

CONGRESO INTERNACIONAL
CONTESTED_CITIES

EJE 3

Artículo nº 3-545

**LA CIUDAD EXPULSIVA:
POLÍTICAS HABITACIONALES HACIA LOS SECTORES
POPULARES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES DURANTE
EL PERÍODO 2003-2015**

**MARINA WERTHEIMER,
VANINA LEKERMAN,
MARÍA CARMAN,
FELIPE OCHSENIUS,**

Políticas habitacionales hacia los sectores populares en la Ciudad de Buenos Aires durante el período 2003-2015

Marina Wertheimer,
Vanina Lekerman,
María Carman,
Felipe Ochsenius¹

ABSTRACT

En un artículo anterior² abordamos las características predominantes de la política hacia las villas y casas tomadas, teniendo en cuenta los desplazamientos compulsivos durante la segunda mitad del siglo XX en la Ciudad de Buenos Aires. Nuestra tarea aquí será adentrarnos en las modalidades de intervención estatal en materia de hábitat popular – particularmente en villas y asentamientos– desde 2003 al 2015, buscando trazar las principales continuidades y rupturas con respecto a etapas precedentes, en cuanto a la tensión constante entre inclusión, desalojos y expulsiones.

PALABRAS CLAVE: política habitacional, desplazamiento, desalojo, nuevos asentamientos urbanos.

¹ Equipo de investigación “Antropología, ciudad y naturaleza” del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <http://aeuiigg.sociales.uba.ar/>

² El artículo “Política habitacional y desplazamientos forzosos: tensiones entre la inclusión y la exclusión” analiza el modo en que fueron desplegadas políticas habitacionales en sucesivas etapas autoritarias y democráticas durante la segunda mitad del siglo XX

1. INTRODUCCIÓN

Proponemos una lectura de la política habitacional a partir del crecimiento del hábitat informal, que dé cuenta de la intervención estatal del Poder Ejecutivo local –la cual parece centrarse en el embellecimiento del espacio público antes que en una política activa de promoción de la vivienda social– a fin de comprender la vigencia de las políticas expulsivas hacia los sectores populares de la Ciudad.

En las políticas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires parece haberse afianzado una tendencia –vigente desde los años '90– que articula cada vez con mayor intensidad estas políticas con la acción del mercado y diferentes grupos sociales implicados en los procesos de renovación urbana, con la consecuente exclusión de los sectores populares y el empeoramiento de las condiciones en las que habitan.

Si en un artículo anterior veíamos cómo, tras el fin de la dictadura, las políticas de erradicación, desalojos y relocalizaciones fueron cediendo lugar a tendencias de mayor tolerancia hacia las villas de emergencia, durante el presente milenio asistimos al debilitamiento de los marcos institucionales impulsados desde fines de los años '80 para el mejoramiento del hábitat de los sectores populares (Rodríguez, 2009).

Desde la asunción de la fuerza política de centro-derecha en el gobierno de la Ciudad en 2007, el PRO, la política habitacional hacia las villas viene sufriendo una creciente restricción presupuestaria, así como una fragmentación de los organismos encargados de implementarla, los cuales superponen competencias y funciones ministeriales.

A las intervenciones en áreas específicas de la ciudad se contraponen el desconocimiento de otras formas de hábitat popular: mientras a los residentes de las villas oficialmente registradas se los reconoce como “pobres legítimos” y sujetos sociales, históricos y políticos con ciertos derechos (Lekerman, 2005), a los habitantes de los *Nuevos Asentamientos Urbanos* no les espera sino el desalojo. La expresión refiere a aquellas villas que surgieron a partir de la crisis de 2001 en espacios lindantes a los barrios precarios ya existentes, o bien en lugares que no fueron concebidos para albergar viviendas, ya sea por su alta contaminación –en el caso de terrenos de borde de río o basurales, por ejemplo–, o por su peligrosidad, como el caso de los terraplenes de las vías férreas. Los nuevos asentamientos urbanos también se despliegan en plazas, baldíos, bajo autopistas y otros espacios libres de la ciudad. Si bien el concepto alude a procesos de ocupación informal del suelo en apariencia distintos de otras tipologías de hábitat informal, estos no son necesariamente nuevos –los hay de más de veinte años de existencia–.

A diferencia de las villas de emergencia declaradas *oficiales*, no se han diseñado ni implementado programas acordes a resolver la problemática de estos asentamientos. Antes bien, se han realizado escasas intervenciones relacionadas con la infraestructura, o bien se han impulsado operatorias de relocalización, fundamentalmente para el desarrollo de proyectos inmobiliarios, culturales, construcciones viales y espacios públicos. Asimismo, algunos de estos asentamientos fueron desalojados judicial y administrativamente, otorgándoles como única solución habitacional magros subsidios monetarios. Los habitantes de estos asentamientos fueron considerados más

como *usurpadores* que como sujetos vulnerados, lo cual opera como argumento para justificar su desalojo.

A lo largo de este artículo buscaremos analizar, en suma, las modalidades de intervención estatal en las villas y asentamientos desde 2003 hasta 2015, focalizando en la tensión entre las intervenciones –por lo general erráticas e insuficientes– y las políticas de exclusión. Para ello nos centraremos en los siguientes aspectos:

- ✓ Políticas de omisión y tolerancia frente a los asentamientos urbanos: entre la urbanización y la expulsión.
- ✓ Fachadismo y embellecimiento del espacio público en ciertas áreas de la ciudad, en detrimento de la invisibilidad persistente de otros territorios.
- ✓ La introducción del derecho como mediador de las políticas habitacionales ante la falta de ejecución de los programas de vivienda.

2. POLÍTICAS DE OMISIÓN Y TOLERANCIA FRENTE A LOS ASENTAMIENTOS URBANOS: ENTRE LA URBANIZACIÓN Y LA EXPULSIÓN.

Desde la recuperación económica en 2002 hasta 2009, Argentina atravesó un crecimiento económico inédito, con tasas anuales superiores al 8% (Peirano et al, 2009). La contracara de este proceso fue la virtual ausencia de medidas de acceso a la propiedad. En materia habitacional, el déficit no hizo más que multiplicarse en el periodo considerado. En la Ciudad de Buenos Aires, en el marco de un proceso sostenido de encarecimiento del precio del suelo y de valorización inmobiliaria, se constató un aumento de la población que vive en villas de emergencia y asentamientos, las cuales vieron aumentar su población³³ y densificar su tejido urbano. Vastos sectores de la población más vulnerable de la ciudad capital, ante la imposibilidad de calificar en los esquemas y mecanismos tradicionales de mercado, vienen resolviendo la necesidad de vivienda a través de estrategias alternativas calificadas como “informales”. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2007), las características distintivas del hábitat informal, además de la precariedad, son la falta de seguridad que presenta la tenencia y la mayor exposición o riesgo a situaciones de desalojos. Según estimaciones del INDEC, a partir del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, el déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires alcanzó en ese año el 13,2% (152.289 hogares). Dentro de este déficit, hay 163.587 personas residiendo en 40.063 viviendas en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios. En este contexto, la respuesta pública ante la problemática habitacional ha sido limitada. Si bien, como señalamos en un artículo anterior, desde la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires y la sanción de su propia Constitución en 1996 se dieron los marcos jurídico-normativos e institucionales para garantizar el derecho a la vivienda, el alcance en términos concretos de este cuerpo de normativas fue exiguo.

En efecto, a partir de la década del noventa se fue dando un gran avance a nivel normativo en el reconocimiento del derecho a la vivienda a nivel internacional, en Argentina y en particular en la

³³ En efecto, hubo un crecimiento de 52% de su población respecto de 2001 (Instituto de Estadísticas y Censos, 2010).

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA). La Constitución sancionada en 1996 reforzó las garantías vinculadas al acceso a la vivienda. El artículo 31 del texto reconoce explícitamente el “derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”. Dos años más tarde, se sancionó la emblemática Ley 148, de “Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios”, que vino a reforzar la Ordenanza 39.753 de 1984 que alentaba la radicación de villas, en un notorio cambio de criterio que hasta entonces se había orientado a la erradicación (Rodríguez et al. 2015). Adicionalmente, se fueron sancionando leyes que ordenaron la urbanización de villas particulares⁴⁴. No obstante la profusa normativa, el déficit habitacional siguió profundizándose⁵⁵, en el marco de un fuerte proceso de especulación inmobiliaria que aumentó el precio del suelo por encima del promedio de inflación y del alza de salarios. Esto se refleja en el aumento del número de hogares inquilinos, donde se produjo un fuerte empeoramiento de las condiciones urbanas y del acceso a la vivienda. Bajo tal coyuntura, la Legislatura porteña declaró la emergencia habitacional en 2004 y se elevó a 5,3 % el porcentaje del presupuesto total destinado a políticas de vivienda para el año 2005 (Rodríguez et al. 2015).

En diciembre de 2003, la antigua Comisión Municipal de Vivienda pasó a denominarse Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC). Su reestructuración siguió el objetivo de contar con mayor autonomía y recursos en materia habitacional. El accionar del IVC entre 2003 y 2007 no se vislumbró, sin embargo, más que en modestas intervenciones de ordenamiento y regularización del trazado urbano, tales como la apertura de calles en villas, la provisión de servicios y la construcción de viviendas nuevas. Las obras tuvieron un ritmo de avance mucho menor al del crecimiento poblacional en las villas y asentamientos, a pesar del incremento de la inversión.

El débil desempeño de este organismo se profundizó aún más a partir del desfinanciamiento y subejecución presupuestaria que afectaron a las políticas de vivienda a partir de 2007, con la gestión de Mauricio Macri, del PRO, como Jefe de Gobierno de la Ciudad (2007-2015). Asimismo, la fragmentación de diferentes dependencias gubernamentales que se ocuparían de atender la situación habitacional generó la superposición y delegación de funciones, limitando aún más la intervención en los barrios pobres de la ciudad. En este marco, desde el poder estatal se profundizaron las políticas de omisión y tolerancia hacia las villas, identificadas desde el retorno a la democracia. En contraposición a esta permisividad, se llevaron a cabo, a su vez, activas políticas de desalojo hacia los llamados *Nuevos Asentamientos Urbanos* (NAU) y un accionar parapolicial de control del espacio público hacia las personas que se encontraran en situación de calle – implementado en una primera etapa de este gobierno– a través de la creación de una dependencia gubernamental, la Unidad de Control del Espacio Público⁶⁶ (UCEP), la cual empleó métodos

⁴ Por ejemplo, la Ley 403/2000 de la villa 1-11-14; Ley 1.770/05 de la villa 20, Ley 1.333/04 del Barrio Ramón Carrillo, entre otras.

⁵ Entre 2001 y 2010, la cantidad de hogares habitando en viviendas deficitarias trepó de 126.863 a 152.289, sumando de esta manera 25.426 nuevos afectados por problemas habitacionales en esta década (Ministerio Público Tutelar, 2012).

⁶ Se trata de un grupo creado mediante el Decreto N° 1232/08, como una unidad fuera de nivel, dentro de la órbita del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad (GCBA). En el momento de su creación dependía directamente de la Subsecretaría de Espacio Público y, tras el Decreto N° 145/09, pasó a estar bajo la Dirección General de Ordenamiento del Espacio Público. Durante este período, uno de sus objetivos principales, según su propia definición, consistió en el

violentos de desalojo y expulsión sin contrapartida habitacional alguna.

En el apartado siguiente nos centraremos en las políticas de tolerancia y omisión que caracterizaron el accionar político del gobierno de la ciudad de Buenos Aires en el periodo 2003-2015 para con las villas de la ciudad, para pasar después a analizar la directa y violenta exclusión hacia aquella tipología habitacional excluida de programas habitacionales y del derecho de permanencia en la capital.

2.1 Atención a la emergencia y *fachadismo* urbano en las villas de la ciudad.

En los últimos años, como se ha señalado, en la Ciudad de Buenos Aires se ha registrado un marcado déficit habitacional que afecta a un gran número de personas y que ha implicado, en mayor o menor medida, la intervención de los tres poderes del Estado local.

En este contexto, el Poder Ejecutivo de la CABA diseñó y ha venido poniendo en marcha – aunque de manera insuficiente y deficiente– políticas públicas basadas, principalmente, en la emergencia habitacional.

En 2004, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires declaró la Emergencia Habitacional por un plazo de tres años (Ley 1.408), que comprendía a los ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial de desalojo; habitantes de villas y asentamientos de la Ciudad; ocupantes de viviendas en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto; los alojados en hoteles o pensiones y los que se encontraran en situación de calle (Ministerio Público Tutelar, 2012). No obstante, esta ley fue vetada por el Poder Ejecutivo, el cual continuó, sistemáticamente, vetando los intentos parlamentarios sucesivos de legislar la emergencia habitacional⁷.

Se reconocen entre las causas de la emergencia habitacional diferentes factores, entre los cuales cabe destacar, en primer lugar al comportamiento del mercado inmobiliario que ha determinado un alza significativa en los valores del suelo, inmuebles y alquileres en el ejido urbano, respondiendo a una lógica especulativa. En segundo lugar, la ausencia de políticas habitacionales sostenidas en el tiempo, que contribuyan a resolver el déficit habitacional que presenta la ciudad. A la falta de políticas para dar respuesta a la magnitud y complejidad del déficit habitacional, se sumaron las decisiones de organización de la estructura gubernamental que fragmentaron las responsabilidades en materia habitacional en una multiplicidad de organismos y dependencias estatales. Las tradicionales atribuciones del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) respecto a su intervención en villas fueron reorganizadas en diversos organismos⁸. No obstante, esta delegación de competencias entre diferentes ministerios y dependencias no hizo más que

“mantenimiento del espacio público libre de usurpadores”. Para ello llevo adelante más de 435 operativos de desalojo violento de personas en situación de calle y otros tantos de casas, edificios y predios “tomados” (González, 2015)

⁷ A través del Decreto 1611/04, se vetó la ley de 2004, en cuanto a la definición de emergencia habitacional y a la suspensión de los desalojos administrativos. En 2007, teniendo en cuenta que el déficit habitacional no se había modificado, la emergencia habitacional fue prorrogada por tres años más (ley 2.472/07). A finales de 2008 se votó una nueva ley, la 2.973, que declaraba la emergencia habitacional en la CABA e insistía con la suspensión de los desalojos. Esta ley nuevamente fue vetada por el Poder Ejecutivo en enero de 2009 a través del Decreto 9 de 2009 (Ministerio Público Tutelar, 2012)

⁸ Las políticas y programas en los diversos hábitats populares de la ciudad son abordados actualmente por dependencias tan disímiles como los Ministerios de Desarrollo Urbano, Desarrollo Económico -a través de la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS)-, Desarrollo Social, la Corporación Buenos Aires Sur y la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (SECHI) (Ministerio Público Tutelar, 2012)

superponer funciones, generar un mayor grado de arbitrariedad y transformar estas políticas habitacionales en *ilegibles*.

Uno de los nuevos organismos –la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), creada en 2008– no hizo sino renovar un abordaje *de emergencia* a problemáticas estructurales de la vivienda de larga data. Tal como señalan Arqueros Mejica y Canestraro (2011), el tipo de intervención paradigmática de este organismo consistió, desde su creación, en la realización periódica de acciones puntuales –si bien regulares– para atender la emergencia, lo cual da cuenta de un abandono de las políticas integrales de mejoramiento del hábitat (Rodríguez et al, 2015; Cravino y Palombi, 2015). Las tareas realizadas por este organismo apuntaron a paliar, en el corto plazo, el problema de acceso a distintos servicios: mantenimiento y desagote de pozos ciegos; obras cloacales y obras de mejoramiento de viviendas en situaciones críticas⁹. Ahora bien, el hábitat informal al que hemos hecho referencia no solo se distingue por su precariedad, sino también por la falta de seguridad que presenta la tenencia y la mayor exposición o riesgo de situaciones de desalojos. En este sentido, en 2008 se creó el Programa de Regularización y Ordenamiento de Suelo Urbano (PROSUR Hábitat), que se encargaría de la escrituración de las viviendas con informalidad sobre la ocupación de suelo en villas y asentamientos del sur de la ciudad. Contemplaría, además, la apertura de calles y el reordenamiento de los loteos, la provisión de infraestructura básica (red de agua, cloacas, electricidad, desagües pluviales, gas, veredas y equipamiento comunitario). Estas iniciativas comenzaron a implementarse con un lento ritmo de avance en las villas 3, 20, 31-31bis y en el asentamiento Los Piletones, así como en asentamientos de menor tamaño, como las villas 19, 17 y 6.

En la práctica, el programa PROSUR Hábitat se centró únicamente en el otorgamiento de títulos de propiedad, ignorando la calidad edilicia, la situación de los ocupantes (por ejemplo, la presencia de inquilinos o la cohabitación de varias familias en una misma unidad, situación que debía resolverse a través de la figura del condominio) y sin la provisión de la infraestructura necesaria.

Al cabo de siete años, el programa en cuestión intervino en unos pocos barrios del sur de la ciudad y no contempló la mejora sustantiva de las condiciones urbanas y habitacionales. Por el contrario, solo se realizaron obras de infraestructura, como apertura de calles, “mejoras” en las viviendas y construcción de contadas viviendas nuevas para aquellas demolidas en el proceso de apertura de calles. Por lo cual, el accionar de PROSUR Habitat acabó por constituir una modalidad de acción basada en el *fachadismo*¹⁰ (Lacarrieu, 1993, Jauri, 2011), vale decir, revoque y pintura con colores fuertes de las fachadas “frentistas” que dan hacia los límites externos de las villas (como avenidas, autopistas o calles circundantes), conservando en su interior la precariedad característica de este tipo de hábitat. En este sentido, se ha caracterizado la política urbana de intervenciones en el espacio público del GCBA como de “maquillaje urbano” (Cravino y Palombi, 2015) para dar cuenta de este tipo de acciones en villas y otros espacios fragmentados, como parte de las políticas de embellecimiento en otras áreas de la capital.

⁹ Por otro lado, el IVC encomendó –mediante mandas– obras de construcción de viviendas a la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), mientras que la adjudicación de las mismas continuaba a cargo del IVC. Posteriormente se creó, en el año 2011, otra dependencia denominada Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (SECHI), entre cuyas funciones predominaba la de controlar tanto a la UGIS como al IVC.

¹⁰ Este concepto se basa en la mejora del hábitat mediante una intervención de maquillaje (pintura de fachadas) en la imagen que conforma el paisaje urbano. Un caso paradigmático en este sentido es el Barrio de La Boca en la década del 90.

En esta línea de acción intervino también la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), que tuvo a su cargo los asentamientos de mayor tamaño o complejidad, como la Villa 1-11-14 o la Villa 20, en donde se llevaron a cabo actividades que apuntaron a embellecer espacios seleccionados: pintadas comunitarias; arreglo de plazas; construcción de rampas para discapacitados; además de la celebración de actividades deportivas y culturales, como talleres sobre seguridad en las viviendas, talleres de tejido, entre otros.

En suma, en el periodo considerado, las acciones tendientes a la radicación y urbanización en villas se han centrado en: por un lado, la atención a la emergencia habitacional; por otro, en la realización de obras de maquillaje urbano en el espacio público y equipamiento comunitario; y por último, en iniciativas de regularización dominial de viviendas y lotes, descuidando, en gran medida, sus condiciones materiales y sociales de habitabilidad.

Asimismo, en este periodo se observa también una continuidad de las políticas de erradicación, dirigidas ahora hacia otra tipología habitacional: los llamados *Nuevos Asentamientos Urbanos*.

3. EL NACIMIENTO DE UN CONCEPTO

Según un relevamiento de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad realizado en 2006¹¹, existían para entonces 24 Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) en donde vivían aproximadamente 262 familias. Al introducir esta nueva categoría¹², este informe distingue los NAU de otras formas precarias de hábitat, como las villas, por su ubicación en sitios no aptos para la urbanización, y por estar fuera del listado reconocido por el Estado (Defensoría, 2006).

La expresión refiere a las casas precarias en espacios que no fueron concebidos para albergar viviendas, ya sea por su alta contaminación —en el caso de los terrenos al borde del río, por ejemplo—, o por su peligrosidad, como el caso de los terraplenes de las vías férreas. También existen casos de nuevas villas instaladas en zonas alejadas a otras villas de más larga data, en bajo autopistas, en plazas o bien en terrenos baldíos privados y públicos¹³.

Si bien el concepto diferencia, en un primer momento, estos nuevos asentamientos de otras tipologías de hábitat informal como las villas y los asentamientos tradicionales, el poder local comienza a utilizarlo arbitrariamente de acuerdo a la política a implementar.

En ese sentido, el origen de tales NAUs puede relacionarse con la dinámica propia de crecimiento de la villa y no con un fenómeno original y novedoso, y su diferenciación de otros tipos de hábitat precario podría entenderse como “una definición política coyuntural” (Varela y Cravino; 2008:7).

En el mismo sentido, Jauri y Yacovino (2011: 11), afirman que la única diferencia entre una y otra categoría reside en la intervención estatal: “Mientras las villas se radican, los asentamientos oscilan entre la omisión y la erradicación sin alojamiento alternativo”. Dicha clasificación, entonces,

¹¹ “Informe de Situación: Desalojos de Nuevos Asentamientos Urbanos”. Defensoría del Pueblo de la Ciudad, 2006.

¹² El concepto de NAU comienza a instalarse en la agenda pública a partir del año 2001 a partir de discursos de funcionarios del Ejecutivo porteño, como un fenómeno novedoso de hábitat y diferenciado de las tradicionales e históricas villas de emergencia.

¹³ Estos asentamientos comparten características similares entre sí, en cuanto a los materiales con los que fueron construidos (remanentes de telas, cartones, nylons, plásticos, maderas, etc.); pisos de tierra o de cascotes apisonados; y la carencia de servicios e infraestructura básica (agua potable, cloacas, gas y electricidad).

esconde una vía de legitimación de procesos de desalojo por parte del Gobierno de la Ciudad, especialmente en terrenos preciados por proyectos inmobiliarios. Así, los nuevos asentamientos urbanos han sido objeto de políticas diferenciadas respecto de otras ocupaciones, tales como las villas. A diferencia de estas últimas¹⁴, en el caso de los NAU no se han diseñado ni implementado programas acordes a resolver la problemática de estos barrios. Antes bien, se han realizado escasas intervenciones relacionadas con la infraestructura, o bien se han impulsado políticas que tendieron a su desalojo, mediante la implementación de operatorias de subsidios monetarios, en general relacionadas con el desarrollo de proyectos inmobiliarios, de infraestructura, o por tratarse de espacios públicos. En todos los procedimientos, los habitantes de los NAUs fueron considerados como “usurpadores” de espacios destinados a otros usos, antes que como sujetos con derechos vulnerados.

La falta de una intervención política activa para estos asentamientos devela la concepción de ciudad restringida hacia determinados sectores de la sociedad, que quedan excluidos de la agenda de planificación urbana de regularización y urbanización.

3.1 La introducción del derecho como mediador de las políticas habitacionales

Como mencionamos en los apartados anteriores, la política hacia las villas se limitó a un abordaje de emergencia, mientras continuó una política de erradicación hacia los llamados Nuevos Asentamientos Urbanos. En este contexto, buena parte de las demandas para la radicación de villas se viabilizaron a través del Poder Judicial¹⁵. A partir del año 2003 se inició un proceso de judicialización de las políticas habitacionales, que coincidió con una fuerte actividad de los tribunales en el campo de los derechos sociales y de la vivienda, en particular, y en el mencionado contexto de una fuerte crisis socio-habitacional.

Este proceso echa luz sobre dos aspectos: por un lado, se judicializa la política subsidiaria vinculada a la emergencia habitacional para los casos en situación de desalojo y/o de calle; y por otro, en las villas de la ciudad las precariedades existentes y los problemas infraestructurales desatendidos por el Poder Ejecutivo comienzan a canalizarse mediante demandas judiciales. Es decir, la incursión en el ámbito judicial fue empleada tanto para evitar desalojos como para reclamar la provisión de bienes y servicios urbanos. Aquellas problemáticas habitacionales que antes eran dirimidas entre los pobladores villeros y las instituciones comenzaron a ser traducidas como vulneraciones de los derechos de los habitantes y a cuestionarse la legalidad de las políticas implementadas por el gobierno local.

De este modo se incorpora la estrategia judicial al histórico repertorio de estrategias

–individuales y colectivas– de lucha por la vivienda (cortes de calles, ocupación de oficinas públicas, entre otras), abriendo así un proceso por el cual ciertas demandas sociales y políticas comienzan a constituirse como demandas judiciales¹⁶.

¹⁴ El criterio adoptado por el Ejecutivo Local para designar una villa oficial se basaba en su inclusión dentro de la normativa vigente (Ley 148)

¹⁵ El fallo que ordena la urbanización del a Villa Rodrigo Bueno resulta paradigmático al respecto.

¹⁶ En la Ciudad de Buenos Aires resulta ser una práctica común la iniciación de causas judiciales como mecanismo para la efectivización de derechos vulnerados. En lo que respecta al derecho de acceso a una vivienda adecuada, numerosos han sido los

Si bien –tal como se señaló en apartados anteriores– a partir del comienzo del nuevo milenio se producen importantes cambios normativos que no solo amplían y jerarquizan el abanico de derechos sociales consagrados –como el derecho a la vivienda digna–, ante la desatención del Ejecutivo porteño, se incrementan y mejoran los mecanismos para su exigibilidad jurídica. En este sentido, se abren nuevas posibilidades para la exigencia de estos derechos por vía jurídica, inscribiéndose estrategias de movilización legal o activismo judicial impulsadas por actores sociales diversos (organismos de derechos humanos, algunos legisladores, familias desalojadas, pobladores de villas y asentamientos, entre otros) a fin de canalizar por dicha vía sus reclamos y exigir que se dé cumplimiento al derecho a la vivienda digna y un hábitat adecuado.

En efecto, diversos actores han recurrido a la justicia local con el objeto de exigir al Gobierno de la Ciudad que dé cumplimiento al derecho a la vivienda digna y un hábitat adecuado. Tras la acción judicial se activaron diferentes niveles de exigibilidad que se tradujeron en obligaciones concretas para el Estado así como se reactivaron relaciones formales e informales, estrategias y conflictos entre los diferentes actores implicados. El activismo judicial no hizo sino complejizar, pues, la red de actores involucrados (ONG, Defensorías, Asesorías), con diferentes posicionamientos y relaciones de fuerza en un marco de disputa política.

El activismo judicial se consolida durante esta etapa, pues, como un relevante mediador de las políticas habitacionales, ampliando el repertorio de formas de dirimir los conflictos en torno a las villas.

4. CONCLUSIONES

En este artículo nos propusimos analizar las contradicciones entre la integración y la exclusión en un conjunto de políticas orientadas hacia las villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2003 y 2015. Si bien en el periodo bajo análisis parece haberse consolidado una actitud de tolerancia –que se manifiesta en el espíritu de las normativas sancionadas a fines del decenio precedente y del presente–, muchas de ellas han tenido una débil implementación.

El paradigma de la radicación ha exhibido, en efecto, pobres signos de avance en cuanto a regularización dominial, articulación territorial y mejoramiento efectivo de las condiciones urbanas.

Desde 2007, la política habitacional hacia las villas viene sufriendo una creciente restricción presupuestaria, así como una fragmentación de los organismos encargados de implementarla. Tal como analizamos a lo largo del artículo, en el periodo considerado las acciones tendientes a la radicación y urbanización en villas se han centrado en la atención a la emergencia habitacional; la realización de obras de maquillaje urbano en el espacio público y equipamiento comunitario; y por último, en iniciativas de regularización dominial de viviendas y lotes, descuidando, en gran medida, sus condiciones materiales y sociales de habitabilidad. En paralelo, observamos la continuidad de las políticas de erradicación en la Ciudad de Buenos Aires, dirigidas hacia los

casos de medidas cautelares otorgadas para subsanar –en lo inmediato– la emergencia habitacional mediante el otorgamiento de un subsidio habitacional; así también han habido pronunciamientos en casos de amparos colectivos por vulneración de derechos sociales, entre ellos, el derecho a la Ciudad (amparos por urbanización de barrios).

Nuevos Asentamientos Urbanos, a los cuales se les ha negado el estatus de legitimidad conferido a las villas. Es así que se ha llevado a cabo los desalojos y expulsiones, utilizando la figura del “usurpador” como el habitante indeseable al que se le niega el derecho a la ciudad. Estos elementos son constitutivos de la racionalidad política de la gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y, con matices, marcan una continuidad con períodos anteriores. En este contexto, buena parte de las demandas para la radicación de villas se canalizaron a través del Poder Judicial, tanto para evitar desalojos como para reclamar la provisión de bienes y servicios urbanos.

A lo largo de esta última década, el acceso a la Justicia se transformó en un mecanismo de participación en la esfera pública cada vez más relevante, reemplazando –o bien complementando– otros canales institucionales en la elaboración de políticas, ante el constatado proceso de deconstrucción de la vivienda social.

BIBLIOGRAFÍA

- Arqueros Mejica, Soledad, y Canestraro, María Laura (2011). “Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones”. En: M. M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky, y M. C. Rodríguez, *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (págs. 39-74). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Cravino, Cristina, Palombi, Ariel (2015) *El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 8 (15), Universidad Javeriana.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2007) *Los desalojos y la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*, Area de Derechos Sociales y Vivienda.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2006). Informe de Situación: Desalojos de “Nuevos Asentamientos Urbanos” (mimeo)
- González, Carolina (2015) *El espacio público no se negocia. Rasgos de la racionalidad política de la gestión del espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires*, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales UBA, N°87, pp.38-43.
- Jauri, Natalia (2011) *Las villas de la ciudad de Buenos Aires. Una historia de promesas incumplidas*, *Questión*. Revista especializada en Periodismo y Comunicación, Universidad Nacional de La Plata.
- Jauri, Natalia y Yacovino, María Paula (2011) “Genealogía de dos categorías sociales: villas y asentamientos. Lógicas estatales de intervención y clasificación de la precariedad habitacional.” En Revista Ciudades. Número 89, Red Nacional de Investigación Urbana. Puebla, México.
- Lacarrieu, Mónica (1993) *Luchas por la apropiación del espacio y políticas de vivienda: el caso de los conventillos de La Boca*. Tesis doctoral UBA. Mimeo.
- 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”. En: *Cuadernos de Antropología Social* N° 22, pp. 115–135, 2005
- Ministerio Público Tutelar (2012) *La dimensión social de las relocalizaciones de población en la Cuenca Matanza Riachuelo*. Documentos de Trabajo N° 16, Buenos Aires.
- Peirano, Fernando; Tavosnanska, Andrés; Goldstein, Evelin (2009) “El crecimiento de Argentina entre 2003 y 2008: virtudes, tensiones y aspectos pendientes”. Documento preparado para el Seminario-taller: *Las políticas económicas de los gobiernos del Cono Sur: elementos comunes, diferencias y aprendizajes*, 6 y 7 de Agosto de 2009, Buenos Aires.
- Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, María Mercedes; Arqueros Mejica, Soledad; Rodríguez, María Florencia; Zapata, María Cecilia (2015) “Contradiciendo la Constitución de la ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2003-2013”. En: *Documentos de Trabajo* N° 72, Mayo 2015, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Rodríguez, María Florencia (2009) “Notas sobre los conceptos de los “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires”. En: *Pampa* 05, pp. 197- 217
- Verón, Natalia (2012) *El Derecho a la Ciudad: Estrategias habitacionales, desalojos y política habitacional en el centro de la Ciudad de Buenos Aires*, Facultad de Filosofía y Letras UBA, Tesis doctoral.
- Varela, Omar y Cravino, Cristina (2008), “Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención” en *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Verón, Natalia (2012) *El Derecho a la Ciudad: Estrategias habitacionales, desalojos y política habitacional en el centro de la Ciudad de Buenos Aires*, Facultad de Filosofía y Letras UBA, Tesis doctoral.