena plata para convencer a los vecinos de irse, ellos nos dijeron que no se iban a vender pero después nos decían que nos fuéramos y ellos se fueron... (B. Buenos Aires, 03/2009).

¹¹⁰ Según fuentes oficiales, el Gobierno de la Ciudad invirtió cerca de \$8 millones en subsidios y \$500 mil en logística (traslado de los muebles y materiales). Disponible en Internet: http://www.bsas.gov.ar/noticias/?modulo=ver&item_id=5&contenido_id=7016&idioma=es

La Unidad Ejecutora ofrecía grandes sumas de dinero a los delegados no sólo para que estos convencieran a los demás de que era necesario retirarse del lugar sino también para eliminar ciertas trabas y debilitar a los restantes habitantes del barrio. Esto se refleja en el relato de varios vecinos: *...lo que dijo el gobierno fue 'saco a los delegados y el resto no va a saber qué hacer...' (J. Buenos Aires, 05/2009). ...los delegados sabían cómo podían hacer las cosas, la gente en general no supo...* (B. Buenos Aires, 03/2009).

[El coordinador de la operatoria] *nos decía 'por qué ahora no negocian ustedes y déjenme a mí los más débiles que yo los voy a sacar' (...) él quería pagar más a los que veía que podían poner un obstáculo, a los que eran más fuertes* (E. Buenos Aires, 12/2008).

La negociación del subsidio no sólo era efectuada con los delegados del lugar sino también con personas allegadas al gobierno que tenían por objetivo incidir en el asentamiento, por lo cual la figura del puntero adquirió un papel central en este proceso:

...tuvimos una experiencia mala con unas personas que se auto-eligieron como delegados, en el cual eran conocidos en Desarrollo Social, en la legislatura, y todo. Ninguno de ellos está acá. Se fueron, porque ellos hicieron su negocio (M. Vecino del barrio, Buenos Aires, 03/2009).

A través de los relatos de los vecinos pudo observarse de qué manera el subsidio -que tenía como objetivo inicial ofrecer a los habitantes una alternativa habitacional- contribuyó a impulsar relaciones clientelares puesto que los punteros llevaban personas que no residían en el asentamiento a negociar a las oficinas, repartiéndose así el monto del subsidio entre el puntero, el que venía de afuera y los propios miembros del gobierno. Un ex funcionario expresa:

[Off the record] *se iban tres y entraban seis, porque los punteros políticos laburaban y aparte está el negocio de los funcionarios, porque por cada \$20.000 se quedaban con el vuelto.*
-¿Quiénes llevaban personas de otros lugares al asentamiento? Punteros políticos, del PJ, del radicalismo, vinculados a algunos funcionarios.

Esto permite observar la existencia de otras lógicas que están por fuera de los objetivos formales del proceso de desocupación de predios. Ciertos actores burocráticos pertenecientes al Gobierno de la Ciudad tuvieron un posicionamiento contrapuesto a los intereses de la Unidad Ejecutora. Esto impulsó el desarrollo de acciones con objetivos contrarios a los propuestos por el Estado. Un integrante de la Unidad Ejecutora expresa:

[En el asentamiento] *referentes y punteros metían materiales del Gobierno de la Ciudad. Esto se explica porque las internas también de los funcionarios son internas muy bravas, muy entorpecedoras. Así daban materiales a un grupo comunitario de La Boca y bajaban los materiales, y de La Boca se los trasladaban para acá* (Buenos Aires, 05/2009).

Este intento de consolidar el asentamiento mediante la entrega de materiales demuestra la “ambigüedad intrínseca del funcionamiento del Estado” (Bourdieu, 2008:130), en donde de acuerdo a las relaciones de fuerza y capitales que cada uno posee se logra favorecer u obstaculizar la medida implementada por el Estado en el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno.

4.2.3 Impactos y resultados

...el asentamientos es mucho más grande hoy que antes (Ex Técnico de la CMV, 03/2009).

Ellos dieron plata a la gente (...) creo que el gobierno está equivocado pagar poco no sirve porque la gente se va a otra villa, por eso hay tanta villa (B. Vecina del barrio, 03/2009).

Una vez descripta la implementación del desalojo y los actores que influyeron en ese proceso, interesa preguntarse ¿Cuáles fueron los impactos de esta intervención en la población?, ¿en qué medida el Gobierno de la Ciudad logró alcanzar los objetivos planteados?

La modalidad utilizada por el Estado trajo consigo una amplia gama de repercusiones negativas para la población que incluyó traumas físicos, emocionales y psíquicos. Esto se debe, principalmente, porque a pesar de tratarse de un “desalojo acordado” se sustentó -en un primer momento- sobre “sutiles prácticas de coerción” (Carman, 2006:7). La suspensión de los servicios, la precarización de las condiciones habitacionales, la mercantilización del subsidio y la presencia de las “oficinas operatorias” contribuyeron a generar mayor incertidumbre, desunión y desaliento entre los habitantes del asentamiento. No obstante, la dificultad del gobierno local para desplazar a esta población de manera inmediata llevó a la realización de acciones más directas y no tan sutiles como amenazas verbales, acciones persecutorias, control policial, demolición de viviendas, entre otras.

Uno de los efectos que generó el desalojo fue un fuerte debilitamiento social a través de la desarticulación de las bases organizativas, así como la ruptura de lazos sociales y de reciprocidad entre parientes, vecinos y amigos. Una vecina expresa:

A mí por ejemplo me chocó bastante porque generé una amistad con una chica que se fue de acá (...) a mí me impactó bastante porque habíamos hecho una amistad de los años que vivimos acá. Mis hijas, cuando yo me iba a trabajar se quedaban con ella porque ellas eran muy chicas (B. Buenos Aires, 03/2009).

Asimismo la desestructuración familiar fue otro hecho a considerar, puesto que en algunos casos el jefe de hogar cobró el subsidio sin consentimiento de la familia, debiendo sus miembros buscar -en forma sorpresiva- otro lugar donde habitar.

Esta modalidad de expulsión trajo consigo a su vez, un desarraigo físico que se enmarcó en una pérdida de los espacios de socialización dentro del barrio (comedor, canchita, parroquia) y un alejamiento a ciertos bienes y servicios urbanos (escuelas, salita de salud, hospital, transportes) en donde la fuente de empleo pasó a ser un problema central debido a que muchas personas que se fueron trabajaban en el barrio o en sus zonas aledañas (servicio doméstico, construcción, venta de comida en la costanera, cartoneo).

Con relación a las condiciones habitacionales, la demolición de las viviendas afectó psicológicamente a los vecinos que se quedaron y aumentó el temor a ser desalojados. Los más afectados en este caso fueron los niños quienes comenzaron a tener problemas de aprendizaje en la escuela debido al impacto emocional que esto provocó. Unos vecinos comentan:

Los chicos sufrieron bastante en esa época porque, primero todos hablaban de desalojo que tenían que irse, entonces los chicos también ya estaban traumatizados con ese tema, por lo que tenían que dejar la escuela, tenían que dejar los amigos y era un problema muy feo (...) pero lo más caótico fue cuando empezaron a tirar las casas... (M. Buenos Aires, 03/2009).

...los chicos, cuando se vino a derrumbar, dijeron 'mami, están derrumbando la casa', y se desesperaron, lloraron... (E. Buenos Aires, 04/2009).

A su vez se produjeron impactos nocivos para la salud (enfermedades e infecciones) debido a la ausencia de cuadrillas dispuestas a remover los escombros, situación que provocó una gran acumulación de materiales y desechos en el interior del asentamiento.

A pesar de ello el Estado no pudo efectivizar el proceso de desocupación de predios. El agravamiento de las condiciones de vida de los habitantes impulsó la intervención de la jueza quién ordenó suspender la operatoria exigiendo al Estado garantizar condiciones dignas de habitabilidad.

Interesa señalar que a través de esta modalidad el gobierno local no sólo no alcanzó el objetivo propuesto -recuperar esas tierras para la Reserva- sino que a su vez tendió a un mayor repoblamiento en el asentamiento.

La ausencia de una política de relocalización hizo del subsidio el único método de “salida” cuyo monto era insuficiente para garantizar el acceso a una vivienda dentro de los mecanismos formales del mercado. Esto llevó a que varias de las familias que optaron por el subsidio se vieran imposibilitadas de resolver su necesidad habitacional retornando al asentamiento en condiciones más precarias a las que se encontraban al momento de ser desalojadas. Así lo expresan unas vecinas: *...la gente que se fue, volvió. Hay una señora que recibió su dinero, pero la señora volvió y ahora está viviendo acá* (E. Buenos Aires, 04/2009). *...los que cobraron se fueron a un hotel pero a los tres meses no tenían más plata y después volvieron*” (B. Buenos Aires, 03/2009)...*La gran mayoría que se iban en familia, iban a unos hoteles transitorios pero después ‘arreglátela’. Cuando volvieron tuvieron que volver a comprar un espacio...* (M. Buenos Aires, 03/2009).

Pero hay algo más. El subsidio funcionó también como una forma de reactivar relaciones clientelares generando resultados contrarios a los planteados. La presencia de intereses antagónicos en el Estado posibilitó que ciertos actores estatales establecieran negociaciones con personas del asentamiento a los fines de consolidarlo ya sea incorporando nuevas familias o materiales para levantar viviendas. Una vecina expresa: *...venía gente de afuera, venían de otras villas, de la 31, de la 1-11-14, de la 21, de La Cava* (M. Buenos Aires, 03/2009).

Por su parte otro vecino agrega:

...hay una operatoria, cuando llegan [habitantes] a una villa empiezan a adquirir lugares, poner familias, cuando viene la operatoria sacan provecho todos, o sino también traen familias para el censo y sacan provecho todos, y yo creo que todo el mundo hace eso... (M. Buenos Aires, 03/2009).

Según funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, al momento de la intervención judicial se logró efectuar el retiro de 175 familias, pero los habitantes denuncian que fue una cantidad mucho menor, de aproximadamente 50 familias¹¹¹. No obstante un

¹¹¹ No se ha podido acceder a ninguna fuente ni registro oficial del Gobierno de la Ciudad que haga constar la cantidad de personas efectivamente desalojadas. Algunos funcionarios entrevistados afirman que ese registro existió desconociendo su actual destino.

aspecto interesante a señalar es que al momento del desalojo residían 400 familias ascendiendo a fines del 2009 a una cantidad de 764 familias¹¹².

El método de expulsión a través de la entrega de subsidios habitacionales no alcanzó el objetivo propuesto por el Estado -la recuperación de esos predios para la reserva- sino que más bien tendió a reforzar las relaciones clientelares lejos de pensar en políticas habitacionales integrales para esa población.

4.3 Los intentos por desalojar el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. A modo de reflexión.

El asentamiento se convirtió en un espacio de conflicto y tensión a partir de su “visibilización” por parte de inversores privados en el año 2004. El desarrollo del sector inmobiliario en el barrio de Puerto Madero, hizo que la zona costera comenzara a convertirse en un lugar estratégico para impulsar procesos de renovación urbana con el fin de obtener altas tasas de rentabilidad.

En este marco, el asentamiento pasó de estar ubicado en un terreno degradado para convertirse en una de las áreas más caras de la ciudad. De allí que intervienen diversos actores como desarrolladores urbanos: “Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima IRSA”; asociaciones civiles en defensa del medio ambiente “Asociación Civil por la Reserva Vecinos Autoconvocados”; el sector público: “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, y los propios habitantes que, de acuerdo a sus posicionamientos e intereses, establecen relaciones de fuerza en torno a este espacio urbano. No debe perderse de vista que al mismo momento que se comienza a estudiar la posibilidad de impulsar emprendimientos urbanos en el lugar, diputados de la legislatura propusieron un proyecto para urbanizar el asentamiento.

No obstante, con el objetivo de impulsar procesos de urbanización y valorización del suelo (IRSA) o con el fin de defender la Reserva y el medio ambiente (Asociación Civil por la Reserva), la existencia de los habitantes del asentamiento comienza a ser cuestionada.

Los actores buscan establecer entonces, una relación de dominio, uso y/o control hacia ese espacio urbano convirtiendo al asentamiento en un espacio territorializado. Sin embargo, estos actores intervienen con posibilidades diferentes -según sus recursos y capitales- cuya capacidad de apropiarse del espacio es diferenciada y desigual.

¹¹² Datos poblacionales Costanera Sur Rodrigo Bueno. Censo realizado en noviembre y diciembre de 2009. Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), Gerencia de Desarrollo Habitacional, Subgerencia Desarrollo Urbano.

Así, la utilización de discursos y expresiones simbólicas fueron uno de los recursos utilizados -sobre todo para los defensores de la Reserva Ecológica- tendientes a problematizar la permanencia del asentamiento. La Asociación Civil por la Reserva comenzó a tener una fuerte participación en el debate público argumentando la necesidad de trasladar a esta población bajo dos ideas: la defensa de los espacios públicos y la defensa de lo ambiental.

Los pobladores del asentamiento comenzaron, de esta manera, a ser considerados “invasores” e “intrusos” del espacio público, atribuyéndosele también la responsabilidad de “contaminar” y “dañar” las especies vegetales y animales del lugar. Sin embargo, al momento de este debate la Asociación Civil por la Reserva Vecinos Autoconvocados no puso el mismo énfasis para cuestionar el emprendimiento de IRSA así como la presencia de un cementerio de autos en la parte lindante entre la reserva y el asentamiento, que también tiene impactos nocivos sobre el medio ambiente.

El discurso de lo ambiental -en oposición a la existencia del asentamiento- parecería sustentarse sobre la base de una cierta neutralidad e imparcialidad que posibilita la obtención de adeptos y consensos por un amplio sector de la sociedad.

El Gobierno de la Ciudad también fundamentó la necesidad de desplazar a los habitantes desde estos argumentos, manifestando incluso, una cierta preocupación por las malas condiciones de habitabilidad de esta población.

Interesa señalar que el poder público toma los argumentos sobre los que se sustenta la asociación en defensa de la Reserva pero a los fines de recuperar esa zona para el despliegue de otras lógicas. En un contexto donde los espacios verdes responden a una necesidad de dinamizar y recualificar las zonas degradadas, la obtención de esos predios para la Reserva otorgaría “valor” al área costera, generando el interés de inversores y privados.

En este sentido, el gobierno local se resguarda en la exposición pública de la Asociación en defensa de la Reserva, cuyos discursos de lo ambiental y lo público permite la obtención de cierta legitimidad ante la opinión pública, sin embargo pareciera responder al interés de otro actor que esta invisibilizado pero no por eso ausente: la empresa IRSA.

Ahora bien, la necesidad de problematizar el asentamiento en la esfera pública ha tenido por objetivo que el mismo pueda ser incorporado en la agenda del Estado y por tanto pudiera ser resuelto en el marco del sistema político.

De este modo, en el año 2005 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires procedió a tomar intervención en la resolución del conflicto. Para ello, y sustentado sobre los argumentos anteriormente mencionados, se dio inicio al proceso de desocupación de predios sobre la

alternativa de que la población asentada pudiera salir a través de un subsidio habitacional o crédito con garantía hipotecaria de manera no violenta.

A través de la formación de una Unidad Ejecutora, en septiembre de 2005, la Secretaría de Desarrollo Social dio curso a la operatoria. Con la instalación de oficinas próximo al asentamiento y la presencia de asistentes sociales, el gobierno se propuso establecer acuerdos con los vecinos a fin de efectuar el proceso de recuperación de predios.

No obstante, estos intentos de efectuar el traslado de manera pacífica comenzaron a desdibujarse cuando el equipo del Gobierno de la Ciudad observó dificultades para desplazar a los habitantes. La falta de información acerca de los créditos y las permanentes limitaciones para su acceso, sumado a la carencia de un equipo institucional que trabajara con los vecinos sobre una salida cooperativa, hizo que varias familias rechazaran el subsidio, único método realmente existente por parte del Estado.

Si bien el Programa de Recuperación de estos predios parecía efectuarse en un marco de consenso y acuerdo entre las partes, la unidad de gestión no tardó en desplegar un conjunto de acciones intimidatorias tendientes a acelerar este proceso de desocupación.

La instalación del miedo bajo la amenaza verbal del desalojo, la negociación individualizada en las oficinas, el agravamiento de las condiciones de vida, la presencia de autoridades policiales, la demolición de las viviendas, generó mucha tensión y conflicto en los habitantes impulsando a varias familias a firmar las declaraciones juradas en, muchos casos, de manera forzada.

Esto trajo consigo una amplia gama de repercusiones negativas para la población que incluyó traumas físicos, emocionales y psíquicos, en un marco donde primaron prácticas de coerción. El debilitamiento social, la desestructuración familiar, el desarraigo físico el alejamiento a ciertos bienes y servicios urbanos (escuelas, salita de salud, hospital, transportes), la pérdida de la vivienda y la agudización de la situación de vulnerabilidad, fueron los principales impactos que afectaron a esta población.

En este sentido, la modalidad de desalojo empleado por el Estado se asemeja al proceso de erradicación de la última dictadura militar cuyo objetivo era eliminar las villas y desplazar a los sectores populares residentes en ellas sin brindar un acompañamiento ni políticas alternativas que garanticen la integración de esta población a la ciudad. Ambos procesos se asemejan aún más si se tiene en cuenta que la prohibición de servicios (luz, agua, recolección de residuos), la presencia de vigilancia policial, la presión psicológica a través de rumores alarmantes, la existencia de oficinas en las villas, la negociación individual y la firma de una

declaración jurada que expresase conformidad de retirarse voluntariamente del lugar, fueron aspectos que caracterizaron la expulsión violenta impulsada por el último gobierno militar.

En el caso del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno la entrega del subsidio se convierte en una práctica discrecional de esta modalidad de expulsión en un contexto democrático donde parece primar políticas de radicación. Así, bajo la idea de impulsar un “desalojo acordado” el Gobierno de la Ciudad buscó distanciarse del accionar violento y forzoso que impulsó la dictadura militar en las villas de la ciudad.

Un aspecto a resaltar es que a diferencia de la política de erradicación implementada en los años '70, la Secretaría de Desarrollo Social no pudo efectivizar el total retiro de la población residente en el asentamiento. El agravamiento de las condiciones de vida llevó a que la Jueza Liberatori ordenara -mediante un amparo- suspender la operatoria exigiendo al Estado garantizar condiciones dignas de habitabilidad.

Pero hay algo más. La presencia de intereses diferentes y antagónicos dentro del Estado impulsó a que diversos actores burocráticos impulsaran acciones contrapuestas a las propuestas por la Secretaría de Desarrollo Social. En este sentido, la modalidad del subsidio se convirtió más que en una herramienta de ayuda para la población, en un recurso tendiente a reactivar relaciones clientelares, generando ciertos beneficios entre los punteros políticos y funcionarios estatales. En este marco, el Gobierno de la Ciudad no sólo no alcanzó el objetivo propuesto -recuperar esas tierras para la Reserva- sino que a su vez tendió a un mayor repoblamiento en el asentamiento, quedando una vez más la población relegada, en situación de precariedad y vulnerabilidad.

CAPITULO 5. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de estas páginas se ha pretendido abordar la estrategia habitacional que los sectores populares han realizado en estos últimos años bajo la modalidad de Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU), intentando recrear, específicamente, el contexto de surgimiento, consolidación e intervención que el Estado efectuó en el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno.

Como se ha mencionado, los Nuevos Asentamientos Urbanos constituyen modalidades informales de ocupación de predios públicos y privados que comenzaron a surgir con fuerza a partir de la crisis de 2001. La combinación del deterioro de las condiciones laborales y la carencia de políticas urbanas orientadas a los más vulnerados impulsó a una gran cantidad de personas a ocupar nuevos predios dando lugar a nuevos asentamientos.

A diferencia de las villas, estos se caracterizan por carecer de un reconocimiento formal en la incorporación a los programas de urbanización y regularización dominial. El Estado ejerce una política de omisión -de dejar hacer- hacia estas formas, sin embargo el posicionamiento estatal cambia cuando los predios ocupados son considerados aptos para impulsar grandes proyectos urbanos. En este marco, el poder público tiende a intervenir en los NAU con el fin de desplazar a su población mediante la entrega de un subsidio habitacional contribuyendo, de este modo, a habilitar procesos de renovación y modernización en la ciudad.

Esta tendencia también se hace presente en otras ciudades de Latinoamérica. En Lima, ciudad de México y Caracas se ha podido observar como las formas pobres de hacer ciudad son toleradas por el Estado en tanto no sean tierras pasibles de impulsar grandes emprendimientos inmobiliarios. Sin embargo en aquellas áreas consideradas estratégicas, el gobierno procede a desplazar a la población asentada hacia zonas más desprestigiadas y alejadas del centro de la ciudad combinando prácticas intimidatorias con la entrega de un subsidio habitacional.

En la ciudad de Buenos Aires, el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno ilustra este proceso. Ubicado a pocos metros del barrio de Puerto Madero, este asentamiento se convierte en un espacio atractivo para el desarrollo de grandes emprendimientos urbanos.

No obstante, la configuración urbana y el rol del Estado en este espacio han variado a lo largo de los años. En los orígenes del asentamiento (década del '80) esta zona se caracterizó por ser un lugar degradado y depreciado carente de interés por amplios sectores de la sociedad. Allí cirujas, changarines y obreros no calificados -imposibilitados de acceder a la vivienda por las vías formales del mercado- procedieron a la ocupación de ese predio y a la autoconstrucción de casillas sin ningún tipo de acompañamiento estatal. A fines del '90 y con el antecedente del

surgimiento de la Reserva Ecológica (1986), el poder público comenzó a tomar contacto con los habitantes con el objetivo de unificar las dos poblaciones que se habían asentado con anterioridad en esos predios. A través de la entrega de materiales (chapas, maderas), mano de obra y provisión de servicios, el Gobierno de la Ciudad contribuyó a concentrar esta población en un mismo lugar definiendo los límites actuales del asentamiento.

Ahora bien, este accionar estatal se efectuó sin implementarse políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de sus habitantes (asistenciales, sanitarias, educativas, habitacionales), careciendo éstos de todo reconocimiento como sujeto de derecho. A su vez, la falta de reconocimiento estatal hacia este lugar como “villa” parecía asignarle un rol menor, quedando relegado de la obtención de mejoras habitacionales para su población.

No obstante, con el correr de los años y ante el avance de inversiones comenzó a producirse un cambio en la configuración del espacio urbano. El proceso de modernización y recualificación urbana -iniciado en la década del ‘90 en Puerto Madero- generó una transformación en esa zona de la ciudad, situación que incentivó que en años posteriores - 2004- los predios ocupados por el asentamiento comenzaran a adquirir un valorpreciado para el sector inmobiliario.

En este marco, el asentamiento parece convertirse en un tema importante a ser resuelto desde la autoridad gubernamental. Así, el tratamiento del Estado adquiere un giro hacia estos habitantes, pasando de una “invisibilización-tolerancia” hacia una “visibilización-intolerancia” puesto que el poder público cambia en paralelo a las dinámicas urbanas impulsándose una mayor atención al asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno pero no para su urbanización sino para la implementación de medidas tendientes a la expulsión.

La “visibilidad” que adquiere el asentamiento ante su ubicación en una zona de alto valor inmobiliario llevó a que convergieran una serie de actores, entre ellos: desarrolladores urbanos: “Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima IRSA” quien proyecta desarrollar un barrio exclusivo para sectores de ingresos altos; asociaciones civiles en defensa del medio ambiente: “Asociación Civil por la Reserva Vecinos Autoconvocados” quien pone énfasis en la preservación y expansión de los espacios verdes; y los habitantes quienes por sus propios medios resolvieron el acceso al hábitat en esos predios.

De este modo, el asentamiento se convierte en un espacio territorializado -de disputa- en donde cada uno de los actores que intervienen establecen -de acuerdo a sus capitales, recursos e intereses- relaciones y delinean estrategias sobre ese territorio. A través de ciertas prácticas y discursos, la existencia del asentamiento comienza a ser cuestionada por algunos de los actores intervinientes. Mediante un argumento ambiental y en defensa de los espacios

públicos, estos habitantes pasan a ser considerados “invasores” e “intrusos” así como “contaminantes” y “dañinos” de la naturaleza, a los fines de justificar la implementación de políticas de erradicación. Tales discursos son dirimidos en la esfera pública de modo que la problematización del asentamiento sea incorporada en la agenda del Estado para su posterior tratamiento.

A raíz de la visibilización del problema, el Gobierno de la Ciudad interviene en la “resolución del conflicto” justificando -a través de los discursos anteriormente mencionados- la necesidad de desplazar a estos habitantes del lugar.

En el año 2005 la Secretaría de Desarrollo Social impulsa el Programa de Recuperación de Terrenos para la Reserva, proponiendo a la población asentada la posibilidad de salir de manera consensuada, sin violencia, a través de la entrega de un subsidio habitacional. No obstante, el rechazo por parte de las familias de retirarse a través de un subsidio llevó al Estado a desplegar acciones violentas e intimidatorias similares a las implementadas durante la última dictadura militar.

La instalación del miedo, las amenazas verbales de desalojo, el establecimiento de oficinas “operatorias” y el agravamiento de las condiciones de vida fueron prácticas que se conjugaron con el “ofrecimiento” de este subsidio habitacional. En este marco, interesa señalar que los funcionarios negociaron con los delegados para que estos convencieran a los habitantes de dejar el asentamiento a cambio de importantes sumas de dinero.

Sin embargo, a pesar de los intentos el objetivo no fue logrado. Esto puede explicarse, en parte, por la unilateralidad de la intervención estatal, dado que la entrega del subsidio pasó a ser la única opción real para estos habitantes sin tener en cuenta sus perspectivas, decisiones y necesidades. Ante esta situación y dada la ausencia de opciones habitacionales, estos pobladores tendieron a quedarse en el asentamiento acrecentando el disenso hacia esta modalidad impulsada por el Gobierno de la Ciudad.

Por su parte, la dimensión jurídica en un contexto democrático también jugó un rol importante para moderar el accionar estatal. Aunque no hubo una fuerte organización interna en el asentamiento y muchas personas se fueron de esos predios, la violenta situación de expulsión y desalojo hizo que los habitantes del asentamiento recurrieran a la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH) a los fines de obtener un amparo judicial.

No obstante, fue la existencia de fuertes contradicciones e intereses antagónicos dentro del Estado el elemento central que contribuyó a la poca efectividad de esta intervención gubernamental.

La entrega del subsidio se convirtió en una práctica discrecional de esta modalidad de expulsión pero también en un recurso para impulsar relaciones clientelares dentro del barrio. La existencia de posiciones diferentes dentro del Estado llevó a que ciertos actores burocráticos incidieran en la política aplicada generando efectos contrarios a los impulsados por la Secretaría de Desarrollo Social.

En este sentido, cabe señalar que al interés de ciertos actores como IRSA y la Asociación Civil por la Reserva por ejercer dominio y/o uso de esos predios, se le suman los intereses de los propios actores políticos quienes a través de la negociación del subsidio y reactivación de las relaciones punteriles buscan también incidir y ejercer control en este espacio urbano.

Bajo esta lógica, la política estatal no solo no logró desplazar a los habitantes sino que tendió a reforzar su opuesto -en este caso una redensificación del asentamiento- sin impulsar políticas urbanas sostenibles que garanticen la integración de esta población a la ciudad, contribuyendo una vez más a reforzar los procesos de segregación socio-espacial.

De esta manera, puede observarse como el accionar del Estado está guiado por una economía política del lugar que varía en contexto de renovación, puesto que en el caso del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno la intervención gubernamental no ha sido la misma década atrás cuando era una zona depreciada y degradada, que a partir del 2004 momento en que comienza a convertirse en un área pasible de recualificación urbana. Pero hay algo más. En la dinámica de este proceso, no sólo los cambios en la configuración urbana modulan el accionar estatal sino también la lógica de la acumulación política, en tanto que a través de ciertas relaciones sociales el asentamiento se convierte -para ciertos referentes y actores burocráticos del gobierno- en un espacio de acumulación de poder.

ANEXOS

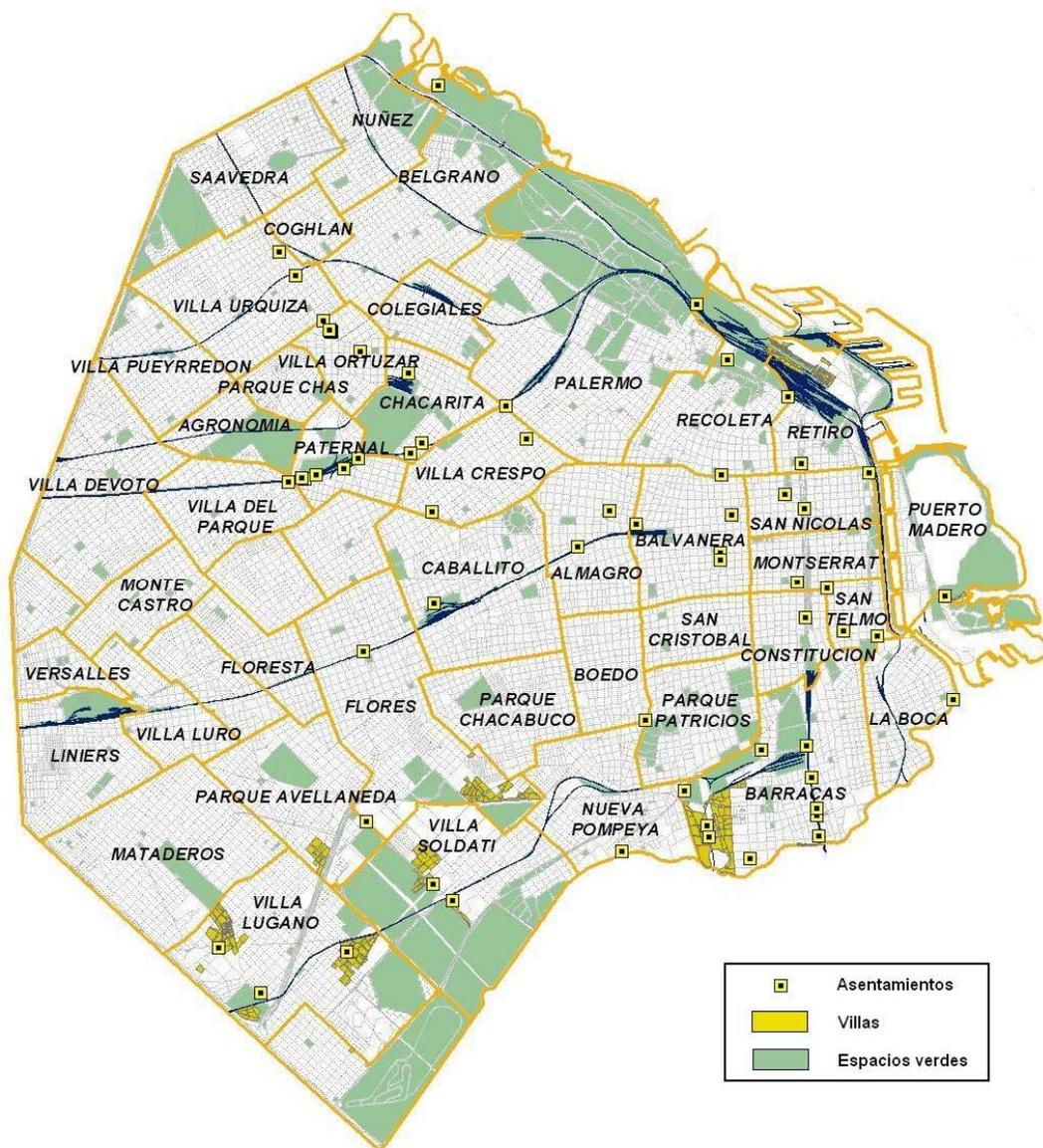
MAPAS Y PLANOS

Mapa N° 1. Ubicación geográfica de los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAUs)



Fuente: Diagnóstico de la Emergencia Habitacional. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA) en base al informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2006).

Mapa N° 2. Localización geográfica de villas y asentamientos en la ciudad de Buenos Aires



Fuente: Diagnóstico de la Emergencia Habitacional en la ciudad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA).

NOTA: Enclaves identificados como NAUs por fuente oficiales: Defensoría del Pueblo de la Ciudad. GCBA – USIG. Programa Emergencia Habitacional – Programa BAP.

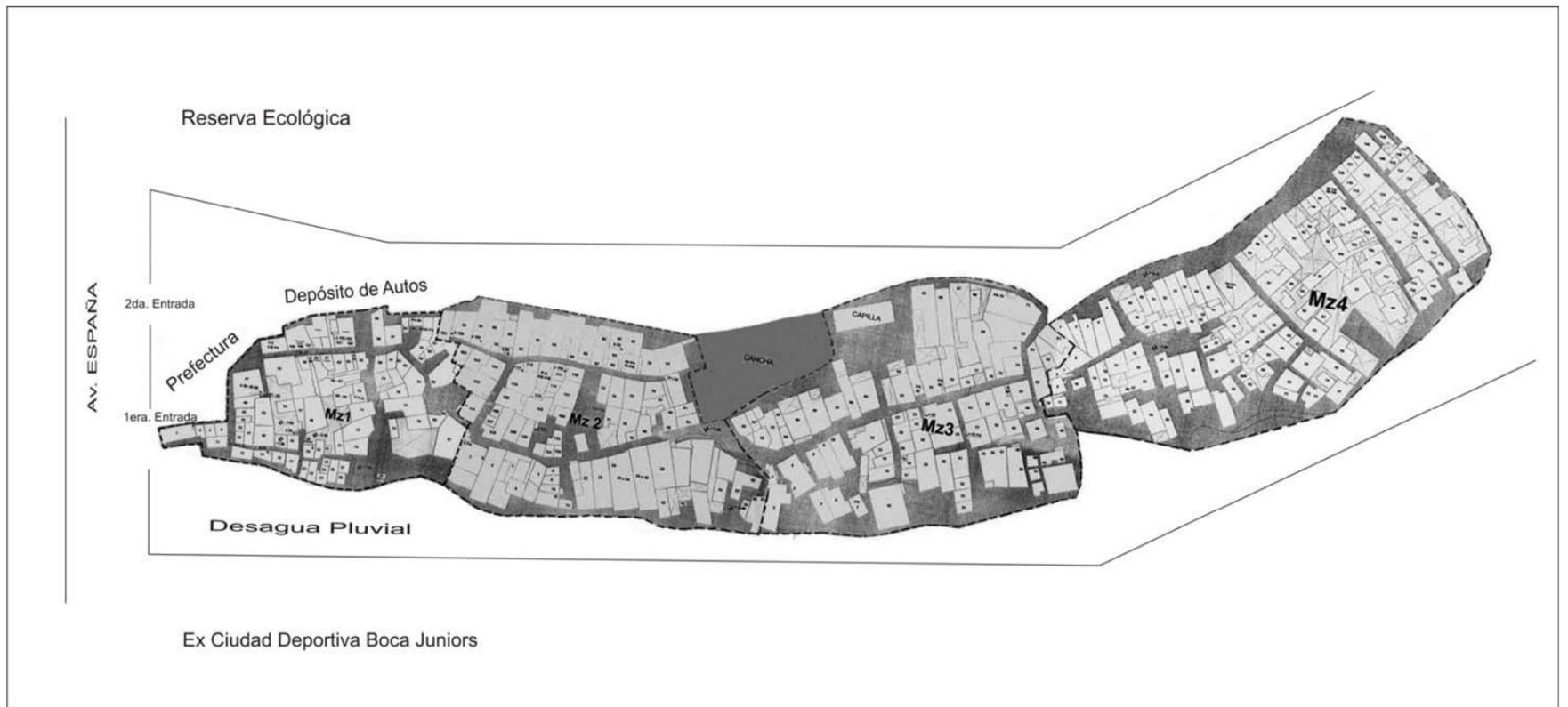
Mapa N° 3. Ubicación Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno



Fuente: Elaboración propia en base al Google Maps [Disponible en Internet: <http://maps.google.com.ar>]

NOTA: Foto satelital.

Mapa N° 4. Plano del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno por manzanas



Fuente: Elaboración propia en base a plano del Censo 2009. Gerencia de Desarrollo Habitacional. Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC).

Mapa N° 5. Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno



Fuente: Elaboración propia en base al Google Maps [Disponible en Internet: <http://maps.google.com.ar>]

NOTA: Foto satelital.

Mapa N°6. Distribución de la población por manzana



Mz1 Población residente desde fines de los años 70
Mz2 Población residente a partir de la década del '90 pero que comienza a densificarse a partir del 2001

Mz3 Población residente a partir de la década del '90 pero que comienza a densificarse a partir del 2001
Mz4 Población trasladada por el GCBA en el año 2000, previamente (década '80) se habían instalado en los predios que actualmente conforman la Reserva Ecológica

MATRIZ DE ACTORES

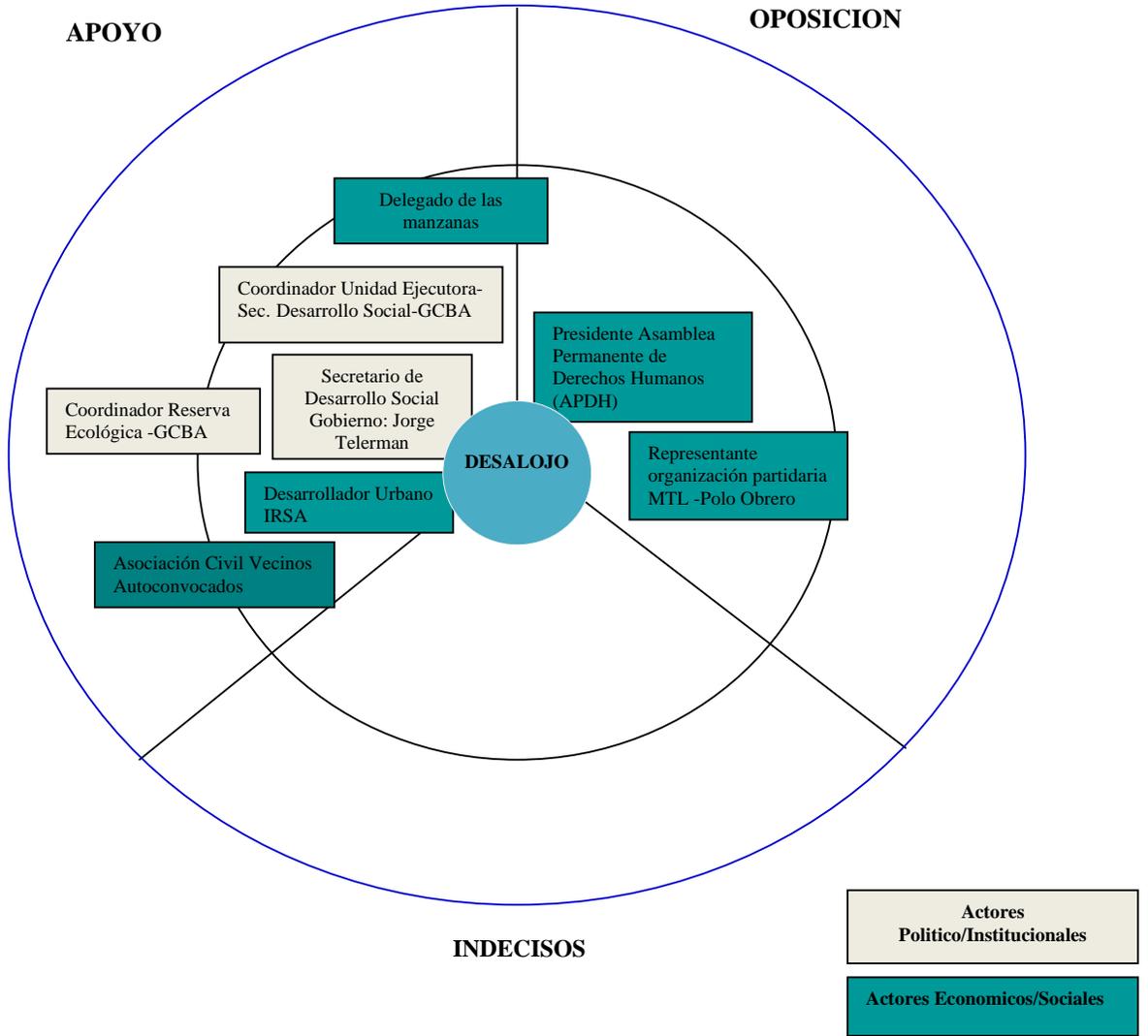
Actores (Actores políticos, económicos, sociales claves)	Razones para ejercer influencias (Qué quiere lograr influyendo en esta política/Programa)	Prioridad (Cuán prioritaria es esa área para este actor)	Recursos para influenciar resultados (Qué recursos controla el actor para influir en el programa)	Grado de Poder (Qué nivel de influencia tiene en ese programa)	Actuales y potenciales alianzas entre actores (Qué alianzas reales o potenciales existen)
Representante Asociación Civil Por la Reserva Vecinos Autoconvocados	<p>-Recuperar los predios ocupados por los habitantes del asentamiento para la Reserva Ecológica.</p> <p>-Evitar -mediante la recuperación de estos terrenos- el avance de IRSA sobre esos predios para el desarrollo de grandes emprendimientos.</p> <p>-Impulsar la protección de los espacios verdes y públicos.</p>	<p>ALTA</p> <p>El reclamo de esas tierras para uso de la Reserva constituye una tarea central para esta asociación.</p> <p>La defensa y protección de este reservorio han sido los dos pilares sobre el cual se constituyó esta asociación.</p>	<p>-Fuerte participación e incidencia en el debate público.</p> <p>-La capacidad discursiva y argumental en defensa del espacio público y lo ambiental, le permitió tener adeptos al momento de problematizar la existencia del asentamiento y justificar el desplazamiento de los habitantes</p> <p>-Tienen conexiones con otras organizaciones ambientalistas lo que les permite convocar movilizaciones y realizar actos públicos en defensa de estos espacios con el apoyo de ciertos sectores de la sociedad civil.</p>	<p>BAJO</p> <p>-Si bien la asociación desempeñó un lugar importante en el debate público y sus argumentaciones fueron empleadas por los propios funcionarios para justificar el desalojo, al momento de efectivizar e implementar la operatoria el nivel de influencia por parte de la asociación ha sido baja.</p>	<p>-La Asociación Civil presenta alianzas con los propios miembros que integran la coordinación de la Reserva (área que pertenece al Gobierno de la Ciudad).</p> <p>-Una alianza potencial puede ser con ciertos funcionarios del legislativo y ejecutivo que se opongan a todo proyecto de urbanización en esa zona costera.</p>
Presidente Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima IRSA	<p>-Desarrollar el emprendimiento inmobiliario "Santa María del Plata" en los predios lindantes al asentamiento.</p> <p>-Incentivar la inversión y lograr obtener mayores tasas de rentabilidad sobre esas tierras.</p>	<p>ALTA</p> <p>Esta empresa establece presiones en aquellas zonas potenciales de obtener plusvalor.</p> <p>-El desplazamiento del asentamiento facilitaría la puesta</p>	<p>-Capital y capacidad de inversión es uno de los recursos. Esto permite brindar apoyos financieros a funcionarios del ejecutivo, lo que facilita la obtención de</p>	<p>ALTO</p> <p>-El poder es alto dado que estableció acuerdos con los funcionarios para impulsar el emprendimiento, situación que afecta hacia los habitantes del</p>	<p>-Establece alianzas con sectores económicos empresariales y financieros. (Nacionales e internacionales)</p> <p>-Asimismo estableció alianzas con ciertos funcionarios de</p>

	-Contribuir al desplazamiento de los habitantes del asentamiento.	en “valor” de la zona y posibilitaría el desarrollo de procesos de revitalización y modernización urbana para la obtención de ganancias, siendo todos ellos objetivos centrales para la empresa. -Lograr este emprendimiento le permitiría seguir posicionándose como empresa líder en el área de desarrollo urbano. -Podría establecer conexiones con otros grupos económicos.	ciertos acuerdos. - Las “conexiones” priman para este actor. Capacidad de negociación con diversos grupos económicos y financieros. -Capacidad técnica y profesional. Posee buen asesoramiento legal en cuanto a la administración de estos terrenos y su transformación. -El acceso a la información le permite desenvolverse con ciertas ventajas en el campo de fuerzas.	asentamiento. -Se estima que el proyecto presentado y los planos para desarrollar el barrio Santa María del Plata están en la etapa final, ya para su aprobación.	Gobierno de la Ciudad. -Una alianza potencial podría ser con el actual Jefe de Gobierno: Mauricio Macri para aprobar de manera efectiva el desarrollo de emprendimiento, puesto que impulsa el desarrollo de estos emprendimientos como forma de embellecer y estetizar la ciudad pero a la vez como forma de incorporar inversiones y obtener ganancias.
Representantes Organizaciones Partidarias, MTL y Polo Obrero.	-Apoyar a los habitantes en oposición a los que proclaman la acumulación de capital. -Obtener apoyos y adeptos políticos entre los habitantes del asentamiento.	BAJA Muchos habitantes son extranjeros y no ejercen el derecho al voto, motivo por el cual carecen de cierta importancia para estas organizaciones. -Estas organizaciones han construido sus bases y sus actividades en otros espacios y áreas, por lo cual no están puestos todos sus recursos en la problemática de este barrio.	-El recurso que poseen es la capacidad de convocar y movilizar personas para efectuar reclamos y reivindicaciones.	BAJO A pesar de colaborar con los habitantes en impulsar acciones tendientes a dificultar el accionar estatal, estas han sido parciales, sólo en determinado momento con un alcance bajo y moderado.	-Las alianzas se establecen con algunos delegados y vecinos del barrio. Una posible alianza podría ser con funcionarios que están en desacuerdo con las medidas que implementa el actual gobierno. También puede establecer alianzas con otras organizaciones sociales.
Presidente Asamblea Permanente de Derechos Humanos	-Brindar asesoramiento jurídico al momento del desalojo.	ALTO Esta asamblea surge con el objetivo para la protección,	-El recurso que posee es un fuerte conocimiento técnico y legal.	ALTO -Con la elaboración de un amparo legal se solicitó	La asamblea establece alianza con otras organizaciones para tales fines así como

(APDH)	-Colaborar en sus demandas y necesidades cotidianas hacia la población.	defensa, divulgación de los DDHH en su integralidad (derechos civiles, jurídicos, sociales y culturales) por lo cual su intervención en el asentamiento al momento del desalojo fue relevante para la protección jurídica de la población.		intervención a la jueza para brindar protección a los habitantes. -A través de un informe exhaustivo con fotos, relevamientos y testimonios se comprobó ante un juez las condiciones en que los habitantes eran desalojados. -Finalmente la jueza intervino estableciendo la suspensión del desalojo.	con otros magistrados. Una alianza potencial podría ser con legisladores para evitar el ejercicio de este procedimiento.
Coordinador de la Reserva Ecológica-GCBA	-Recuperar esos predios pertenecientes a la Reserva. -Defender y proteger a la Reserva no sólo en sus usos sino también en sus extensiones y límites. -Contribuir al desplazamiento de los habitantes del asentamiento.	ALTA -La coordinación de la reserva surge para bregar por ella y garantizar un buen mantenimiento y funcionamiento del lugar. -Lograr el retiro de los habitantes les permitiría recuperar 4 hectáreas al dominio de la Reserva.	-Posee el recurso normativo y legal puesto que la Reserva surge con una serie de decretos y normativas que le otorgan el status de reservorio. -Recurso logístico	MEDIO -Apoyó el proceso de desalojo estableciendo el contacto entre los vecinos y la Secretaría de Desarrollo Social. -Puso a disposición terrenos de la Reserva para instalar las oficinas operatorias.	La asamblea tiene alianza con legisladores, de la misma manera que con la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo presenta alianzas con la Asociación Civil Vecinos Por la Reserva.
Coordinador Unidad Ejecutora Desarrollo Social-GCBA	-Recuperar esos predios para la Reserva,	ALTA -La Unidad ejecutora perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social fue el equipo operativo que se encargo de cumplir esta misión.	- Posee el recurso discursivo en defensa de los espacios públicos. -Centralmente posee recursos técnicos y legales. -Acceso y manejo de información -Conexiones con otros actores (económicos y no económicos), -Presupuesto (dinero) -Uso de la fuerza	ALTO La intervención en el asentamiento a través del desalojo generó efectos notorios en la población. -Participó del censo de la población. -Comunicó a la población de la posibilidad de irse. -Negoció con los vecinos sobre las salidas a través del monto del subsidio. -Acciones	-Alianzas con funcionarios del Gobierno de la Ciudad. -Alianzas posibles con delegados y vecinos del barrio.

				intimidatorias (miedo, violencia)	
Secretario de Desarrollo Social-GCBA	<p>-Éxito a partir del programa implementado, legitimidad política.</p> <p>- A simple vista sería recuperar esos predios para la Reserva, pero la intervención en el asentamiento permitiría desplazar otras lógicas más bien inmobiliarias y de desarrollo urbano.</p> <p>-Obtener el apoyo de la sociedad civil y defensores de l medio ambiente pero a su vez de los inversores de desarrollo urbano IRSA.</p>	<p>ALTA</p> <p>En el caso el Secretario de Desarrollo Social si bien esta no es la única preocupación que tiene, es la persona autoridad a cargo de esta intervención y de que se pueda lograr el objetivo planteado.</p>	<p>-Posee capacidad de negociación con sectores económicos incluso con sectores de la oposición.</p> <p>-Telerman tiene acceso y manejo de información..</p> <p>-Cuenta con recursos legales, y regulatorios.</p> <p>-Las conexiones también deben tenerse en cuenta.</p> <p>-Tiene un equipo técnico y de asesores.</p>	<p>MEDIO</p> <p>Si bien está a cargo de esta intervención y puede modificar formas operatorias o técnicas como regulatorias no es la persona que esta de manera directa en el barrio y que observa las tensiones y modalidades de ejecución.</p>	<p>- Tiene apoyo político de funcionarios al interior del Gobierno.</p> <p>-Alianzas posibles con sectores económicos, financieras, desarrolladores urbanos IRSA.</p>
Delegado Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno	<p>-Reconocimiento político, estabilidad política.</p> <p>-Mayor Poder de negociación para intereses propios.</p> <p>-Legitimar sus prácticas, ejercicio de poder.</p>	<p>ALTA</p> <p>El delegado es el referente de los vecinos. Tiene seguidores y adeptos por lo cual su posicionamiento y prácticas inciden en el desalojo.</p>	<p>-El delegado tiene un cierto manejo de la información sobre todo en lo que refiere al acceso a beneficios.</p> <p>-Tiene capacidad de negociación ante los habitantes de la villa como ante el Gobierno.</p> <p>-También tiene como recursos las acciones colectivas y de movilización social.</p> <p>-La conexión con determinados actores del gobierno los lleva a satisfacer sus propios intereses</p>	<p>MEDIO</p> <p>A través de sus contactos con funcionarios y punteros políticos y su capacidad de liderazgo incide sobre la política implementada.</p>	<p>-Alianzas con vecinos y con otras organizaciones.</p> <p>-Una alianza posible podría ser con funcionarios de Gobierno o de diferentes partidos políticos.</p>

CIRCULO DE INFLUENCIA



BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis (1992), “Problemas públicos y agenda de gobierno” en Aguilar Villanueva, L. (Comp.) *La hechura de las políticas*, Ed. Miguel A. Porrúa, México.

Áristizabal, Zulema e Izaguirre, Inés (1988), *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires. Un ejercicio de formación de poder en el campo popular*, CEAL, Buenos Aires.

Armus, Diego (1996), "La idea del verde en la ciudad moderna. Buenos Aires 1870-1940" En *Entrepasados*, Año V N° 10, pp. 9-21.

Arriagada, Camilo (2000), “Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano”. Serie medio ambientes y desarrollo. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL, Santiago de Chile.

Auyero, Javier (2000), “Cultura política, destitución social y clientelismo político en Buenos Aires. Un estudio Etnográfico” en Svampa, M. (editora), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Universidad General Sarmiento, Ed. Biblos.

Azuela, Antonio (2006), *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

Balbo, Marcelo (2003), “La nueva gestión urbana”. Capítulo II en Jordán, R. y Simioni, D. (Comp.) *Gestión Urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile.

Bazant, Jan (1992), *Autoconstrucción de vivienda popular*. Ed. Trillas. México.

Beccaria, Luis y Minujín, Alberto (1991), “Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina”. Documento de Trabajo N° 8. UNICEF, Argentina.

Bellardi, Marta y De Paula, Aldo (1986), *Villas Miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Bericat Alastuey, Eduardo (1994), *Sociología de la movilidad espacial. El sedentarismo nómada*. CIS. Madrid.

Borthagaray, Juan Manuel (2005), “El desarrollo urbano del antiguo Puerto Madero en la ciudad de Buenos Aires” en *Revista El cuento en red*. Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Bourdieu, Pierre (1990), *Sociología y cultura*. Ed. Grijalbo, México D.F.

Bourdieu, Pierre (2008), *Las estructuras sociales de la economía*. Ed. Manantial, Buenos Aires.

Carman, María (2006), “La invención de la etnicidad y el desalojo de ocupantes ilegales en el barrio del Abasto de Buenos Aires” en *Intersecciones Antropol*, N° 7, ene-dic. 2006, pp. 387-398.

Carman, María y Yacovino, Paula (2008), “Los ‘usos intolerables’ de la tierra en la ciudad de Buenos Aires. El caso del asentamiento Rodrigo Bueno”. II Congreso Latinoamericano de Antropología. Asociación Latinoamericana de Antropología. San José de Costa Rica. Mimeo.

Castel, Robert (2006), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Ed. Paidós Estado y Sociedad. Buenos Aires

Cedeño Pérez, Cecilia (2005), “Introducción” y “La vida urbana pensada. Algunos elementos teóricos” en *Relaciones sociales y prácticas de apropiación espacial en los parques públicos urbanos*. Tesis doctoral inédita. Universidad de Barcelona.

CEPAL (2000), “Panorama Social de América Latina 1999-2000”. Santiago de Chile.

Cerruti, Marcela y Grimson, Alejandro (2008), “Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares” en Portes A., Roberts B. y Grimson, A. (editores), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Ed. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Ciccolella, Pablo (1999), "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires". Grandes inversiones y reestructuración socio-territorial en los años noventa en *Revista EURE*, N° 76. Santiago de Chile, pp.5-27.

Ciccolella, Pablo y Mignaqui, Iliana (2009), "Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires" en *Centro-h*, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, N° 3 Abril, pp. 91-101.

Clichevsky Nora; Herzer Hilda; Pérez Pedro, et. al. (1990), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. IIED América Latina. Grupo editor Latinoamericano.

Clichevsky, Nora (2003), "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina". Serie medio ambiente y desarrollo. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL Santiago de Chile.

Coulomb, René (1992), *Pobreza urbana, autogestión y política*. Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos. México.

Cravino, María Cristina (1998), "Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo". Ciudad Virtual de Antropología y Arqueología. Disponible en Internet: <http://www.naya.org.ar/congreso/ponencia2-11.htm>

Cravino, María Cristina (2001), "La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires" SLASS Conference. Land Tenure Issues in Latin America.

Cravino, María Cristina (2006), *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Universidad General Sarmiento. Los Polvorines.

Cruz Rodríguez, María Soledad (2000), "Crecimiento Urbano y poblamiento en la ZMCM. El perfil del nuevo milenio" en Revista El Cotidiano, septiembre - octubre, Año/vol. 17, N° 103. Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F.; pp. 43-53.

Cuenya, Beatriz (1997), *Descentralización y política de vivienda en Argentina*. En Cuenya, B.; Falú, A. *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. CEA-CBC. UBA. Buenos Aires.

Cuenya, Beatriz (2004), “Grandes proyectos y teorías sobre la política urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de ciudad de Buenos Aires. En Cuenya B., Fidel C. y Herzer H. (Comps.) *Fragmentos Sociales. Problemas Urbanos de la Argentina*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2006), Informe de Situación. Desalojos de “Nuevos Asentamientos Urbanos”, Julio, Buenos Aires. Disponible en Internet: www.defensoria.org.ar/institucional/doc/asentamientos.doc

Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires (2007), “Los desalojos y la emergencia habitacional en la ciudad de Buenos Aires”. Área de Derechos Sociales - Vivienda, Septiembre, Buenos Aires.

Delgado Ruiz, Manuel (1999), “Prólogo: el otro generalizado”; “Heterópolis. La experiencia de la complejidad” en *El animal público. Hacia una antropología de los espacios urbanos*, Barcelona, Anagrama, Colección Argumentos.

Delgado Ruiz, Manuel (2002), “Etnografía del espacio público” en *Revista de Antropología Experimental*, N° 2, Universidad de Barcelona.

Delgado Ruiz, Manuel (2003), “Naturalismo y Realismo en Etnografía Urbana. Cuestiones Metodológicas para una Antropología de las Calles” En *Revista Colombiana de Antropología*, pp.7-39.

Di Virgilio, Mercedes (2004), “Casa se busca. Explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales” en Cuenya, B., Fidel, C., Herzer, H. (Coord.), *Fragmentos Sociales. Problemas Urbanos de la Argentina*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

Duhau, Emilio (1998), *Hábitat popular y política urbana*. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Grassi, Estela (2003), *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Ed. Espacio. Buenos Aires.

Gutiérrez, Alicia (2004), *Pobre, como siempre...Estrategias de reproducción social de la pobreza*. Ferreyra Editor. Córdoba

Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez*, Editorial Trotta, Madrid.

Harvey, David (2000), *Espacios de Esperanza*. Akal ediciones.

Herzer Hilda; Di Virgilio Mercedes; Redondo Adriana; Lago Martínez Silvia; Lanzetta Máximo y Rodríguez María Carla (1998), “Hábitat Popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de casos”. Informe final de investigación proyecto UBACYT CS 032. Programa 1995-1997. Área de Estudios Urbanos, IIGG, FSOC, UBA. Buenos Aires.

Herzer, Hilda (2008), “Acerca de la gentrificación” en Herzer H. (Org.) *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Espacio Editora, Buenos Aires.

Herzer Hilda; Di Virgilio Mercedes; Rodríguez María Carla y Redondo Adriana (2008), “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas” en Herzer H. (Org.) *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Espacio Editora, Buenos Aires.

Jordán, Ricardo (2003), Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Capítulo I en Jordán, R. y Simioni, D. (Comp.) *Gestión Urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile.

Katzman, Rubén (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”. Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, No. 75, pp. 171-189.

Lamont Michèle y Molnar Viràg (2002), "The study of boundaries in the social sciences" en *Annu. Rev. Sociol.* pp.167-95

Lefebvre, Henri (1968), *El derecho a la ciudad*. Ed. Península, Madrid.

Lefebvre, Henri (1972), *La revolución urbana*. Alianza Editorial. Madrid.

Lekerman, Vanina (2005), "Procesos informales de ocupación de tierras en la ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño". *Cuadernos de Antropología Social*, Jul/Dic, N° 22, pp. 115-135.

López, Néstor (2005), *Equidad educativa y desigualdad social*. IPE, Unesco, Buenos Aires.

Machado, Gustavo (2001), "Pobreza urbana, políticas públicas de vivienda y participación social". *Revista Regional de Trabajo Social*, Montevideo, Año XV N° 21.

Melé Patrice, Larrue Corinne y Rosemberg Muriel (2003), *Conflicts et territoires*, *Presses universitaires Francois-Rebails*, Maison Des Sciences de l'homme "villes territoires".

Merklen, Denis (1997), "Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires". *Nueva Sociedad* N° 149, Mayo-Junio, pp.162-177

Montañez Gómez, Gustavo y Delgado Mahecha, Ovidio (1998), "Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional" en *Cuadernos de Geografía*, Vol. VII, N° 1-2. Universidad Nacional de Colombia.

Oszlak, Oscar (1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Hvumanitas-Cedes. Buenos Aires.

Pírez, Pedro (1994), *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires

Portes, Alejandro y Roberts, Bryan (2008), "La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal" en Portes A., Roberts B. y

Grimson, A. (editores), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Ed. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Pucci, Lucila (1994), “Regularización dominial y urbanística de asentamientos ilegales y gestión municipal en el Conurbano de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el Seminario sobre la problemática de la regularización dominial en América Latina organizado por FEDEVIVIENDA. Bogotá, agosto, Mimeo.

Quijano, Aníbal (1973), Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina en Schteingart (Comp.) *Urbanización y dependencia en América Latina*. Ediciones S.I.A.P. Buenos Aires.

Riofrío, Gustavo (1991), *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el estado*. Centro de Estudios y Promoción del desarrollo (DESCO). Lima.

Roberts, Bryan (2005), “Globalization and Latin American Cities” in *International Journal of Urban and Regional Research*, March, Volume 29.1; pp. 110-123.

Rodríguez, María Carla (2005), *Como en la estrategia del caracol...Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*, Ed. El cielo por Asalto. Buenos Aires.

Rodríguez María Carla y Di Virgilio Mercedes, Procupez Valeria, Vio Marcela, Ostuni, Fernando, Mendoza Mariana y Morales Betsy (2007), *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Rodríguez María Carla; Bañuelos Carla y Mera Gabriela (2008), “Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la ciudad de Buenos Aires, en Herzer H., et al., *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Espacio Editora, Buenos Aires.

Rodríguez, María Carla (2009), *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Ed. Espacio, Buenos Aires.

Santos, Milton (2000), *La naturaleza del espacio*. Ed. Ariel. España

Schteingart, Martha (1989), *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. El Colegio de México. Centro de estudios demográficos y de desarrollo urbano. México.

Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires (2007), Informe Especial UPE N° 3. Diagnóstico Institucional: asentamientos precarios, villas, NHT, inmuebles intrusados, barrios municipales y complejos habitacionales. Buenos Aires, mimeo.

Souza Minayo María Cecilia (2002), (Coord.) “Investigación Social. Teoría, método y creatividad”. Lugar Editorial, Buenos Aires.

Smith, Neil (2002), “Neil Globalism, New Urbanism: Gentrification as global urban strategy”. Antipode. Blackwell, USA.

Soja, Edgard (1989), *Geografías postmodernas*, Jorge Zahar Editor, Río de Janeiro.

Stallings, Barbara y Weller, Jürgen (2001), “El empleo en América Latina, base fundamental de la política social”. Revista de la CEPAL 75, Santiago de Chile, pp. 191-210.

Svampa, Maristella (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Ed. Taurus. Buenos Aires.

Szajnberg Daniela, Pesce Laura y Sorda Gabriela (2005), Nuevas tendencias de urbanización y medio ambiente en la ciudad de Buenos Aires: de la Villa Costanera Sur Rodrigo Bueno en la Reserva Ecológica y la Urbanización Santa María del Plata en tierras de la ex Ciudad Deportiva de La Boca. Séptimo Encuentro Internacional Humboldt “América Latina en el Sistema Mundial”, 19 al 23 de Septiembre, San Luis, Argentina.

Taylor, Steven y Bogan, Robert (1986), *Introducción a los métodos cualitativos de la investigación*. Ed. Paidós. Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel (2002), "La amarga verdad" en *Realidad Económica* N° 187, Buenos Aires.

Torrado, Susana (2004), *La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia*, Buenos Aires, Colección claves para todos.

Torres Pérez, Francisco (2008), Los espacios públicos en la ciudad multicultural. Reflexiones sobre dos parques en Valencia *Puntos de Vista*, Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid, N° 1.

Wacquant, Loïc (2007), *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.

Yujnovsky, Oscar (1984), *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Ziccardi, Alicia (2001), "Las ciudades y la cuestión social" en Ziccardi, A. (Comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los Límites de las políticas sociales en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.

Fuentes:

Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), Gerencia de Desarrollo Habitacional, Subgerencia Desarrollo Urbano. Censo poblacional Costanera Sur Rodrigo Bueno. Realizado en noviembre y diciembre de 2009.

Artículos de diarios

Caeiro Federico José, "Hay que declarar la intangibilidad de la Reserva Ecológica". Noticias Urbanas, 24/11/2004. Disponible en Internet <http://www.porlareserva.org.ar/Noti041124.htm>.

Caeiro Federico José (h), “Otra amenaza para la Reserva Ecológica”. Diario La Nación, 2/12/2004. Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=659181.

Delgado Francina, “Ayuda para la villa de la Reserva”. Diario La Nación, 26/01/2005. Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=674170&high=villa%20Rodrigo%20Bueno.

Gutman, Daniel, “El Gobierno porteño y la Justicia pelean por el desalojo de una villa”. Diario Clarín, 07/10/2005. Disponible en Internet: <http://www.clarin.com/diario/2005/10/07/laciudad/h-06201.htm>

Lladós José Ignacio, “Una villa en plena reserva”. Diario La Nación, 18/01/2005 Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=672067&high=villa%20Rodrigo%20Bueno.

Noticias Urbanas, “Verbitsky le responde a Betti, Cantero y Molina”, 19/12/2004. Disponible en Internet: <http://74.125.93.132/search?q=cache:5Z3FNmquXZAJ:www.porlareserva.org.ar>

Diario Z de la Ciudad de Buenos Aires, “El avance del cemento sobre el espacio público”, 03/06/2010. Disponible en Internet: <http://diarioz.com.ar/nota-el-avance-del-cemento-sobre-el-espacio-publico.html>