La ciudad neoliberal

Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid

Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka
Editores

La ciudad neoliberal / Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka (Editores)

Neoliberalismo, políticas urbanas y disputa por el área central en Buenos Aires
El caso de la villa de Retiro

Bruno Salerno[1]

Resumen

El trabajo pretende adentrarse en el problema de la lucha por el espacio urbano en un contexto neoliberal, enfocándose en el caso de la Villa de Retiro, urbanización informal ubicada próxima al área central de Buenos Aires, con una larga historia de conflicto, erradicaciones y lucha. Para esto, primero se pasa revista de la historia reciente de las villas de la ciudad y en particular de la villa de Retiro, donde se subraya la tensión entre la resistencia y las políticas oficiales de erradicación. En un segundo momento, en el contexto democrático de políticas urbanas neoliberales, se discute cómo se puede redefinir esta tensión en vinculación con las nuevas formas de producción de la ciudad, que pasa a estar arbitrada por intereses particulares. El caso del Proyecto Retiro, un Gran Proyecto Urbano pensado para el área de la villa, y el caso del Plan de Urbanización-Programa de Mejoras, permiten pensar este proceso. El análisis de estos casos permiten ver cómo el conflicto por la permanencia de la villa se dibuja en términos binarios, pero también cómo se traduce a través de otros conflictos en diversos niveles: soluciones técnicas de las propuestas de reconversión ferroviaria, poderes dentro del Gobierno de la Ciudad o tensiones inter-jurisdiccionales. Finalmente, también permite pensar cómo una trayectoria conflictiva puede re-significarse cuando la erradicación pasa de connotar proyectos modernizadores para significar negocios inmobiliarios.

Palabras clave: espacio urbano, neoliberalismo, villas, Buenos Aires.

Abstract

The paper aims to discuss the problem of the struggle over urban space in a neoliberal context. The case of study is the Villa de Retiro, an informal settlement located near Buenos Aires downtown, with a long history of conflict and eradications. The structure of the article is as follows. First, the recent history of the city's informal settlements, including the case of study, is considered. Here the focus is set on the tension between the government eradication policies and the resistance of the informal settlements inhabitants. Secondly, the paper discusses how this tension can be redefined in the democratic context of neoliberal urban policies, where new ways of production of the city emerge. The Retiro Project and the Urbanization-Improvement Plans, two groups of projects oriented towards the villa area, are useful instruments to think this process as they show how the struggle over the permanence of the villa is structured not only in binary terms, but also through other specific conflicts. Overall, the article may help to think how a conflictive path can be re-defined when eradication doesn't mean anymore modernization, but real state affairs.

Key words: urban space, neoliberalism, informal settlements, Buenos Aires.

1 Instituto de Geografía – Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: br.salerno@gmail.com

En la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), más de un millón de sus casi quince millones de habitantes vive en urbanizaciones informales. En el distrito central de la aglomeración, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los residentes en urbanizaciones informales son más de ciento cincuenta mil sobre casi tres millones de habitantes. Una de las villas más grandes de la ciudad está localizada en el área central (ver Figura Nº 1), rodeada de grandes infraestructuras de transporte –atravesada por una autopista, la Presidente Arturo Illia-, y sobre los suelos más codiciados por los desarrolladores inmobiliarios. Se trata de la villa de Retiro, -oficialmente definida como dos villas, la villa 31 y la villa 31 bis- con una población de cerca de treinta mil habitantes.

En este trabajo se analizará la historia reciente de esta villa, con el objetivo de reconstruirla como un territorio particularmente disputado, aún más que el resto de las grandes villas de la Ciudad. Creemos que su localización central es un factor crítico para pensar este problema. El eje de análisis estará puesto en las intervenciones efectuadas o apadrinadas por los diferentes niveles del Estado. También se hará referencia, en conexión con las intervenciones, al rol desempeñado por los vecinos.

Hay que tomar nota, por otro lado, que un elemento que introduce complejidad a las discusiones sobre esta villa se asocia al complejo panorama institucional que presenta. En este sentido, si bien la villa de Retiro se asienta dentro de la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la propiedad de las tierras es en su mayor parte del Estado Nacional[2]. Hay que recordar que la Ciudad de Buenos Aires, pese a ser el distrito central de una aglomeración más grande que se extiende por la Provincia de Buenos Aires[3], constituye una entidad federal autónoma, de rango similar a las provincias.

Habrá dos momentos sobre los que se centrará la atención. En primer lugar, el conjunto de proyectos del tipo Gran Proyecto Urbano para el área de Retiro -los sucesivos Proyecto Retiro- propuestos por diversos agentes, algunos de ellos vinculados al ámbito inmobiliario. Si bien ninguno de ellos fue llevado a cabo, constituyeron ensayos concretos de intervención sobre el área donde se encuentra la villa. El segundo momento se organiza alrededor de la ley de urbanización de la villa, aprobada en 2009. En este caso, la aprobación de la ley por parte de la Legislatura de la Ciudad se dio de forma paralela a un conjunto de intervenciones puntuales sobre la villa llevadas a cabo por el Ejecutivo de la Ciudad, planteando interrogantes sobre la articulación entre estos dos tipos de intervenciones y sobre sus diferentes supuestos y resultados.

2 Las tierras están bajo administración desde 2008 de la ADIF (Administración de Infraestructuras Ferroviarias), y hasta esa fecha, del ONABE (Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado, hoy Agencia de Administración de Bienes del Estado); todos organismos del Estado Nacional.

3 La Región Metropolitana de Buenos Aires comprende la Capital Federal y 44 distritos de la Provincia de Buenos Aires.

Figura N° 1
Villa de Retiro y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fuente: Google Earth, año 2012.

El recorrido propuesto pretende participar en la discusión sobre qué juego de intereses define la producción del espacio urbano, qué sectores se apropian del área central y cuál es el papel del Estado, en el contexto de un proceso que algunos autores han llamado de privatización de la producción urbana (Pírez, 2009). Se espera que estas preguntas aporten al debate sobre la forma concreta en que se estructuran –y potencialmente cómo se pueden desarticular- las políticas urbanas neoliberales.

Las villas y la política urbana en Buenos Aires

La villa de Retiro es la más antigua de Buenos Aires. Sus orígenes se remontan a la década de 1930. Surgida como un campamento establecido por el Estado Nacional para albergar inmigrantes polacos desempleados, fue recién en la década de 1940 cuando se constituyó en un asentamiento estable.

La villa se ubicaba en terrenos 'vacantes' entre las tierras del Puerto y las del Ferrocarril, donde permanece hasta el día de hoy. Algo similar sucedía con el resto de las urbanizaciones informales que irían surgiendo por esos años en la Ciudad: se trataba de terrenos no urbanizados (inundables, baldíos, etc.) y en general, cercanos a fuentes de trabajo (el puerto y el ferrocarril en el caso de Retiro, las fábricas en la zona sur).

Las villas no eran un fenómeno muy visible en una ciudad con una amplia y homogénea cuadrícula formal que permitía de manera relativamente exitosa el acceso de gran parte de los sectores populares al suelo (Pírez, 2009). La amplia red de transporte público, las tarifas subsidiadas desde la década de 1940 y la débil regulación del suelo habían permitido la expansión de los especuladores inmobiliarios que fraccionaban y vendían lotes, en una modalidad, dominante en los partidos conurbados de la RMBA, que se llamó 'loteo popular'. El Estado imponía la cuadrícula en damero[4], en cuyos márgenes y espacios intersticiales crecieron, de esta manera, las villas.

En términos de trayectoria larga, se puede decir que el conjunto de la población de las villas creció fuertemente hasta 1977. Sin embargo, el fenómeno es más complejo debido a la intermitencia de agresivas políticas de erradicación que se implementaron desde 1955 y que dibujan un zigzag en el que se alternan periodos de crecimiento y decrecimiento que se distribuyen de forma desigual entre las villas. Entre las políticas

[4] Hay que subrayar las diferencias entre los procesos de suburbanización que tuvieron como escenario el distrito central en las primeras décadas del siglo XX, y las fases de suburbanización posteriores, con un soporte público crecientemente deficiente, en la porción provincial de la aglomeración (Gorelik, 2009). Existen fuertes diferencias en términos de cuadrícula pública y de equipamiento urbano, elementos a los que Gorelik (1998) da una importancia central.

de erradicación de esta época destaca el Plan de erradicación de villas de emergencia de Capital Federal y del Gran Buenos Aires (PEVE) (1966-1973).

La trayectoria dio un giro con el advenimiento de la última dictadura militar (1976-1983), que implementó un sistemático y masivo plan de erradicación forzosa de la población villera de la ciudad (1977-1982). Hasta este momento, las organizaciones villeras, de cuya fortaleza la villa de Retiro había sido paradigmática, habían podido sostener una importante resistencia, si bien parcial y con retrocesos, frente a la tensión con el Estado. En esa historia de resistencia sobresale la figura del Padre Mugica, párroco de la villa, perteneciente al denominado Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo y asesinado en 1974 por el terrorismo de Estado. La intervención de la última dictadura, sin embargo, resultó cualitativamente diferente por su escala y alcance: en 1980 se llevaban desalojados 123 mil villeros, en su gran mayoría desplazados a municipios conurbados de la aglomeración.

Tal como había sucedido con el PEVE, el hasta ese momento último gran plan de erradicación, la villa de Retiro tuvo una evolución relativamente diferente a la de las demás villas[5]: la denominada Comisión de Demandantes pudo sostener una acción judicial que permitió la permanencia de 43 familias, en un contexto de disolución de las organizaciones villeras, de la mano de un implacable aparato represivo.

El balance poblacional total del periodo fue ampliamente negativo. Se pasó de una población villera de 280 mil personas en 1977 a una de 12 mil en 1983. Ese último año quedaban 13 de las 33 villas de 1962 (Clichevsky, 2003; Cravino ,2007; Di Filippo, 2008).

A partir de la vuelta a la democracia (1983) se produjo un re-poblamiento paulatino de las villas de la ciudad. La población villera creció de forma sostenida desde los 12 mil habitantes de 1983 hasta más de 160 mil en 2010 (CABA, 2011), como se ve, sin todavía alcanzar la población de 1977. Sin embargo, a diferencia del periodo anterior, se abandonaron las políticas de erradicación y se consolidó un robusto corpus jurídico[6] orientado a garantizar el derecho a la vivienda. En la Ciudad de Buenos Aires la política que se tendió a adoptar fue la regularización dominial y la radicación, pensada como relocalización in situ (Clichevsky, 2003; Cravino, 2007; Perspectiva Sur, 2012), si bien la villa de Retiro no recibió intervenciones concretas. En los hechos, hasta la aprobación de la

5 Durante la implementación del Plan de erradicación de villas de emergencia de Capital Federal y del Gran Buenos Aires de fines de la década de 1960, la villa de Retiro, por la fortaleza de sus organizaciones, logró mantenerse al margen de las acciones de erradicación.

6 Estamos hablando, por un lado, tanto de la Constitución Nacional y de la Constitución de la Ciudad como de los tratados internacionales de jerarquía constitucional, como es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Pero también nos referimos a normativa urbana de la Ciudad, como es el Plan Urbano Ambiental y el Código de Planeamiento Urbano.

Ley de urbanización de la villa de Retiro en 2009, esta fue la única de las grandes villas de la Ciudad que siguió presentando un estado de indefinición en relación a su futuro.

Privatización de la expansión metropolitana y políticas neoliberales

En la actualidad, las urbanizaciones informales son uno de los factores más dinámicos de crecimiento poblacional de la aglomeración (Cravino, 2009). Esto no se puede pensar si no es en el contexto de profundos cambios en la dinámica urbana asociados a fenómenos económicos, sociales y de regulación que dibujan un panorama de persistente dificultad en el acceso al suelo urbano para los sectores populares[7].

Pedro Pírez conceptualiza algunos de estos cambios apelando a la idea de la *privatización de la expansión urbana* (Pírez, 2009). La privatización de la producción urbana implica su subordinación a decisiones que se orientan por intereses particulares. Se puede tratar de la tasa de ganancia en los nuevos agentes productores de ciudad (como el promotor inmobiliario), así como del valor de uso en el caso de las clases populares. Esto significa, en una ciudad que históricamente ha sido producida por privados, que el Estado ya no introduce –o lo hace deficientemente- límites a la acción privada, en una orientación que, con sus carencias, se proponía resultados de integración social y territorial.

Según Theodore *et al.* (2009), el neoliberalismo se vincula a un conjunto de reestructuraciones regulatorias, descritas en términos de "destrucción creadora". Podemos trazar un paralelismo en relación a lo dicho por Pírez, en la medida en que estos autores hablan de la imposición de lógicas regulatorias competitivas que vienen a reemplazar las redistributivas, propias de los Estados de Bienestar. Hay que subrayar que esta reestructuración se da en forma procesual y ligada a las circunstancias e historias locales: existen múltiples neoliberalismos realmente existentes, siempre híbridos y anclados en trayectorias previas.

En este sentido, la privatización de la expansión urbana, o más aún, de la producción de la ciudad, constituiría la dimensión urbana de los cambios regulatorios orientados a la imposición de lógicas competitivas. En este marco, la ciudad sería producida a partir de la contraposición, superposición y lucha entre los proyectos de diferentes agentes privados, e incluso a partir del mismo Estado, encarnando intereses particulares.

---

7 Cabe mencionar en este sentido, entre otros, el Decreto Ley 8912/77, sancionado durante la dictadura militar y todavía vigente, que desactiva en los hechos el mecanismo de loteo popular y regula el desarrollo de las Urbanizaciones Cerradas (UC); la privatización del Banco Hipotecario; la reducción del Fondo Nacional de Vivienda; y la privatización de los servicios públicos (privatización de los productos urbanos).

Hay consenso, en este sentido, sobre la importancia del capital inmobiliario en la nueva dinámica urbana neoliberal (Cuenya, 2009; De Mattos, 2007). En particular, las áreas centrales se constituyen en lugares privilegiados de disputa: son uno de los lugares más codiciados el capital inmobiliario y constituyen los puntos nodales de las estrategias de *marketing* y competitividad urbanos. Al mismo tiempo, las áreas centrales con su alta oferta de equipamiento y su elevada conectividad siguen siendo emblemáticas en lo que respecta al ideal de Derecho a la Ciudad para las clases populares.

En la década de 1990, con las propuestas del Proyecto Retiro, y a fines de la década del 2000, con el Plan de urbanización de la villa y el Programa de Mejoras, se agregarían nuevos capítulos a la historia de la villa de Retiro. ¿De qué manera estas propuestas de intervenciones pueden dibujar los contornos de la disputa por el área central de la Ciudad de Buenos Aires? Y ¿en qué medida puede funcionar este caso como ejemplo de las tensiones entre particulares que se ubican en la raíz de la producción de la ciudad bajo las nuevas lógicas de regulación del Estado?

El proyecto Retiro (1993-2006)

El proyecto Retiro no constituye un único proyecto, sino más bien un conjunto de propuestas del tipo Gran Proyecto Urbano presentadas desde diferentes ámbitos entre 1993 y 2006 que procuraban intervenir en el área adyacente a la terminal de trenes de Retiro, y nunca llevadas a cabo.

El Proyecto Retiro original[8] surgió en 1993 como resultado de una licitación internacional impulsada por la entonces Municipalidad de Buenos Aires[9] y la entonces estatal empresa de ferrocarriles. Debido a las críticas en parte asociadas al carácter inconsulto de la propuesta, el proyecto fue descartado. A partir de ese momento se sucedieron de forma espasmódica un conjunto de proyectos, como se puede ver en el Cuadro Nº 1, entre los cuales destacaron, por su desarrollo y alcance, el de 1996 y el Proyecto Retiro-Puerto del 2000. En los demás casos se trató de propuestas menos articuladas y de limitado impacto.

8 El Proyecto Retiro original fue propuesto por la empresa canadiense CANAC Railway services en asociación con el estudio de arquitectos local Hampton/Rivoira.

9 La Municipalidad de Buenos Aires dejó de existir cuando en 1996 se aprobó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según la cual se constituyó el Gobierno de la Ciudad.

Cuadro N° 1
Propuestas del Proyecto Retiro. 1993-2006.

Proyecto	Año		Ámbito
Proyecto Retiro	1993	Gubernamental	MCBA (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires)-Ferrocarriles Argentinos
Varas-Baudizzone-Lestard	1996		ONABE (Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado)-SCA (Sociedad Central de Arquitectos)
Instituto Argentino de Ferrocarriles (IAF)	1998	Ferroviario	IAF (Instituto Argentino de Ferrocarriles)
Proyecto Retiro-Puerto	2000	Gubernamental	Gobierno Nacional (Corporación Antiguo Puerto Madero)
Programa Actuación del PUA – Nuevo Proyecto Retiro	2000-2001		Gobierno de la CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)
Alternativa "a favor del tren"	2001	Ferroviario	Comité del Transporte de la Asociación Logística Empresaria.
Propuesta Roggio, Ferrovías y TBA	2006		Roggio, Ferrovías y TBA.
Propuesta Delmo			Delmo
Proyecto Retiro 2010/Retiro II		Gubernamental	Corporación Antiguo Puerto Madero y ONABE

Fuente: elaboración propia en base a información gubernamental, de empresas y periodística.

El eje común del conjunto de las propuestas se basó en tres puntos: por un lado, el desarrollo de un proyecto inmobiliario; por el otro, la intervención sobre infraestructura ferroviaria que, según el proyecto de que se tratara, era presentada como más o menos obsoleta. Puntualmente se trató de 'liberación de suelo' en el área de parrillas ferroviarias, de la mano de la 'racionalización' de los servicios ferroviarios. En tercer lugar, todos los proyectos trataron a la villa de Retiro, ubicada lindante o dentro de la cambiante área de actuación, de forma ambigua.

Según Cuenya (2009), los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) son operaciones de renovación o recuperación urbana en gran escala que se asocian a algunas modificaciones específicas en la estructura de la centralidad urbana. Estas se dan en tres ejes: modificación de la rentabilidad de los usos del suelo, modificación funcional y físico espacial de la centralidad y modificación de la lógica y de los mecanismos de gestión pública del espacio (Cuenya, 2009). Al mismo tiempo, se estructuran en torno al conflicto entre una serie de agentes. Para esta autora, este conflicto se puede pensar, en una fórmula

complementaria a la planteada por Pírez, en el eje de la disputa entre el interés público y el interés privado.

Se puede pensar que, en el caso de estudio, la modificación de la rentabilidad de los usos del suelo asociados a las propuestas del Proyecto se estructura en la tensión entre la dimensión inmobiliaria y la dimensión de transporte (ferroviaria) del proyecto. De hecho, como se ve en el Cuadro N° 1, podría dibujarse un diálogo entre los proyectos en general propuestos desde esferas gubernamentales y los proyectos propuestos desde los ámbitos del transporte, que en general parecen discutir a los primeros, poniendo énfasis en sus limitaciones en relación a la 'redefinición ferroviaria' sobre todo en lo que respecta al transporte de cargas. Inclusive, este tipo de críticas en parte estructuró el surgimiento del Proyecto de la Sociedad de Arquitectos, que criticaba, entre otras cosas, el 'excesivo sesgo inmobiliario' del proyecto de 1993. En este sentido, el mayor o menor desinterés en la resolución del transporte, en un área central donde se localiza uno de los centros de trasbordo más importantes de toda la metrópolis, podría funcionar como *termómetro* del interés inmobiliario.

La situación de la villa de Retiro, en este contexto, es muy sugerente. En los hechos, tanto en los proyectos propuestos desde los ámbitos gubernamentales como en aquellos del sector de transporte la villa no tiene un lugar claro. En la mayoría de los casos no se menciona y/o se opera sobre el área ignorando su existencia; en los demás casos se propone o erradicación o relocalización (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2
La villa de Retiro en los Proyectos Retiro

Proyecto	Año	Situación de la villa de Retiro
Proyecto Retiro	1993	No se menciona
Varas-Baudizzone-Lestard	1996	Se presenta como un área indeterminada que requiere de una definición política (sic). Pero en los renders del proyecto ganador aparece el área de la villa ocupada con autopistas
Instituto Argentino de Ferrocarriles (IAF)	1998	No se menciona
Proyecto Retiro-Puerto	2000	Se propone erradicación
Programa Actuación del PUA – Nuevo Proyecto Retiro	2000-2001	Se propone "relocalización en predios aledaños"
Alternativa "a favor del tren" Propuesta Roggio, Ferrovías y TBA Propuesta Delmo	2001	No se menciona
Proyecto Retiro 2010/Retiro II	2006	No se menciona. Se opera sobre el área de la villa –redefinición ferroviaria– ignorando su existencia

Fuente: elaboración propia en base a información gubernamental, de empresas y periodística.

Los habitantes de la villa realizaron una serie de acciones puntuales frente a los proyectos donde más claramente aparecía discutida su presencia. Uno de los puntos más altos de la acción de los vecinos se dio entre 2006 y 2007, con dos grandes movilizaciones hacia la plaza de Mayo, centro del poder político del país y de la ciudad.

Cuadro N° 3
Fragmento del petitorio entregado al Gobierno Nacional en la movilización de 15 de marzo del 2006.

Señor Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner Presente De nuestra consideración:

Los abajo firmantes, representantes del Cuerpo de Delegado de las Villas 31 y 31 bis y vecinos de ambas villas se dirigen a usted a efecto de expresar lo siguiente: Durante el año 2005, debido a preocupantes informaciones públicas para la Villa y todo el sector de puerto, tuvimos diferentes reuniones con legisladores de la Ciudad, Diputados Nacionales, funcionarios del Instituto de la Vivienda del GCBA y los responsables de la Corporación Puerto Madero. El resultado de esas reuniones no nos dejó tranquilos: "Los legisladores sabían que existe un gran proyecto inmobiliario que va desde Isla Demarchi hasta casi el Aeropuerto. "Los responsables de la Corporación Puerto Madero entendían que su única función" es "facilitar" los proyectos inmobiliarios. Y el IVC dice tener un proyecto de radicación, pero tomando en cuenta lo anterior, se sobreentiende que una Villa entre departamentos de 300 mil dólares difícilmente sea un proyecto serio. Por otra parte, debemos aclararle que la Villa 31 tiene su propio proyecto de radicación y urbanización que data del 2002, desarrollado entre vecinos y un cuerpo de arquitectos de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires. Este proyecto ha sido presentado en la Legislatura, en la IVC, en Desarrollo Social de la Nación y Ministerio de Infraestructura y aún hoy esperamos respuesta. Entre fines de enero y principios de febrero de este año se profundizaron las informaciones públicas y declaraciones de funcionarios sobre el plan de infraestructura vial, la venta de tierras públicas y los proyectos inmobiliarios y como tal, nuestra Villa comenzó un proceso de debate que concluyó con la decisión de venir a esta Plaza de Mayo y exigir: 1) La radicación y urbanización de la Villa 31 y 31 bis. 2) Exigir una mesa de concertación entre Gobierno nacional, de la Ciudad y la Legislatura Nacional y de la Ciudad, juntamente con los Cuerpos de Delegados de los Barrios. 3) Que mientras ese consenso no exista, no se realice ninguna obra que afecte nuestros barrios y que no se induzca a nuestros vecinos a abandonar la Villa. (…) Finalmente queremos expresar que así como nosotros respetamos y continuamos las luchas que durante casi 70 años llevó nuestra villa adelante y especialmente con la figura de nuestro Carlos Mujica, exigimos respeto a esa historia y al justo reclamo que aquí hacemos.

Fuente: Petitorio entregado al Gobierno Nacional en la movilización del 15 de marzo del 2006.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 3, donde se plasma un fragmento del petitorio entregado al Gobierno nacional en la movilización de 15 de marzo del 2006, la re-emergencia del proyecto disparó los temores a la erradicación y sostuvo el reclamo por la urbanización, que es la consigna central de las movilizaciones de esos años. Pero las acciones de los vecinos excedían la coyuntura. En este sentido, destaca la referencia al plan de urbanización de la villa presentado a la Legislatura, en el que un grupo de vecinos había estado trabajando desde 2002 con la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, como se verá más adelante. Parte de este trabajo se había regularizado el mismo año de la movilización, 2006, bajo la forma de la denominada 'Mesa de Urbanización Padre Mugica', compuesta por vecinos, delegados y organizaciones sociales. Se ve aquí, como muestra el petitorio, una recuperación de elementos de la tradición 'de lucha' de la villa.

Sin embargo, no es fácil advertir hasta qué punto la movilización popular constituyó el motivo principal de la no realización de las propuestas, que en ningún caso alcanzó

aprobación parlamentaria ni en la Ciudad ni en la Nación. Se puede pensar, más bien, que las dificultades en la concreción de los proyectos se vincularon en gran parte al mecanismo de gestión. En concreto, el esquema general que fundamentaba todas las propuestas era que la venta de tierras financiaría el desarrollo del proyecto. La propuesta de 1993 contemplaba una primera etapa de venta de 18 has de las parrillas consideradas obsoletas, a través de la cual se iba a poder financiar las etapas subsiguientes, que contemplaban, entre otras cosas, la infraestructura. Esta primera etapa de ventas desapareció en el resto de las propuestas, de la mano de una simultánea reducción paulatina del área de intervención del proyecto[10]. El mecanismo de financiación, a partir de ese momento, tendió a ser incierto, pese a que muchas veces se habló de financiación en partes iguales Estado-Privados. En los proyectos del ámbito ferroviario de 2006, sin embargo, la electrificación del ferrocarril San Martín, que era la gran obra propuesta, aparecía financiada con las 18 hectáreas vendidas en una posible primera etapa.

Lo débil y ambiguo del mecanismo de gestión resulta llamativo si se tiene en cuenta el papel central que presenta esta instancia en los GPU. Este punto diferencia de forma estructural las propuestas del Proyecto Retiro del desarrollo Puerto Madero, el cual contó, antes incluso que del *masterplan*, con un mecanismo de gestión en funcionamiento -del cual el elemento central era la Corporación Antiguo Puerto Madero11.

La urbanización de la villa de Retiro y el Programa de mejoras

–También necesitará que le cedan los terrenos de la villa 31 y la villa 20, ubicadas sobre tierras del gobierno nacional. ¿Qué hará allí?

-Hay que urbanizar la 20, como también la mayoría de las villas. Ahí, mientras no nos ceden las tierras podemos ayudar, pero en la 31, en cambio, no. A la 31 hay que erradicarla, porque es una zona vital para resolver los problemas logísticos del puerto.

-¿No para un desarrollo inmobiliario?

---

10 Mientras el proyecto de 1993 proponía liberar 93 hectáreas, de las cuales el 50% debía ser espacio público, en 1996 se iba proponer liberar 75 hectáreas, un 65% destinado a espacio público. A partir del proyecto de 2001, cuando los planes ya eran menos ambiciosos, se iba a proponer cambiar el uso de solamente 18 hectáreas. Hay dos excepciones a esta tendencia: por un lado, el proyecto del IAF de 1998, que proponía refuncionalizar 90 hectáreas de infraestructura y al mismo tiempo, crear espacio aéreo sobre vías (12 ha), totalizando 102 hectáreas liberadas; por el otro, el proyecto Retiro-Puerto, de 2000, que contemplaba un área de actuación de 400 hectáreas. El Proyecto Retiro II de 2006 proponía, como síntesis de esta evolución, la refuncionalización de 18 hectáreas, de las cuales el 65% hubiera debido destinarse a espacio público.

11 Sobre el desarrollo de Puerto Madero, véase Domínguez Roca (1994).

–Eso puede ser en una pequeña parte, al lado de Avenida del Libertador. Pero el grueso tiene que ir al sistema portuario.

Este es un fragmento de una entrevista que le hicieron al Jefe de Gobierno de la Ciudad, el Ing. Mauricio Macri, en junio de 2007[12], antes de asumir el primero de sus dos mandatos. Como se ve, en aquella ocasión declaraba que había que erradicar la villa de Retiro. Una vez en el gobierno, las declaraciones fueron matizadas, hasta el punto de invertir el discurso. Pero, como veremos a continuación, esto llevó tiempo.

En octubre de 2008, el Gobierno de la Ciudad inició una causa penal contra el Estado Nacional "por haber incumplido de forma pertinaz, reiterada y manifiesta la norma constitucional que regula los derechos a una vivienda digna, a la salud y a un ambiente sano de los habitantes de las villas 31 y 31 bis"[13]. La Ciudad había realizado un relevamiento encubierto –un arquitecto disfrazado de fumigador- a partir del cual supuestamente se evidenciaba un 'peligro de derrumbe inminente'. Una serie de denuncias se cruzaban al mismo tiempo entre la Ciudad y La Nación: la Ciudad había denunciado extraoficialmente que la Nación fomentaba la construcción en la villa por medio de la entrega de materiales, así como demandaba la transferencia de la propiedad de las tierras; la Nación decía que esta última no era necesaria, ya que la villa se encontraba en jurisdicción de la Ciudad.

En el centro de un clima conflictivo estructurado sobre la tensión entre la Ciudad y la Nación, los vecinos procedieron cortando la autopista Illia, a lo que el Gobierno de la Ciudad contestó convocando una serie de audiencias. El 24 de noviembre de 2008, finalmente, el Gobierno de la Ciudad llegó a un acuerdo con los vecinos por medio del cual, con el compromiso de no realizar más cortes, se prometía la urbanización. De este acuerdo surge posteriormente el decreto 404/09, que crea una nueva mesa, la Mesa de Coordinación y Trabajo de las villas 31 y 31bis.

En diciembre de 2009, finalmente, se desestimó la causa[14], lo que no impidió que se mantuviera, por orden judicial, un bloqueo casi total al ingreso de materiales de construcción[15]. Ese mismo fin de año, la Legislatura de la Ciudad aprobó el proyecto de urbanización, a partir de la iniciativa de la oposición. A principios de 2010, y de forma

12 "No voy a permitir que haya cortes de calles", diario La Nación, 23/6/2007.

13 "Crece la pelea entre Macri y el Gobierno por la villa de Retiro", diario La Nación, 3/10/2008.

14 La causa fue desestimada porque según la consideración del Juez Cayssials, quien reemplazó al anterior juez al frente de la causa, al momento de su inicio no se había agotado la vía administrativa.

15 El bloqueo comenzó a aplicarse en enero de 2009, pero su efectividad fue desigual a lo largo del tiempo.

paralela e independiente, el Poder Ejecutivo lanzó por decreto el programa "Mejoras para las villas 31 y 31bis", que se comenzó a ejecutar inmediatamente.

La urbanización de la villa de Retiro

A fines de 2009 se aprobó la ley de la ciudad Nº 3343, promulgada automáticamente en enero de 2010, disponiendo la urbanización de la villa de Retiro, fruto del trabajo de la Comisión de Vivienda de la Legislatura, bajo la presidencia de un partido opositor[16]. Además de disponer la urbanización, la Ley estipulaba que para llevarla a cabo se debía utilizar de referencia el anteproyecto elaborado en el ámbito de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU) y presentado por los vecinos años antes: se trataba del mismo proyecto que había sido sostenido como bandera en las movilizaciones de 2006 y 2007. El elemento central de la Ley, sin embargo, consistía en la creación de un mecanismo de gestión encargado de la realización del proyecto de urbanización. Se crea así otra instancia de trabajo, la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa, con representantes de múltiples organismos e instancias implicadas de la Ciudad y de la Nación.

Simultáneamente al proceso de discusión de la Ley, se intervino la villa por orden judicial, en línea con las intervenciones que se dieron desde 2006 y 2008 en la mayoría de ellas[17]. La intervención, que se extendió desde septiembre de 2009 hasta fines de noviembre de 2010, tuvo como objetivo central la normalización del sistema de elecciones de delegados, en su mayoría con cargos vencidos. Esto estaba vinculado no sólo con los requerimientos de la ley 148, sino también con el proceso de urbanización, en la medida en que la Mesa de Gestión requería la presencia de representantes de vecinos. Si bien en esta mesa no tenían voto, se puede pesar que actualizaba, de alguna forma, el rol que los vecinos desempeñaban en la preexistente Mesa de Urbanización Padre Mugica.

La Mesa de Gestión trabajó desde marzo de 2010 hasta fines de mayo del 2011, cuando emitió el Dictamen para la urbanización de la villa, en donde se propuso, entre otras cosas, y más allá de los aspectos técnicos, la conformación de una Unidad Ejecutora, instancia encargada de llevar a cabo todo el proceso. Esto se dispuso, junto a un amplio

16 Se trataba de la Coalición Cívica, un partido liberal progresista opositor tanto al Gobierno Nacional como al Gobierno de la Ciudad.

17 La Ley 148, todavía vigente, estipula, entre otras cosas, la instauración de autoridades barriales para cada villa elegidas por comicios regulares, si bien en su origen esto estaba vinculado con la selección de representantes para un organismo que la misma ley creaba, la Comisión Coordinadora Participativa, cuyo objetivo era implementar y diseñar políticas habitacionales. A esta ley se aludió cuando a partir de 2006 y 2008 se efectuaron las intervenciones. A fines de 2011 la mayoría de los comicios habían sido llevados a cabo (Perspectiva Sur, 2012). En el caso puntual de la villa de Retiro, las elecciones de delegados se realizaron, finalmente, en noviembre de 2010.

conjunto de aspectos técnicos y de gestión, mediante un Proyecto de Ley, incluido en el dictamen. El proyecto, a la fecha de redacción de este trabajo, no tiene tratamiento.

El plan propuesto, en concreto, estipula la mejora de las viviendas ya existentes y la conservación de los pasillos, como elementos idiosincráticos del barrio, si bien se reconoce la necesidad de apertura de cierto número de calles. Se consigna, asimismo, la necesidad de relocalizar una parte minoritaria de población -localizada en la porción más reciente de la villa 31bis- en edificios de mediana altura, sobre terrenos lindantes a ser adquiridos. Esto se justifica apelando a la operatividad ferroviaria. Se propone también la construcción de puentes y pasarelas para lograr una mejor integración con el resto de la trama urbana, así como un conjunto de espacios públicos, entre los que destaca un memorial al Padre Carlos Mugica.

El programa Mejoras para las villas 31 y 31 bis

El programa de Mejoras para las villas 31 y 31 bis fue creado por el decreto 495/10 a principios de 2010. El decreto toma como considerando, entre otros, a la Mesa de Coordinación y Trabajo creada en el marco del conflicto con los vecinos del barrio, y, en segundo lugar, lo que resulta sugerente, a la ley de urbanización.

Como objetivo general se propone “recuperar y poner en valor” los espacios públicos de la villa. Además de este, en el anexo que acompaña a la norma se consignan otros cuatro objetivos generales, como se puede ver en el Cuadro N° 4. En relación al tipo de obras propuestas, estas están consignadas en el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 4
Objetivos del Programa según el anexo del decreto CABA 495/2010

- Se propone mejorar la situación inmediata de la villa hasta poder contar con el proyecto de urbanización definitivo.
- Ejecutar infraestructura de saneamiento, que permita la utilización a futuro dentro del proyecto de urbanización.
- Son trabajos a realizarse en el Espacio Público, como convertir las villas en barrios

Fuente: Boletín oficial de la CABA, 28/6/2010.

Cuadro N° 5
Trabajos previstos por el decreto CABA 495/2010

-Infraestructura subterránea (distribución cloacal, agua corriente y pluvial) en general y en particular en la calle 9.
-Cloacas en la villa 31 bis y cumplimiento de medida cautelar para mejoras en calles, veredas, pluvial y alumbrado en 4 manzanas.
-Mejoras de las fachadas de sectores de la calle 9 y calle colectora.
-Armado de corredor verde en el lateral de autopista y calle colectora.
-Calles y Veredas de empedrado en calle 9 y calle colectora. Demarcación de nomenclatura de las viviendas existentes.
-Mejoras en todos los espacios públicos de la villa (con vereda, iluminación, etc.).

Fuente: Boletín oficial de la CABA, 28/6/2010.

En términos de obras a ejecutar, los apartados dedicados al programa en los presupuestos gubernamentales de los años 2011 y 2012 se manejan con el mismo grado de generalidad que el decreto. Según declaraciones de los funcionarios, la segunda etapa del programa suponía también la construcción de un nuevo espacio destinado al mercado callejero que se forma en el frente de la villa, de centros de Primera Infancia, Salud y Prevención de Adicciones, de techos de teja y la provisión de toldos para las casas. En relación a las obras efectivamente ejecutadas hacia fines de 2011, todas por medio de cooperativas formadas por vecinos de la villa, estas se encuentran resumidas en el Cuadro Nº 6.

Cuadro N° 6
Síntesis de obras realizadas bajo el Programa de mejoras. 2010-2011.

Obra	Cuantificación
Plazas intervenidas	15 (incluyendo canchas de fútbol)
Fachadas (pintura de colores)	100 mil m^2
Adoquinado	4 calles principales (entre ellas calle 9 y calle 7) y 10 secundarias (2500 m lineales)
Obras pluviocloacales	Al menos 3100 m

Fuente: elaboración propia.

Los trabajos previstos en el decreto parecen presentar una serie de sesgos. En relación al tipo de obras se puede decir que predominan aquellas enfocadas al espacio público y a la estética de las viviendas, teniendo un peso limitado otras cuestiones como los servicios o equipamiento. En relación al objetivo de "urbanizar" la villa e integrarla como un barrio más de la ciudad, no se desprende de las obras, ni del decreto del Programa, una mirada global que sitúe estas intervenciones en un marco más amplio. Por último, parecería tener más peso como objeto de intervención la villa 31 –más consolidada y más antigua– que la 31 bis. Se puede pensar que hay una tensión entre obra propuesta y obra realizada: las obras más estructurales que aparecían novedosas para el 2011 no se llegaron a realizar, mientras que se profundizó en los trabajos de adoquinado y fachadas.

Las lógicas del Programa y la urbanización

El programa de Mejoras presentó al menos tres lógicas. Una *punteril*, si se aceptan las denuncias que aseveran que las obras eran asignadas a cooperativas relacionadas sólo con algunos representantes de manzana -y que sólo puede aplicarse a lo sucedido en 2010 ya que en 2011 la selección tenía otra forma. En segundo lugar, hay un conjunto de obras como las pluviocloacales y las de adoquinado que se concentran en torno a los corredores de la calle 9, calle 7 y de la colectora de la 31 bis. Se puede pensar, por lo tanto, que hay una lógica de *corredores* actuando. También sobre estas calles se concentran intervenciones en fachadas. La última lógica parecería asociada a *obras de gran impacto visual y estético*, como las fachadas de colores en 'el frente' y en el 'playón', las plazas con equipamiento de madera y la cancha de césped sintético (hay que resaltar que en el resto de las plazas de la ciudad no se encuentra este tipo de equipamiento). Todas estas obras se han realizado en áreas consolidadas y fuertemente visibles. En conjunto,

las lógicas de localización de las obras combinan aspectos estructurales con aspectos estéticos, aunque el peso de cada uno de estos elementos está desbalanceado.

Como conclusión de esta sección, se puede plantear que el Programa de Mejoras constituye un proyecto paralelo al de urbanización, el cual, a diferencia de este, sí parece contar con un planteo global y estructural. Sin embargo, la opinión de los vecinos no es homogénea: algunos vecinos muestran mucha satisfacción por las obras realizadas, mientras que otros se quejan de la calidad de los materiales. En qué grado puede funcionar el Plan de Mejoras como un elemento que pone en tensión, desde el Poder Ejecutivo, un proceso de urbanización planteado desde el Poder Legislativo no se puede responder. Lo cierto, es que, pese al argumento de los funcionarios, esto es, que el Programa actúa en una escala temporal cercana mientras que la urbanización se orienta al mediano plazo, no se trata de proyectos de igual alcance. Según algunas declaraciones oficiales, la administración actual no está dispuesta a gastar el dinero que la urbanización requeriría.

Consideraciones finales

Como dicen Theodore *et al.* (2009), el conocimiento de las *trayectorias coyunturales únicas* es la única forma de acceso a las políticas neoliberales. Una trayectoria coyuntural única es lo que se intentó delinear en este trabajo.

Los cambios regulatorios que posicionan la lógica competitiva en el primer plano fueron el centro de las políticas neoliberales implementadas en las últimas décadas. En el caso del Proyecto Retiro, estos liberaron a los agentes privados de las limitaciones que una regulación con una lógica más redistributiva había sostenido durante más de medio siglo, 'liberación' que se estructuró en la voluntad de incorporar estas tierras al mercado de suelo, con una definición ambigua de la situación de la villa. En el caso del proyecto de urbanización y el Plan de mejoras, sin embargo, el problema aparece de forma velada: se trataba de una competencia entre "tratamientos del problema", en un contexto donde la permanencia del barrio era objeto de discusión pública. En los dos casos se hace referencia al problema de cómo se sitúa el Estado frente al dominio de los intereses particulares.

En relación a esto último, se puede ver que según el caso, las distintas instancias de gobierno se alinearon de forma diferente. En el caso del Proyecto Retiro, tanto el Gobierno Nacional como el de la Ciudad aparecieron como promotores. Se ve aquí la compleja relación entre un interés particular, el inmobiliario, y el Estado. En el caso de la urbanización y el Programa de Mejoras, el Gobierno Nacional fue denunciado como instigador del crecimiento del barrio, y al mismo tiempo, debido a la negativa del traspaso de tie-

rras, como retardador de la urbanización. Mientras tanto, pareció trazarse un desacople entre Poderes al interior del Gobierno de la Ciudad.

Se puede pensar, a partir de lo visto, que para dibujar los contornos del conflicto por el área central se deben tomar los dos grupos de propuestas, que lo estructuran en forma binaria: o permanece la villa o se implementa el proyecto inmobiliario. Pero también se puede advertir que esta disputa cobra entidad a través de otras formas de conflictos. El enfrentamiento entre Nación – Ciudad es un ejemplo, pero también lo es la tensión entre los proyectos ferroviarios y los inmobiliarios en los proyectos Retiro, así como la misma competencia entre Poderes dentro del Gobierno de la Ciudad; y, por supuesto, el enfrentamiento entre los vecinos y los distintos gobiernos (las distintas administraciones, el Estado Nacional y la Ciudad), que incluyeron las movilizaciones a la plaza de Mayo, los cortes de la autopista Illia y la negociación con los funcionarios.

Los procesos de las últimas décadas se anclan, sin embargo, en una trayectoria previa y en un marco institucional y político específico. No se puede entender la situación actual de la villa de Retiro si no se hace referencia a la larga historia de erradicaciones y conflicto. De alguna forma, desde 1950 el área de Retiro siempre fue disputada. En este sentido, se pueden apuntar tres temas que remiten a esta línea de tiempo. En un primer lugar, se puede decir que los proyectos y propuestas estudiados arrastran problemas viejos, siendo el de Nación - Ciudad uno de ellos[18]. En segundo lugar, se pueden rastrear hitos que sostienen posturas antagónicas: por un lado, una mirada gubernamental y de parte de la sociedad históricamente recelosa de la villa y su localización; por el otro, una historia reciente que inhabilita, por lo menos formalmente, las "soluciones" ya practicadas. En tercer lugar, es claro que hay una historia de lucha que es retomada y actualizada explícitamente, una y otra vez, por los vecinos.

Hasta el Proyecto Retiro, ninguna propuesta de erradicación había ido de la mano del desarrollo de un proyecto inmobiliario. La lucha entre clases por el espacio urbano no salía de los cánones de un Estado capitalista orientado a grandes rasgos por objetivos modernizadores-redistributivos. Esta es una marca que da cierta especificidad a este momento. También lo es el hecho de que la villa más antigua, más combativa y la que resistió el desalojo de la dictadura, hoy sea de las más grandes de la ciudad.

18 Desde los tiempos de las guerras de Independencia, y atravesando la misma la constitución del Estado Nacional, los conflictos Buenos Aires – Interior primero, y Buenos Aires – Nación, posteriormente, estructuraron una parte importante de la vida política argentina.

Referencias bibliográficas

- CABA - CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires, 2011. Disponible en internet: http://estatico.buenosaires.gov.ar/ areas/ hacienda/sis_estadistico/resultados_provisionales_censo_2010.pdf
- CLICHEVSKY, N. Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires. Ciudad y Territorio: Estudios territoriales, 2003, N° 35, p. 136-137.
- CRAVINO, M. C. Las villas de la ciudad. Los Polvorines: UNGS, 2007.
- CRAVINO, M. C. (Organizador). Los mil barrios informales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines: UNGS, 2009.
- CUENYA, B. Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina. En: Congreso de la Latin American Studies Association, del 11 al 14 de junio de 2009, Río de Janerio, Brasil.
- DE MATTOS, C. A. Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. Nueva Sociedad, 2007, N° 212, p. 82-96.
- DI FILIPPO, F. Breve diagnóstico de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Airtes: Comisión de Vivienda, Legislatura, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008. Disponible en internet: http://www.jxi.com.ar/facundodifilippo/ documentos.htm
- DOMINGUEZ ROCA, L. J. Puerto Madero y Retiro. Dos operaciones de recuperación. Ecológica Buenos Aires, 1994, N° 1, p. 55-64.
- GORELIK, A. La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires. 1887-1936. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 1998.
- GORELIK, A. Buenos Aires: el fin de la expansión. En: PÍREZ, P. (editor). Buenos Aires, la formación del presente. Quito: OLACCHI, 2009, p. 267-284.
- PERSPECTIVA SUR - CENTRO DE ESTUDIOS. Políticas de hábitat y movilidad en la Ciudad de Buenos Aires en el 2011, 2012. Disponible en internet: http:// www.generacionpoliticasur.org/2012/01/27/habitat-y-movilidad-documento-de-analisis-de-politicas-2011/

- PÍREZ, P. La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. En: PÍREZ, P. (editor). Buenos Aires, la formación del presente. Quito: OLACCHI, 2009, p. 285-304.
- THEODORE, N.; PECK, J. y BRENNER, N. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. Temas Sociales, 2009, N° 66, p. 182-222.