

Los conflictos por el acceso a la vivienda en la era PRO en la Ciudad de Buenos Aires.

Hitos contemporáneos en una tradición de más de un siglo

Conflicts over access to housing in the PRO era in the City of Buenos Aires. Contemporary milestones in a tradition of more than a century

Por María Mercedes Di Virgilio*, Denise Brikman y Mercedes Najman*****

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2020.

Fecha de Aceptación: 15 de septiembre de 2020.

RESUMEN

El déficit habitacional constituye un conflicto de larga data en la Ciudad de Buenos Aires que, en el año 2010, se desplaza al centro de la agenda pública a partir de la toma de un espacio público localizado en el sur de la ciudad, con el fin de satisfacer la necesidad de vivienda de un conjunto de familias provenientes de asentamientos informales de la zona. El conflicto por la toma del Parque Indoamericano visibiliza un conjunto de problemáticas vinculadas al acceso a la vivienda de calidad –como el crecimiento poblacional de las villas

de la ciudad, el proceso de inquilinización de dichos territorios, la desigualdad entre el sur y norte de la ciudad–, así como una vacancia de las políticas públicas en torno a dichos asuntos. Este artículo de investigación analiza las transformaciones que se observan a partir de este suceso en los modos de articulación de las acciones del Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y los movimientos territoriales en el marco de conflictos urbanos vinculados al déficit habitacional en las villas de la Ciudad. En primer lugar, se reconstruye el momento denominado como *ciclo de activismo jurídico* donde el canal

* Licenciada en Sociología, Magister en Investigación en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mercedes.divirgilio@gmail.com

** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Hábitat y Pobreza urbana en América Latina de la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: denisebrikman@gmail.com

*** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mercedesnajman@gmail.com

judicial se constituyó como un espacio de disputa de los conflictos urbanos por parte de los movimientos sociales y sus alcances limitados sobre las acciones del Poder Ejecutivo. Tras el conflicto del Indoamericano, se observa un cambio de tendencia en el desarrollo de las políticas en villas y ciertas transformaciones en los canales judiciales como ámbito de disputa. Sin embargo, a pesar de la visibilización de la problemática de estos barrios y de los cambios observados en la orientación de las acciones del gobierno de la ciudad, el déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires continúa siendo aún una cuestión urgente y persistente.

Palabras clave: *Políticas Urbanas, Conflictos Urbanos, Déficit Habitacional, Judicialización.*

ABSTRACT

The housing deficit constitutes a long-standing conflict in the City of Buenos Aires that, in 2010, moved to the center of the public agenda from the taking of a public space located in the south of the city, in order to satisfy the housing need of a group of families from informal settlements in the area. The conflict over the seizure of the Indo-American Park reveals a set of problems related to access to quality housing - such as the population growth of the city's villas, the process of re-occupation of said territories, the inequality between the south and north of the city- as well as a vacancy of public policies regarding said issues. This article analyzes the transformations that are observed from this event in the ways of articulating the actions of the Judicial Power, the Executive Power and the territorial movements in the framework of urban conflicts linked to the housing deficit in the towns of the City. In the first place, the moment known as the cycle of legal activism where the judicial channel was constituted as a space for dispute of urban conflicts by social movements and their limited scope on the actions of the Executive Power is reconstructed. After the Indo-

American conflict, there is a change of trend in the development of policies in towns and certain transformations in judicial channels as an area of dispute. However, despite the visibility of the problems in these neighborhoods and the changes observed in the orientation of the actions of the city government, the housing deficit in the city of Buenos Aires continues to be an urgent and persistent issue.

Keywords: *Urban Policies, Urban Conflicts, Housing Deficit, Judicialization.*

Introducción

La vivienda es un derecho consagrado en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA). A pesar de ello, el acceso a la vivienda en la ciudad representa un problema estructural, de larga data, que afecta a distintos grupos sociales. La cuestión del déficit habitacional se ha ido consolidando y profundizando a lo largo de las últimas tres décadas. Entre 1991 y 2010, la cantidad de hogares habitando en viviendas deficitarias pasó de 145.283 a 152.289. Si bien la incidencia del déficit en el total de hogares, según datos del último Censo (2010), se mantiene por debajo de los guarismos alcanzados en 1991; el panorama no deja de ser desolador. Sobre todo, si se tiene en cuenta que, entre 1991 y 2001, el déficit experimentaba un importante descenso tanto en términos relativos como absolutos (pasó de afectar a 145.283 hogares, que representaban el 14,2% del total de hogares residiendo en la Ciudad, a 126.863 representando un 12,4% del total).

Asimismo, desde que se inició la década de 2010, la problemática cobró visibilidad pública a través de la notoriedad que tomó en diciembre de 2010 el conflicto por la toma del Parque Indoamericano y, cuatro años después, la del barrio Papa Francisco. A los guarismos del censo y a las imágenes televisivas, se sumó el hecho de que "la conflictividad por la falta de acceso al hábitat se reactualizó [...] El accionar violento de las fuerzas de seguridad

frente a este tipo de conflictos sociales [mostró] continuidades. Una vez más, un operativo conjunto de las fuerzas de seguridad de la ciudad y de la nación mostró altos niveles de violencia contra las familias desalojadas” (CELS, 2015: 325).

En la Ciudad de Buenos Aires, los conflictos por el acceso al hábitat no son una novedad del siglo XXI. Por el contrario, desde principios del siglo XX, sobrevivió una tradición de movilización contenciosa en torno a las demandas por el acceso a la vivienda digna (Benítez, 2017).¹ Desde entonces, dichos conflictos engrosan el repertorio de situaciones que producen debates, controversias y/o movilización en defensa del derecho a la ciudad –en sus múltiples expresiones, tales como, territoriales, patrimoniales y/o ambientales–. En ellas es posible identificar momentos de movilización, oposición o participación, marcados por distintos niveles de tensión y confrontación (Melé, 2003). En este marco, el artículo que aquí se presenta se propone caracterizar cómo han evolucionado los conflictos por el acceso a la vivienda entre las poblaciones residentes en villas² durante la gestión del Parti-

do Propuesta Republicana (PRO) a cargo del Ejecutivo local desde el año 2008³. Para ello, se pasa revista a la situación habitacional en la CABA, al derrotero de la conflictividad por el

tierras de propiedad fiscal (Cravino, 2001). En sus orígenes, los ocupantes construían sus viviendas con materiales precarios y, con el correr del tiempo, realizaron mejoras de diferente envergadura y calidad. En todos los casos se trató de viviendas en una sola planta que, a partir de un núcleo originario, se fueron desarrollando progresivamente. A mediados de los años noventa, cuando la tierra urbana disponible en las villas comienza a agotarse y ya no es posible el desarrollo de nuevas *invasiones*, se inicia un proceso progresivo de densificación de las urbanizaciones populares. Primariamente, a través de la ocupación de sectores vacantes (hoyas, bordes de vías de ferrocarril, etcétera) y, posteriormente, a través de la construcción en altura. En forma paralela, comienzan a desarrollarse nuevos mecanismos para el acceso a las viviendas en las villas: se dinamiza la compra y venta de casas –es decir, de las estructuras construidas por los pobladores– y el mercado de alquileres.

1 La primera manifestación tuvo lugar en 1907 y se la conoció como la “Huelga de Inquilinos”. Se trató de un movimiento popular con contra la suba de los alquileres, liderado por los residentes de las casas de inquilinato o conventillos. Al respecto, véase: Suriano, 1983.

2 Las villas son ocupaciones de tierra urbana vacante que producen tramas urbanas irregulares. Es decir, no se trata de barrios amanzanados ni integrados a la ciudad formal, sino organizados a partir de pasillos por los cuales, en sus orígenes, no podían pasar vehículos. Su desarrollo responde a prácticas individuales y diferidas en el tiempo, a diferencia de otras ocupaciones protagonizadas por colectivos más o menos integrados que proceden planificadamente. En la Ciudad de Buenos Aires, se asentaron en

3 Buenos Aires es la capital del país y sede del gobierno federal. Por la reforma de la Constitución de 1994, se convierte en un miembro de la federación argentina, con un estatus especial. Posee un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción. La Ciudad Autónoma eligió su primer jefe de gobierno por voto popular en el año 1996. Entre 2008 y 2015, el partido a cargo del Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (PRO) fue oposición al Ejecutivo nacional. Sin embargo, entre 2015 y 2019 con la llegada del Ing. Mauricio Macri al Ejecutivo nacional, la ciudad y el Ejecutivo nacional compartieron el signo político. Desde 2019 a la actualidad, nuevamente, ambos Ejecutivos recaen en partidos opositores: PRO (en CABA) y Frente de Todos (a nivel nacional).

acceso al hábitat, en general, y a la toma de tierras, en particular, a los actores intervinientes y al papel del Poder Judicial en el desarrollo de los conflictos.

1. El deterioro de la situación habitacional⁴

Entre 2001 y 2010, la situación habitacional en CABA empeoró significativamente: las cifras no sólo superaron, en términos absolutos, los guarismos de 1991 sino que, además, quebraron la tendencia decreciente que el fenómeno había mostrado una década atrás. El problema cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta que entre 1991 y 2001, mientras que la cantidad de hogares que residían en la ciudad aumentaba a razón de 77 hogares por año (pasando de un total de 1.023.464 hogares a 1.024.231)⁵, la cantidad de hogares deficitarios decrecía a un ritmo acelerado (pasando de un total de 145.283 a 126.863). Esta situación se vio totalmente alterada entre 2001 y 2010. Por un lado, entre esos años, la cantidad de hogares creció exponencialmente en la CABA. Por el otro, la cantidad de hogares deficitarios no sólo no descendió, sino que se vio fuertemente afectada por el drástico cambio que la ciudad experimentaba en la demografía de sus hogares. El saldo fue que, en 2010, 25.426 nuevos hogares se sumaban a

los afectados por problemas habitacionales en 2001 (totalizando así 152.289).

Un fenómeno que da cuenta de la magnitud y de la profundidad del problema es, en parte, el aumento de la población viviendo en villas: según los datos del Censo 2010, hay 163.587 personas residiendo en 40.063 viviendas en villas de emergencia, asentamientos y Núcleos Habitacionales Transitorios en la ciudad (5,7% del total de personas y 3,7% de viviendas). Cabe destacar que, entre 1980 y 2010, la población viviendo en villas en la CABA se incrementa en un 380%, aun cuando en números absolutos no alcanza los valores históricos de 1976.

Otra de sus manifestaciones es el aumento de la proporción de hogares inquilinos. Según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, actualmente en la Ciudad de Buenos Aires un 30% de los hogares (unos 343.443 hogares) alquilan el lugar en donde residen. En la última década, la situación de los inquilinos en la CABA experimentó importantes cambios. En 2001, aproximadamente el 68% de los hogares de la ciudad vivía en una vivienda de la que era propietario *vis a vis* un 22% de inquilinos. En 2010, la proporción de propietarios desciende al 56% en favor de la situación de alquiler (que pasa del 22,2% al 30%). De los hogares inquilinos, la mayoría alquilan departamentos (73%) y/o casas (13%)⁶. Sin embargo, una importante propor-

4 Elaborado con base en Di Virgilio (2015) y Di Virgilio, Rodríguez y Mera (2016).

5 Interesa destacar que el crecimiento del número de hogares no tiene como correlato un incremento de la población, que en la Ciudad se mantiene estable desde el año 1947. Sino que obedece a una reducción de la cantidad de personas por hogar, la disminución de las tasas de natalidad, el incremento de la esperanza de vida y la aceptación de nuevas identidades sexo-genéricas y nuevos modos de convivencia.

6 Nos referimos a Casas tipo A. El Censo clasifica como “casa” a toda vivienda con salida directa al exterior (sus moradores no pasan por patios, zaguanes o corredores de uso común para salir al exterior). Asimismo, distingue entre Casas tipo A y tipo B. Estas últimas son consideradas precarias porque o bien no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no disponen de retrete con descarga de agua o tienen piso de tierra u otro material precario.

ción habita en piezas de inquilinato, pensión u hotel (12%) o en viviendas precarias (2%). Entre quienes habitan en piezas de inquilinatos, hoteles pensión y viviendas precarias, los problemas constructivos y el hacinamiento se superponen con situaciones que habitualmente ponen en jugo la seguridad de la tenencia: alquilan sin mediar un contrato de alquiler formal y, por ende, se ven expuestos a mayores grados de vulnerabilidad jurídica.

Con el aumento de la población en villas, el alquiler de cuartos que fungen como viviendas unifamiliares en condiciones de habitabilidad sumamente degradadas se convirtió en un fenómeno que afecta especialmente a estos barrios —el 40% de sus habitantes reside en habitaciones alquiladas de manera informal—. La institución del alquiler como forma de acceso a la vivienda en las villas es concomitante al agotamiento de tierra vacante (disponible para ser ocupada) y a la consiguiente estructuración del mercado informal de compra y venta de tierra y de vivienda. Tal como lo muestra Cravino (2006), el alquiler opera como puerta de entrada a la villa, constituyéndose en una situación transitoria que generalmente desemboca en la compra de una vivienda. Si bien los valores de los alquileres en el mercado informal son habitualmente más bajos que en el formal, no es exclusivamente el precio lo que lleva a muchos hogares a alquilar una pieza en una villa. Otro factor que impulsa y dinamiza las transacciones en las villas de la ciudad son las condiciones que los locadores les exigen a los locatarios para facilitarles el ingreso al inmueble. Alquilar una vivienda en el mercado formal supone contar con garantías inmuebles y con requisitos difíciles de cumplir. Asimismo, aun cuando los hogares pueden contar con los ingresos necesarios para afrontar el alquiler en el mercado formal, para la firma del contrato suele pedirse recibo de sueldo, algo que muchos jefes de hogar no tienen por ser trabajadores informales. Los pagos por el alquiler de cuartos habitualmente se realizan

diaria o semanalmente e incluyen el pago de los servicios. La relación entre el locador y el locatario no se encuentra sujeta a marco regulatorio alguno. El contrato entre ambos es verbal y se establece a través del vínculo cara a cara. De este modo, los inquilinos se ven sometidos en numerosas oportunidades a un trato hostil y arbitrario sujeto a las modificaciones del cuadro tarifario e incluso al desalojo sin mediar motivo alguno. Progresivamente, en las villas el alquiler se organiza bajo una lógica empresarial. Si bien es posible identificar algunos pocos locadores que alquilan cuartos o espacios de sus viviendas unifamiliares, en la amplia mayoría de los casos, los cuartos disponibles para alquiler son parte de edificaciones que pueden tener varios pisos, hasta cinco, y que se construyen en estos barrios exclusivamente a tales fines.

2. Los conflictos por el habitar: De la toma del Indoamericano a la vida cotidiana de los barrios

El mapa de los problemas habitacionales no se quedó sólo en los datos que muestra el Censo de Población y Vivienda. Tal como señaláramos anteriormente, la última década fue inaugurada por un conflicto que dejó ver a todas luces la profundidad y la gravedad de la cuestión. La toma del Parque Indoamericano en diciembre de 2010 puso en evidencia que, a pesar de estar ampliamente reconocido en la Constitución Nacional y en la de la propia CABA, para las familias de menores ingresos habitar la Ciudad de Buenos Aires parece ser un derecho negado.

El Indoamericano está localizado en el sur de la ciudad, en el barrio de Villa Soldati. Asentado sobre los terrenos de la antigua quema municipal, su origen es tributario de las intervenciones urbanísticas que la última dictadura militar llevó adelante en la ciudad. La construcción del parque se puso en marcha en 1977. El puntapié inicial fue el cierre de la quema y la implementación de un nuevo

sistema de tratamiento de basura a cargo de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). A partir de entonces, se propició la recuperación de los terrenos —antes utilizados como basurales— y su refuncionalización como espacios verdes. En ese marco, se inició la construcción del parque. En 1978, el entonces intendente de la Ciudad durante la dictadura, Osvaldo Cacciatore, impulsó un monumental proyecto para la parqueización del predio, la construcción de un parque de diversiones y uno zoofitogeográfico. Sin embargo, se inauguró solamente el de diversiones, quedando trunco el plan de creación del parque zoofitogeográfico. Sólo se construyeron los piletones que serían utilizados para abastecer de agua al parque (los terrenos luego abandonados, hoy son parte del barrio Los Piletones)⁷. Recién en el año 1995, se inaugura lo que se conoce actualmente como Parque Indoamericano que fue incluido en el plano oficial de la ciudad en 1999. Sin embargo, el estado del predio no se modificó merced al constante arrojado clandestino de *containers* de basura y la contaminación del predio. Fueron muchas las iniciativas y los anuncios de recuperar el parque. Pese a ello, para el año 2005, el área seguía sin ser recuperada. En diciembre de 2006, se inauguró el Paseo de los Derechos Humanos para conmemorar a las víctimas del terrorismo de Estado que, como gran parte del predio, fue *a posteriori* nuevamente descuidado. En 2007, la Corporación Buenos Aires Sur construyó allí una serie de infraestructuras

en el inmenso predio que pretendía emular el ambiente palermitano en el sur de la ciudad. A pesar de ello, la suerte del predio no cambió demasiado, intento tras intento, nunca logró ser recuperado en su totalidad. Fue ese espacio, que en sucesivas oportunidades intentó ser *civilizado* por la parqueización, el que fue *tomado* por un centenar de personas afectadas por la crisis estructural de vivienda de la ciudad. La *toma* fue relativamente corta, duró apenas una semana. Sin embargo, en ese breve tiempo, se produjo una fuerte represión, muchas personas resultaron heridas y se registraron tres víctimas fatales. Asimismo, la violencia desatada, en su dimensión material y simbólica, tuvo expresiones elocuentes en todos los medios de comunicación de cobertura nacional (diarios *Clarín*, *La Nación*, Página 12, entre otros), dejando al descubierto las *marcas* del conflicto por habitar en la Ciudad de Buenos Aires.

La *toma* del parque Indoamericano constituyó un punto de quiebre en la concepción sobre la problemática de las villas de la ciudad, dando pie a nuevos abordajes desde el Poder Ejecutivo y a un nuevo rol del Poder Judicial en los conflictos urbanos. Previo a los sucesos de diciembre de 2010, en la primera gestión del PRO (Propuesta Republicana) como responsable del Ejecutivo local, la política habitacional, en general, y hacia las villas, en particular, se caracterizó principalmente por un abordaje muy limitado, pragmático y fragmentado. La problemática villera no fue un tema de agenda prioritario. Su escaso protagonismo se expresó en la desarticulación de la estructura institucional de los organismos y agencias estatales que históricamente atendían la problemática (Birkman, 2016; Fainstein y Palombi, 2018).

La *toma* del Indoamericano y el conflicto que se desató en ese escenario puso en evidencia la magnitud del déficit habitacional en la Ciudad y, particularmente, el creciente proce-

7 La laguna sobre la que se asienta el barrio Los Piletones es el lago regulador Soldati, una laguna de retención que regula las crecidas de la cuenca del arroyo Cildañez antes de desembocar en el Riachuelo. Este lago regulador cuenta con un sistema de compuertas reparado en 1990 para permitir que el sistema hidráulico de la Ciudad funcionase regularmente.

so de inquinización en las villas⁸. Asimismo, impulsó la reorientación de la política pública hacia las villas de la Ciudad.⁹ La problemática de las villas se reposiciona en la agenda de gobierno e impulsa una fuerte reestructuración institucional, acompañada por una reformulación de los discursos oficiales sobre la problemática.

3. Los procesos de judicialización como arena de conflicto y el nuevo modelo de gestión

En los últimos años, en América Latina, la justicia ha intervenido en los conflictos urbano-ambientales de modo activo y novedoso. Este tipo de problemas se han llevado a la corte vinculándolos con derechos fundamentales e incorporando a los afectados como parte de las causas (Azuela, 2014). El ingreso de los conflictos en la arena judicial generó distintos efectos que pueden ser pensados desde su productividad social y política (Azuela y Cosacov, 2013), resaltamos la visibilización de una problemática en la agenda pública, la resignificación de procesos sociales y la transformación de normativas, derechos o legislaciones. La Argentina no fue una excepción. Tras la ausencia de respuestas mediante los mecanismos tradicionales de reclamo político, el Poder Judicial ha sido interpelado por diversos actores sociales para canalizar sus demandas. Las organizaciones sociales y territoriales comenzaron a hacer

uso de las herramientas jurídicas para canalizar demandas privadas y sociales, dando lugar a la judicialización de una serie de conflictos urbanos que buscaban tener impacto en la redefinición de las políticas públicas (Fainstein y Palombi, 2018). En este marco, se registra un conjunto de acciones judiciales que enmarcaron una serie de conflictos urbanos en villas de la CABA. Destacamos el amparo presentado por el incumplimiento de la Ley 14.826 para la realización de los comicios en las villas de la Ciudad, por el incumplimiento de las leyes de urbanización de la Villa 20 y la Villa 31, la causa Rodrigo Bueno por iniciada a partir de una orden de desalojo, demandas judicializadas por el déficit de servicios públicos, las causas por peligro ambiental, la causa por riesgo ambiental y urbano en el Elefante Blanco en Villa 15, la implementación de relocalizaciones de villas y asentamientos a partir de la Causa “Mendoza” y el incendio de Villa “Cartón”. De este modo, la Justicia se involucró en la resolución de ciertas problemáticas urbanas, funcionando como un nuevo espacio de disputa entre el Estado y las organizaciones sociales y territoriales. Como resultado de la judicialización de los conflictos urbanos, el Poder Judicial instó al Poder Ejecutivo y/o Legislativo al desarrollo de nuevas políticas, decretos o leyes para revertir las situaciones que dieron origen a los conflictos. Estas nuevas modalidades de demanda y exigencia –vinculadas a la acción judicial– nutren el repertorio de acción de los movimientos sociales, ampliando su capacidad de visibilizar un conflicto y posibilitando obtener ciertas victorias, aunque sean parciales. El protagonismo de la acción judicial en el marco de los conflictos urbanos, también, respondió a la ausencia de respuesta por medio de los canales tradicionales de demanda. En este sentido, el primer período de gobierno de la gestión PRO en la CABA implicó un cierre en el diálogo con las organizaciones territoriales que potenció una alianza táctica con el sector judicial que devino en un activismo judicial dentro del Fuero

8 Asimismo, visibilizó la problemática de la zona sur y su enorme desigualdad –en términos de estructura y equipamiento urbano– respecto de la zona norte de la Ciudad.

9 El reposicionamiento del Ejecutivo local sobre la cuestión villera se plasmó, con mayor claridad, en la segunda gestión del PRO, en el año 2011. Este segundo mandato se caracterizó por el despliegue de nuevas acciones y discursos en relación a la problemática villera y al mejoramiento de la zona sur.

Contencioso Administrativo (Cravino, 2016). Sin embargo, en el traspaso de la resolución judicial a la de la acción estatal, las instituciones presentaron grandes obstáculos para efectivizar lo dictaminado, por lo que en muchos casos sólo alcanzaron un nivel declarativo. La judicialización del conflicto urbano ambiental del Elefante Blanco en Villa 15 muestra a las claras la surte que siguieron los procesos. El conflicto se inició a partir de una acción ofensiva iniciada por los habitantes, luego de sucesivas situaciones de emergencia (por ejemplo, incendios por problemas eléctricos y/o por sistemas de calefacción poco seguros) y el incumplimiento del gobierno para solucionar los problemas de saneamiento urbano-ambiental. Ante la falta de respuesta del Poder Ejecutivo, los habitantes acudieron a las oficinas territoriales del Poder Judicial (Asesoría Pública Tutelar) y a la Defensoría del Pueblo, iniciando en 2013 un amparo contra el gobierno de la Ciudad. El fallo del Poder Judicial identificó al Poder Ejecutivo como principal responsable de la situación, ordenándole la resolución del problema mediante el saneamiento del edificio para garantizar las condiciones de habitabilidad de los hogares que allí residían. Frente a la medida cautelar, el Poder Ejecutivo asumió una actitud expulsiva promoviendo el desalojo de los habitantes por medio de subsidios. En el pasaje de la justicia al Poder Ejecutivo, se evidencia la ausencia de herramientas o bien de voluntades para la traducción de las órdenes judiciales en políticas públicas que tengan un impacto real y positivo en los territorios y hogares.

Más allá de la presencia de ciertos actores judiciales que, como mencionamos previamente, permitieron abrir los canales para los procesos de judicialización de los conflictos urbanos, no es posible pensar al Poder Judicial como un actor homogéneo y monolítico. Al igual que en el Poder Ejecutivo, en el Judicial coexisten una multiplicidad de actores con intereses diversos. De hecho, Cravino (2016) señala que la *toma* del Indoamericano también

significó un punto de inflexión en el accionar del Poder Judicial ya que, luego de dichos sucesos, las posiciones punitivas logran imponerse sobre aquellas que invocaban la defensa de derechos sociales. Este giro que, en cierta forma clausuró el ciclo de activismo jurídico, se vinculó con diversas presiones desde el Poder Ejecutivo a través de nuevos nombramientos de jueces afines.

Paralelamente, la política urbana en villas adoptaba ciertas particularidades. En primer lugar, se produjo la *territorialización* de las instituciones competentes mediante la instalación de oficinas en los barrios y/o equipos territoriales como herramienta para contener el potencial conflicto social, evidenciado en la toma del Parque Indoamericano y en otras tomas en la zona sur. Por otro, pese a desarrollarse un discurso institucional que proponía un modelo de abordaje integral sobre los barrios, en la práctica las políticas se limitaron a intervenciones focales en espacios públicos que no implicaron transformaciones sustanciales. Las denominadas “políticas de maquillaje urbano” buscaron transformar simbólicamente ciertos espacios públicos sin modificar las condiciones de vida de los habitantes. Este tipo de acciones estuvieron orientadas a visibilizar –para el conjunto de la ciudad– la presencia estatal en estas zonas conflictivas (Brikman, 2016; Fainstein y Palombi, 2018). Asimismo, las intervenciones se caracterizaron por atender a situaciones de emergencia. En este sentido, se priorizaron acciones focalizadas, puntuales y desarticuladas, dejando de lado el prometido abordaje integral de la problemática.

A pesar de ello, durante este período, junto a la intervención sobre las villas, se desarrollaron múltiples acciones de mejoramiento urbano y ordenamiento territoriales de la zona sur. Entre estos, podemos destacar la política de distritos especializados para la promoción de determinadas actividades económicas en zonas degradadas de la ciudad. Con idéntica intención, se impulsó el Plan Maestro de la

Comuna 8¹⁰, que si bien no fue aprobado en su totalidad demuestra una clara preocupación por intervenir en el área¹¹.

4. Una calma chicha: cuando los conflictos entran en un empate de fuerzas

Durante las últimas décadas, los conflictos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires fueron transformándose a partir de ingresar y transitar por nuevos campos de disputa. El creciente proceso de judicialización a nivel latinoamericano y en la Argentina, mostró una serie de efectos sociales y simbólicos sobre los actores y una redefinición de los abordajes de la problemática villera. En este contexto, la toma del Indoamericano puede pensarse como un punto de inflexión ya que, gracias a su visibilidad impulsó un reposicionamiento del Poder Ejecutivo sobre la problemática habitacional en villas y asentamientos de la ciudad, evidenció la heterogeneidad del Poder Judicial. En este sentido, el canal judicial se ha constituido en un espacio de lucha que integra los repertorios de acción de las organizaciones territoriales¹². De este modo,

10 La Comuna 8 es la unidad territorial descentraliza de la CABA en la que se concentra la mayor cantidad de villas. La misma se ubica en el sur de la ciudad.

11 Interesa destacar que, pese a la relevancia que asumió discursiva y mediáticamente la problemática de villas, el presupuesto asignado al área se redujo y se sub-ejecutó (ACIJ, 2014), interrogando la centralidad del problema en la agenda de gobierno.

12 Es posible pensar que el activismo judicial refleja un desplazamiento de la conflictividad social a la representación judicial. Este desplazamiento parece tener lugar en un contexto de debilitamiento de los movimientos reivindicativos sectoriales (sin definición partidaria, migratoria ni confesional).

en la actualidad, el ámbito judicial constituye un espacio en el cual vehiculizar las demandas de las organizaciones cuando el Poder Ejecutivo no ofrece respuestas. Pese al ciclo de activismo jurídico y a los cambios que se observaron en la orientación de las acciones del gobierno de la ciudad, la problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires continúa siendo aún una cuestión urgente y persistente. La misma se traduce en el crecimiento de población en villas bajo condiciones habitacionales deficientes y altos porcentajes de inquilinización.

En el año 2015, comenzó un tercer periodo de gestión PRO en el que se inició un conjunto de planes de urbanización en diversas villas de la Ciudad. Estas intervenciones, lejos de configurar un plan integral de intervención sobre la problemática, se caracterizaron una vez más por su heterogeneidad. Mientras en algunos casos como, por ejemplo, en la Villa 20, el proceso es fuertemente motorizado por la “Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Villa 20” –con el objeto de garantizar e instrumentar la participación de los vecinos del barrio en todas sus etapas (Ley 5705/2016)–. En otros, como en el del Barrio 31, si bien la ley que da origen al proyecto prevé la puesta en marcha de la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31-31Bis”, en tanto encargada de desarrollar el proyecto ejecutivo. Su implementación en el territorio y su seguimiento están a cargo de una Unidad Ejecutora de Proyecto, figura que no está presente en otros procesos¹³. Asimismo, mientras estas iniciativas dependen del Ejecutivo local; otras como, por ejemplo, la reurbanización del Barrio 21-24 Padre de la Sierra es promovida por ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo). Fi-

13 Interesa destacar que el proyecto es financiado, en parte, con fondos del Banco Mundial, lo que explica esta forma de organización de la gestión en el territorio.

nalmente, mientras que para algunos barrios se desarrollaron proyectos específicos, otros permanecen sin planes de intervención.

En este nuevo contexto, no quedan dudas de que la cuestión villera ha sido incorporada a la agenda de propuestas partidarias que representan a posiciones de centroderecha (como es el caso del PRO) y que tradicionalmente habían permanecido ajenas a estas problemáticas. Sin embargo, emergen nuevos interrogantes acerca de los factores que han motorizado estas intervenciones particularizadas. ¿Cuál es el vínculo entre estos nuevos proyectos y los procesos de judicialización previos? ¿Cómo se relacionan las organizaciones territoriales, el Poder Judicial y el Ejecutivo en este nuevo contexto? ¿En qué medida estas políticas impulsan un abordaje integral de la problemática?

Referencias bibliográficas

- ACIJ. (2014). *El derecho a la vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 en la Ciudad de Buenos Aires*. Disponible en <http://acij.org.ar/wpcontent/uploads/2014/10/INFORME-ACIJ-El-derecho-a-la-vivienda-en-el-proyecto-de-presupuesto-2015.pdf>
- Azuela, A. y Cosacov, N. (2013). Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales: en torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE (Santiago)*. 39 (118), 149-172.
- Azuela, A. (2014). *Los juristas y las ciencias sociales frente al activismo judicial y los conflictos urbano-ambientales en América Latina*. En A. Azuela y M. A. Cancino (Eds). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina* (pp. 7-33). México D.F.: PAOT-IRGLUS.
- Benítez, J. (2017). Estructura de oportunidades políticas y movimientos sociales urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015). Espacialidades. *Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*. 7 (2), 6-33.
- Birkman, D. (2016). ¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015. Quid 16: *Revista del Área de Estudios Urbanos*. (6), 1-26.
- CELS (2015). *Informe Derechos Humanos en Argentina. Siglo XXI Editores/ CELS, Ciudad de Buenos Aires*. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-argentina-informe-2015/>
- INDEC (2010). *Censo Nacional de Hogar y Vivienda 2010*. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/censos_total_pais.
- Cravino, M. C. (2001). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Trabajo presentado en “*Land Tenure Issues in Latin America*”, Birmingham.
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional del General Sarmiento.
- Cravino, M. C. (2016) Poder judicial y ocupaciones del suelo en Buenos Aires. *Direito y Praxis*. Vol. 07, Núm. 14, 454-491.
- Di Virgilio, M. M. (2015). Vivir en la ciudad de la furia. *Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencia Sociales*. Vol. 87, 12-17.
- Di Virgilio, M. M., Rodríguez, M. C. y Mera, G. (2016). La vivienda un problema persistente: las condiciones habitacionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1991-2010. *Revista CIS*. 13 (20), 21-48.
- Fainstein, C. y Palombi, A. (2018) Pragmatismo, desaliento de expectativas y gobernabilidad. La política de villas de las gestiones de Mauricio Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015). *Revista Territorios*. (40), 227-244.
- Melé, P. (2003): *Introduction: Conflits, territoires et action publique*. En P. Melé, C. Larrue y M. Rosemberg (Comps). *Conflits et Territoires. Tours; Maison des Sciences de L' Home* (pp. 13-32). Tours: Presses Universitaires François Rabelais.