



La casa y la multitud

Vivienda, política y cultura
en la Argentina moderna

ANAHI BALLENT
JORGE FRANCISCO LIERNUR



COOPERATIVA
EL HOGAR OBRERO
VERDADERO BANCO del PUEBLO
ABASTECE A SUS SOCIOS e INVIERTE
LOS FONDOS DE SU
CAJA de AHORRO
EN LA CONSTRUCCION DE EXCELEN

HISTORIA

ANAHI BALLENT
JORGE FRANCISCO LIERNUR

LA CASA Y LA MULTITUD

*Vivienda, política y cultura
en la Argentina moderna*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA

Primera edición, 2014

Liernur, Jorge Francisco

La casa y la multitud : vivienda, política y cultura en la Argentina moderna / Jorge Francisco Liernur y Anahi Ballent. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2014.

689 p. ; 23x16 cm. - (Historia)

ISBN 978-987-719-010-6

1. Historia Argentina. I. Ballent, Anahi II. Título.
CDD 982

Armado de tapa: Juan Balaguer

Imagen de tapa: El Hogar Obrero, afiche de 1925.

Archivo de Norberto Govetto.

Foto de solapa: Mariana Lerner

D.R. © 2014, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.

El Salvador 5665; C1414BQE Buenos Aires, Argentina

fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar

Carr. Picacho Ajusco 227; 14738 México D.F.

ISBN: 978-987-719-010-6

Comentarios y sugerencias: editorial@fce.com.ar

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*

Hecho el depósito que marca la ley 11723

IX. EL “PROBLEMA DE LA VIVIENDA” EN BUENOS AIRES Y LAS “VILLAS MISERIA”*

Anahi Ballent y Jorge Francisco Liernur

VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO: DESDE DÓNDE PENSAR
LAS “VILLAS MISERIA”¹

En la Villa 31 crecen en altura los edificios. La vieja imagen de las casas de lata y cartón ya no se corresponde con la realidad de estos barrios que alguna vez fueron de emergencia (véanse las figuras 30 y 31).

* A lo largo de su desarrollo, el presente trabajo incorpora muy pocas referencias bibliográficas, lo cual se debe a que se trata de un ensayo en el que se procura construir una hipótesis general de aproximación al tema de la gestación y consolidación de las villas miseria en Buenos Aires, haciendo foco en sus dimensiones física y urbana, hipótesis que requerirá de mayores y más profundos estudios para adquirir la consistencia de una tesis. De todos modos, nuestro razonamiento es deudor de numerosas investigaciones y aportes específicos sobre este problema, dentro de los cuales no podemos dejar de mencionar trabajos pioneros como los de Oscar Yujnovsky (*Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*, Buenos Aires, 1984), Nora Clichevsky (*El mercado de tierras en el área de expansión de BA y su incidencia sobre los sectores populares. Período 1943-1975*, CEUR, documentos de trabajo, 1975) y Lidia de la Torre (*Buenos Aires: del conventillo a la villa miseria. 1869-1989*, Buenos Aires, 2008) hasta aportes recientes como los de María Cristina Cravino (*Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Buenos Aires, 2006), Javier Auyero y Débora Alejandra Swistun (*Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires, 2008) y Rachel Arin Samuels (*Shantytown Dwellers and Neoliberalism in Buenos Aires, Argentina. Rethinking Slum Life*, Pensilvania, 2009).

¹ El uso de las comillas en “villa miseria” se debe a que esta ha sido la designación habitual en Argentina, nacida con un sentido, a medio camino, entre misericordioso y peyorativo. El nombre de este tipo de asentamiento humano es motivo de una compleja discusión internacional y, en tanto se trata de la primera forma de describirlo, constituye uno de los grandes inconvenientes a la hora de tratar de buscar soluciones. Es sabido que en América Latina también se los conoce como “callampas”, “favelas”, o “cantegriles”, entre muchos otros nombres. Las Naciones Unidas han decidido adoptar la designación en inglés “slum”, pero también esta constituye un motivo de controversia.

La expresión “villas de emergencia” constituye otra de las denominaciones dadas a este fenómeno en nuestro país. Se trata de una designación histórica, esto es, determinada por circunstancias específicas. En el momento en que comenzó a empleársela en

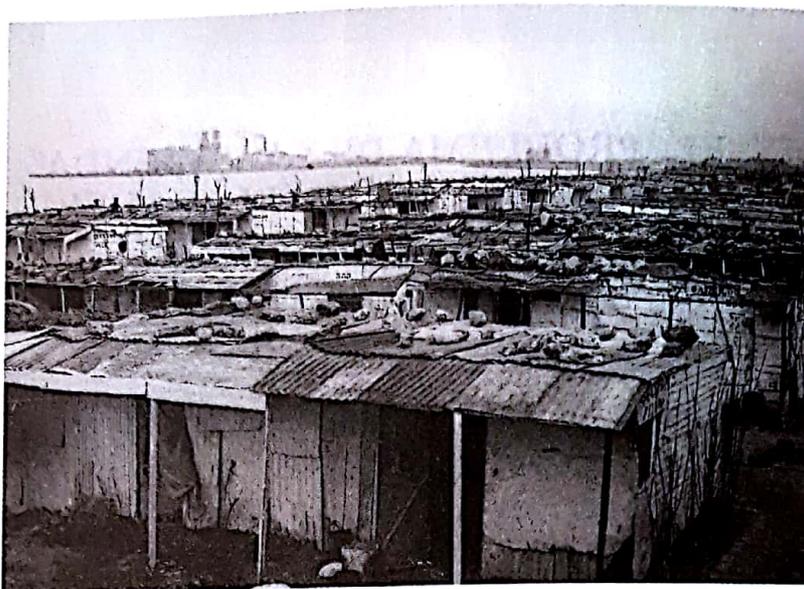


FIGURA 30. “Villa desocupación”, inicios de la villa 31.
Construcción oficial provisoria, c. 1933.

En simultáneo con este crecimiento, la provincia de Buenos Aires ha propuesto un plan para el área metropolitana en el que se prevé su reorganización y consolidación, abarcando un semicírculo que tiene 150 kilómetros de diámetro. Con sus zonas industriales, con sus nuevos caminos y autopistas, con la rearticulación de la totalidad del sistema de transportes terrestres, aéreos y fluviales de la región y con la construcción de sus nuevos subcentros, el plan nos dice que la megaexpansión metropolitana que supone tamañas dimensiones ha venido para quedarse.² No es necesario ser un especialista para percibir que buena parte de la sustancia de esa expansión consiste en barriadas que registran fuertes carencias, sectores urbanos de condiciones materiales miserables —o pobres, en el mejor de los casos—, que albergan a un porcentaje

Argentina muchos otros países de todos los continentes buscaban soluciones “de emergencia” para las carencias de vivienda que habían sido multiplicadas como resultado de la Segunda Guerra Mundial. Por ese motivo, era frecuente aludir a asentamientos, villas, barriadas o campamentos “de emergencia”. En vista de la permanencia en el tiempo del problema, esa designación ha caído en desuso.

² Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, 2008.



FIGURA 31. Villa 31, marzo de 2009.

apreciable de la población de la región. El presupuesto que subyace a esta propuesta es que los pobladores de esos sectores deben poder radicarse en los lugares en los que instalaron sus precarias casas, favorecidos por planes de mejoras organizados por el Estado. Dentro de este marco general, es necesario precisar que no todas las barriadas populares tienen las mismas características ni tampoco las mismas carencias: desde sectores urbanos consolidados deteriorados o empobrecidos (con condiciones deficitarias de vivienda y servicios) hasta las villas de emergencia, pasando por un fenómeno que se extendió a partir de los años ochenta como es el de los asentamientos, que se basan en tomas organizadas de terrenos desocupados. Estos últimos comparten con los primeros la vocación por integrarse a la lógica y a la morfología del entorno urbano; y con las segundas, el carácter ilegal de la ocupación de la tierra. Los distintos tipos de barriadas que indicamos constituyen, en rigor, realidades y problemas que tienen su propia especificidad, pese a que configuran matices dentro del panorama de una pobreza extendida. Al mismo tiempo, las políticas destinadas a uno y otro caso suelen confundirse. En efecto, obrando como lo hacía la figura del conventillo a fines del siglo XIX, la imagen de la villa miseria constituye, desde mediados de los años cincuenta, una representación que identifica el habitar deficitario y precario, tiñendo, pero también acusando recibo de, miradas

y acciones producidas en otro tipo de procesos de apropiación popular de los beneficios urbanos, como es el caso de los asentamientos mencionados anteriormente. A diferencia del conventillo, la villa miseria acentúa el carácter ilegal de la ocupación de la tierra.

Pero a pesar de ese carácter ilegal, la necesidad de la "radicación" de los asentamientos se admite como un acto de justicia y termina constituyendo no solo el presupuesto de planes técnico-políticos, sino que parece formar parte del sentido común en muchos sectores de la sociedad. La situación es en tal sentido paradójica. Quizás una reflexión sobre su historia pueda ayudarnos a comprenderla. En este capítulo trataremos de seguir los grandes pasos que el debate social ha recorrido para llegar a este estado de cosas. El hilo rojo que habrá de guiarnos es la relación entre los modelos de la vivienda popular, las ideas o planes para las ciudades y las formas de ocupación del territorio del país. Se trata de una tríada que, aunque parezca obvia, no lo es. Argentina ha dedicado grandes esfuerzos a la comprensión de las tres dimensiones del problema, esfuerzos que se han traducido en enormes inversiones, en la construcción de instituciones, en la organización de estudios e investigaciones. Pero lo cierto es que, a la hora de encarar cualquiera de las dimensiones mencionadas, estas siguen siendo abordadas en su singularidad, como si no existiera ningún lazo entre ellas. Como en el caso del plan citado, como ocurre con las políticas de vivienda nacionales y provinciales más sobresalientes, como también sucede con las políticas de desarrollo territorial —planes de producción agroindustrial y planes de desarrollo de los transportes aéreo, ferroviario, automotor y fluvial incluidos—, en cada caso, a lo sumo son dominantes las propuestas que, aun realizadas con las mejores intenciones y los más respetables instrumentos técnicos, carecen de articulación entre sí. A través del periplo histórico que esquemáticamente describiremos, intentaremos entonces recordar y destacar que, de continuar por esta vía, esos esfuerzos seguirán dispersándose y los problemas no solamente continuarán en pie sino que, a juzgar por lo ocurrido hasta aquí, empeorarán.

Para comenzar con los grandes pasos iniciales del proceso de modernización urbana y territorial, lo primero que se observa es que Buenos Aires fue concebida por las elites dirigentes como un pequeño centro administrativo-portuario concentrado en la actual zona central y rodeado por quintas y zonas de servicio y veraneo. Hacia allí confluía una inmensa red que cubriría todo el territorio nacional —y sobre todo la

pampa húmeda— con el objeto de extraer de él y conducir hacia el puerto los recursos que demandaba el crecimiento de los niveles de vida en Europa y especialmente en Gran Bretaña. En el sentido contrario, la red llevaría a las llanuras las fuerzas humanas —físicas e intelectuales— capaces de organizar el país como una gran máquina territorial de producción agraria los bienes que esa máquina requeriría para su funcionamiento y los capitales que deberían financiar esa inmensa empresa. Como es sabido, el tipo de producción extensiva, la estructura de la propiedad y sus lazos con el aparato político bloquearon en gran medida el flujo de personas, pero buena parte de las enormes ganancias generadas de este modo se volcaron en la construcción de la bella capital de la nueva nación. En esos tiempos inciertos, los traslados pendulares de los trabajadores migrantes transoceánicos, la fuerte especulación sobre los valores de la tierra, la localización de las fuentes de trabajo en el centro mismo de la ciudad generaron un modelo para la habitación miserable caracterizado por el hacinamiento, las graves condiciones sanitarias y la precariedad, conocido en otros sitios como "casa de vecindad" y que en Argentina hemos llamado "conventillo". Como actualmente ocurre a quienes enfatizan la creatividad popular de los actuales barrios miserables, la producción cultural de las primeras décadas del siglo XX (el tango y el sainete) pintó con rasgos románticos lo que, para los habitantes que debían soportarlos, constituían en la mayor parte de los casos profundos pozos de sufrimiento y sacrificio.

El modelo territorial en torno al que en realidad terminó organizándose la extracción de las riquezas de la pampa húmeda no encarnó según el esquema inicial. En efecto, además del desarrollo de la región, se organizaron económicamente otras zonas productivas, como la azucarera, la algodonera, la de las infusiones, la de la lana, la del vino, la maderera, las mineras, financiadas en general con los recursos provenientes de la articulación básica entre producción pampeana e intereses británicos. Por otro lado, buena parte de los trabajadores llegados de ultramar que nunca alcanzaron las imaginadas y prometidas pequeñas propiedades de las llanuras se instalaron definitivamente en la metrópolis y comenzaron además a hacer sentir sus voces. La ciudad concentrada de la primera fase de la modernización se convirtió así en una importante mancha urbana que, a partir de 1907, comenzó a abarcar, al menos en teoría, la totalidad del distrito federal. El temor a las epidemias, las nuevas formas de energía y las consecuentemente renovadas

tecnologías de transporte facilitaron esa expansión, ya que constituyeron las bases de un nuevo mercado de la tierra urbana destinado a los sectores medios y populares, a través de la venta de lotes individuales en mensualidades. El esfuerzo de los protagonistas populares de este proceso permitió invertir ahorros acumulados en la construcción de cuartos dispersos por ese territorio, al principio precarios y desprovistos de servicios, pero portadores de la ilusión de cambios futuros basados en la propiedad. Esos cuartos puestos uno detrás del otro se convertirían con el tiempo en las casas que la imaginación popular tan deudora de los frigoríficos asoció a las ristras de embutidos. La “casa chorizo” abrió el camino del ascenso social, y buena parte de los miserables de décadas atrás o sus herederos pudieron construir y representar mediante ella su nuevo lugar social, fundador de la mítica clase media porteña. Por supuesto que ni los conventillos ni los cuartos construidos con materiales precarios ni los prematuros barrios de latas y basuras dejaron de existir por eso. Es más, la expansión estuvo acompañada por la creación de la primera institución que los argentinos destinamos a reflexionar sobre los nuevos problemas de la metropolización y la necesidad de albergue para una multitud de pobres antes desconocida. Esa institución fue la Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB, 1915-1943), que en su seno reunió a numerosos intelectuales, educadores, economistas, pensadores, políticos, médicos y arquitectos que, a lo largo de casi tres décadas, se dedicaron a comprender no solo el nuevo fenómeno de la vivienda masiva —descubriendo en el camino su estrecha relación con el tipo más conveniente de dinámica urbana—, sino también la estructura del territorio en el que esa dinámica tendría lugar. Si bien de manera incipiente e incluso tímida, la creación de comisiones y la construcción de modelos experimentales de viviendas en el interior del país serían una respuesta a esa dimensión territorial del problema.

Del mismo modo, la adopción creciente de tipologías de vivienda en altura (como la casas colectivas Rivadavia y América en San Telmo o la Martín Rodríguez en La Boca), que dejaban atrás los esquemas de barrios de casas individuales (como el Cafferata o gran parte del Alvear), daría cuenta de una incipiente conciencia sobre la necesidad de concentrar los esfuerzos. No es extraño que estas propuestas colectivas en altura hayan sido las alternativas transitadas en la década de 1930, cuando desde tantos frentes diversos se dibujaba un programa de regreso a la aparentemente pacificada ciudad pequeña de los tiempos

iniciales. No estaba solo Leopoldo Lugones al proponer que la zona urbanizada de la Capital Federal recuperara las dimensiones de antaño, sin extenderse hacia el oeste más allá de la avenida Pueyrredón. En la provincia de Buenos Aires, la política del gobernador Manuel Fresco (1936-1940) de valorizar a los pueblos con nuevos servicios públicos y la construcción de edificios destinados a estos fines, los debates sobre la colonización de matriz "georgiana" de la llanura y los distintos proyectos destinados a ese fin hasta mediados de los años cuarenta forman parte de esta ideología de la vivienda, la ciudad y el territorio que puede calificarse como conservadora.

Vivienda y ciudad (1936) fue el título del primer libro de Wladimiro Acosta, uno de los arquitectos modernistas más radicales que actuó en Argentina. Escribió ese texto a pocos años de llegar al Río de la Plata desde Europa, donde, en la Alemania de la República de Weimar, había participado de los debates acerca, precisamente, de la imprescindible relación entre los dos términos que su título articulaba. Debates que en las condiciones de la experiencia socialdemócrata llevaron a la realización de un muy conocido conjunto de propuestas fundadoras de buena parte de las elaboraciones posteriores sobre la cuestión. Lo más notable en la propuesta de Acosta es que, con antecedentes en las ideas de Ludwig Hilberseimer, promueve una alta valorización de la concentración metropolitana, y obtiene como resultado el modelo del City Block. Más allá de algunas menciones aisladas, en el libro de Acosta el territorio brilla por su ausencia, lo que probablemente sea la mayor de las debilidades que su propuesta deja como herencia.

En los años que siguieron a su visita a Buenos Aires en 1929, las ideas de Le Corbusier no tuvieron aquí el impacto que él hubiera deseado. En línea con la versión "conservadora" encarnada por la propuesta de Lugones, la suya consistía en volver a las dimensiones "originales" de la ciudad, con una alta concentración especialmente en la zona central. Ni en Acosta ni en Le Corbusier se plantea la necesidad de solución de un "problema de la vivienda" analizado de manera autónoma, sino que se lo asocia claramente a un problema urbano. Ambos atribuían la raíz del "mal" a la inadecuada distribución de los esfuerzos sobre una superficie expandida sin límites. La concentración no solamente permitiría racionalizar el uso de las plantas bajas y reducir los costos de los servicios, sino también los de la producción edilicia, que ya no quedaría librada a los altos costos provocados por el menudeo.

Hacia finales de la década de 1930, el azar puso a los jóvenes Jorge Ferrari Hardoy y Juan Kurchan en la puerta del atelier parisiense del maestro suizo, dispuestos a ayudarlo gratuitamente a perfeccionar esas ideas. Diez años más tarde, cambios políticos e ideológicos colocaron esas propuestas perfeccionadas al alcance de su realización gracias a la designación de Guillermo Borda, un amigo de la infancia de Ferrari, en el equipo que habría de ocuparse del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires según las directivas del nuevo presidente de Argentina, el general Juan Domingo Perón.

LA "VILLA" COMO ANOMALÍA

La etapa que se abría de este modo entrañaba una gran complejidad, ya que el peronismo no estableció direcciones únicas capaces de conducir en un mismo sentido las diferentes políticas públicas. El estímulo a la instalación de proyectos de impacto territorial descentralizador se tradujo en resultados claramente visibles, como las industrias automotrices y aeronáuticas en Córdoba, el intento de creación de la Ciudad Universitaria en Tucumán o la construcción del Centro Atómico Bariloche de la Comisión Nacional de Energía Atómica, para mencionar los casos más salientes; y la vieja estructura de la sociedad agraria se conmovió con medidas como la institución del Estatuto del Peón Rural. Sin embargo, no es menos cierto que, a pesar de todo ello, las industrias sustitutivas cuya expansión había comenzado en la década anterior continuaron concentrándose en Buenos Aires.

Las políticas de vivienda también oscilaron. Se realizaron grandes conjuntos de monobloques en áreas periféricas de la Capital Federal, pero sobre todo se construyeron numerosos barrios de viviendas individuales. Al mismo tiempo, y en la intervención de mayor impacto, el Banco Hipotecario Nacional (BHN) estableció un plan (Eva Perón, a partir de 1952) que estimulaba la construcción de ese tipo de viviendas en un número nunca visto antes —alrededor de medio millón—, pero sin previsión de política alguna para su localización. El plan concentrador de Le Corbusier y sus discípulos, en cambio, fue dejado sin efecto a poco de que su estudio hubiese comenzado.

Recordemos que en esta etapa la fuerza de trabajo provenía de las provincias del interior, cuyos habitantes percibían el atractivo de mejo-

res salarios y condiciones de vida en las áreas urbanas del litoral rioplatense ofrecidos por una política que orientaba el flujo de recursos de la producción agraria al desarrollo industrial. Reforzadas estas razones por una gestión que, en afán de ganar apoyos populares, congelaba los alquileres y, por ende, tendía a frenar la construcción de nuevas viviendas para los sectores medios, el resultado de estos enormes desplazamientos internos de población fue el surgimiento de nuevos asentamientos, no inéditos por su precariedad pero sí por su magnitud y velocidad de crecimiento.

Sin embargo, el peronismo no desarrolló una política específica para esta nueva realidad urbana, ya que sus planes de vivienda tuvieron como principales destinatarios a los trabajadores sindicalizados, y los casos de extrema precariedad fueron atendidos de manera no sistemática por la labor asistencial de la Fundación Eva Perón. Sin embargo, la extensión del fenómeno hizo que en 1952 la administración municipal de la Capital Federal, a cargo de Jorge Sabaté, creara una comisión para el estudio de lo que denominaba "barriadas de construcción improvisada". Aunque los cambios políticos dentro de la gestión del peronismo no nos permiten rastrear la acción de la comisión, su formación constituyó un signo de reconocimiento de un problema particular, complejo y relativamente nuevo sobre el cual las políticas de vivienda hegemónicas no estaban actuando.

En rigor, el debate público sobre este tipo de barriadas se consolidó a partir del derrocamiento del peronismo. El expresivo nombre de una de ellas, "villa miseria", designaría en adelante el fenómeno que la novela *Villa Miseria también es América*, del escritor Bernardo Verbitsky (1957), describiría a fines de los años cincuenta en una sociedad que observaba esos nuevos asentamientos con asombro e incomprensión.

Los más feroces de los antiguos opositores al peronismo juzgaron al comienzo que en realidad estaban ante una suerte de "maldición bíblica". Para ellos, las villas eran las nuevas tolderías, los rasgos más salientes de una "destrucción de la civilización" que cercaba amenazante a Buenos Aires, indicando el futuro que habría tocado a todos los argentinos de no haberse detenido, mediante la expulsión de los peronistas del poder, el proceso que hubiera provocado esa debacle. Según sus vencedores, con sus criticadas "concesiones", el general populista había desencadenado a los jinetes del Apocalipsis, que se presentaban a cobrar sus víctimas. Recuperando antiguos argumentos empleados en relación

con los conventillos, algunos creían que a esa causa debía atribuirse incluso la atroz epidemia de poliomielitis que devastaba la ciudad y amenazaba al país. Como anomalía, entonces, las villas entraron en el campo de visibilidad de la técnica y la política de la autobautizada "Revolución Libertadora": la Comisión Nacional de la Vivienda promovió, en 1956, el primer Censo de Villas de Emergencia, que indicó 21 villas en la Ciudad de Buenos Aires y 41 en el Gran Buenos Aires, que albergaban algo menos del 2% de la población del área metropolitana. Al mismo tiempo, se proyectaron los primeros planes de erradicación de villas a conjuntos transitorios, de los cuales fue poco lo ejecutado.

En cuanto a las propuestas urbanas concretas, siguiendo la traza de Le Corbusier o Acosta, las acciones imaginadas para la ciudad en los años inmediatamente posteriores al golpe de Estado de 1955 no contemplaron esta nueva dimensión del problema, y en el nivel del plan urbano se imaginó la posibilidad de regular el funcionamiento y el crecimiento de la ciudad mediante una propuesta originada en las oficinas del gobierno municipal. Pero la principal y más discutida iniciativa provino del BHN. Nuevamente, consistió en concentrar una enorme masa de recursos en la renovación de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, que ya contaba con una valiosa estructura de servicios, lo que permitiría incluso disminuir la expansión de la Ciudad al atraer hacia su centro a los *commuters*, provenientes de las nuevas periferias desarrolladas en el período precedente, quienes todos los días cargaban trenes, rutas y transportes colectivos para trabajar. Dado que el intento fue de brevísima duración, resulta difícil caracterizar el territorio que se imaginó para esa solución; pero al calor de esta iniciativa comenzó a forjarse una visión opuesta, sintetizada en el título de un artículo publicado por una revista en la que estaban forjando las ideas del "desarrollismo": "¡No más viviendas en la Capital, grita el país desierto!".

Paralelamente, y más allá de esta discusión, las villas fueron poco a poco haciéndose más visibles, y con ello, aunque fuera para limitados sectores políticos o intelectuales, también comenzaron a ser entendidas, o al menos a ser estudiadas, como un problema profundo y nuevo. Este proceso movilizó a sociólogos, psicólogos, educadores, arquitectos, abogados, antropólogos y economistas, aunque también en el campo artístico se registraron nuevas formas de comprensión y valoración del fenómeno, como puede registrarse en la obra de Berni (la serie *Juanito Laguna*, iniciada en 1960) o en la filmografía de David José Kohon (a partir de

su cortometraje *Buenos Aires*, de 1958). A la vanguardia, se ubicó la Universidad de Buenos Aires, a través de su recientemente creada oficina de Extensión Universitaria, mediante un plan masivo de estudio e intervención en Isla Maciel que llegó hasta el proyecto de un conjunto de viviendas en ese barrio. En él, y en un simultáneo proyecto para el barrio de La Boca también promovido por el BHN, se buscó por primera vez conseguir respuestas organizativas y formales que respondieran de manera sensible a las formas de habitar de los migrantes internos, antes poco consideradas, con la intención de superar el mito urbano (universal, por otra parte) que atribuía a los nuevos habitantes de los monobloques peronistas un uso inadecuado de las instalaciones, como la quema del parqué para hacer asados.

No es de extrañar que, en parte determinado por la fuerte crisis económica que lo obligaría a realizar los primeros "ajustes estructurales" bajo la recientemente inaugurada supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI), pero en mayor medida como consecuencia de una concepción estratégica "anticapitalina" que priorizaba la expansión de polos de desarrollo en el interior, la política de vivienda del gobierno desarrollista que sobrevino en 1958 se redujera a la construcción de los llamados "medios caños", estructuras prefabricadas entendidas como unidades transitorias. Pero fueron esas mismas políticas las que hicieron estallar la pretendida posibilidad de regulación técnica del orden de la ciudad, cuando el Ejecutivo municipal permitió la construcción de las primeras grandes torres de oficinas en el centro de la Capital —destinadas a las sedes de las nuevas grandes empresas internacionales que se instalaban en el país—, contradiciendo e ignorando las premisas del plan apenas terminado de redactar. La presencia del FMI no era la única novedad en materia de financiamiento. De la mano de la reacción kennedyana a la Revolución Cubana, llegaron también los primeros grandes créditos internacionales otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por añadidura, en esos mismos años se difundió en la cultura arquitectónica internacional el nuevo concepto de la prefabricación pesada, en buena medida proveniente de Francia —donde se había desarrollado como parte del proceso de reconstrucción luego de la Segunda Guerra Mundial—, pero también de la Unión Soviética, empeñada en la producción masiva de viviendas tras la caída del estalinismo.

Mientras tanto, en Buenos Aires, las villas miseria no dejaban de extenderse, al tiempo que sus habitantes, como ya había ocurrido con

los ocupantes de los conventillos y los pobladores de las barriadas pobres en las primeras décadas del siglo XX, comenzaron también a constituirse en una cada vez más importante base electoral. Con una particularidad: que en los inicios del proceso vivía en estos barrios un mayoritario sector de trabajadores no sindicalizados, unidos por la común necesidad de luchar por mejorar sus condiciones de vida. Esta relativa autonomía en relación con las estructuras oficiales del movimiento obrero —la “columna vertebral del peronismo” — puede explicar el crecimiento en las villas de la influencia del Partido Comunista a través de organizaciones como la Unión de Mujeres Argentinas. También el Partido Demócrata Cristiano y los partidos socialistas recibían las demandas de los habitantes de las villas desde el Concejo Deliberante porteño, organizados en la Federación de Villas de Emergencia de la Capital Federal. Y esa autonomía relativa respecto de los aparatos políticos y sindicales también permite comprender que, frente a la oposición peronista, y necesitado de una urgente ampliación de su base electoral, a comienzos de los años sesenta el gobierno de Arturo Illia (1963-1966) buscara seducir a estos sectores y promoviera, a través de la intendencia municipal, la aplicación de los créditos internacionales. Ello dio inicio a la construcción del primer megaconjunto de viviendas (Lugano I y II) en la única gran área vacante que aún tenía la ciudad.

Hasta aquí, sea porque pensaban que los migrantes debían volver a sus zonas de proveniencia o porque creyeran que, tratándose de un proceso irreversible, el gobierno debía proveerlos de viviendas adecuadas, lo cierto es que la consigna mayormente compartida era que la “anomalía” de las villas miserias debía ser erradicada. Solo como respuesta parcial a la presión política de las organizaciones villeras se implantaron en las villas acciones asistenciales reducidas de provisión de servicios y mejoramiento de las condiciones de vida.

La dictadura militar de Juan Carlos Onganía (1966-1970), que derrocó al gobierno de Illia, intentó llevar a la práctica un curso de acción de perfil tecnocrático-eficientista inspirado en las prédicas desarrollistas, a la par que pretendía instalarse como baluarte de los valores “occidentales y cristianos”, esto es, como fuerte aliado de Estados Unidos. En una dirección se intentaron transformaciones territoriales, especialmente mediante la construcción de grandes infraestructuras, como complejos petroquímicos, diques o centrales nucleares, todo ello acompañado por un discurso de la planificación. Pero difícilmente iría tal

política a resolverse de manera plena cuando al mismo tiempo debían mantenerse las condiciones favorables para la expansión de grandes empresas de origen estadounidense (con bajo requerimiento de mano de obra), a lo que habrían de sumarse medidas presuntamente racionalizadoras pero de efecto devastador en términos sociales y demográficos, como el cierre de los ingenios azucareros en la provincia de Tucumán.

De manera que durante estos años el "problema" de las villas miseria continuó creciendo y pasó a constituir entonces el llamado tercer cinturón metropolitano, lo que configuró uno de los sectores más pobres de una aglomeración compleja y diferenciada internamente, que resultaba imposible seguir pensando como "Ciudad de Buenos Aires". El ideario tecnocrático desarrollista inspiró la redacción de un gran plan que concebía a la totalidad del territorio litoraleño desde Rosario hasta La Plata como una única unidad, proponiéndose ahora la utopía de su armonización en escala geográfica. También la dictadura militar procuró obtener y aplicar (o se sometió a las presiones para que ello ocurriera) las nuevas líneas de crédito internacionales, de manera masiva, a la construcción de viviendas para solucionar el ya explosivo problema de las villas de emergencia. Para eso se impuso la aplicación de unos ampliamente publicitados "planes de erradicación" (PEVE, a partir de 1967), y se debió corregir, por vía de la reestructuración de los sistemas de crédito, la débil constitución de la industria de la construcción en la fase anterior, no preparada —ni con equipos ni con estructuras gerenciales o financieras— para hacer frente a las magnitudes de obra exigidas por los organismos internacionales.

Los conjuntos promovidos de este modo trataban de incorporar de manera masiva las premisas que habían comenzado a estudiarse en Isla Maciel y que en ese momento se discutían en la cultura arquitectónica internacional. Basta pensar que en 1969 tuvo lugar en Argentina el X Congreso Internacional de la Unión Internacional de Arquitectos, dedicado a la cuestión de "La vivienda de interés social". En esos conjuntos está presente una concepción de lo popular como diferencia constitutiva positiva en relación a la "ideología burguesa". Con profunda nostalgia por los mundos que la modernización metropolitana estaba sepultando para siempre, sus habitantes eran concebidos por los autores de esos proyectos como portadores de auténticos valores de comunidad, solidaridad, convivencia, creatividad, libertad y, paradójicamente, defensores al mismo tiempo de tradiciones y de las esperanzas

de crear una sociedad verdaderamente nueva. Herederos de las viejas ideas de las "fortalezas proletarias" promovidas por la socialdemocracia alemana con la construcción de barrios obreros (*Siedlungen*) en los alrededores de las principales ciudades, los barrios impulsados de este modo daban forma a enormes segmentos urbanos absolutamente desligados de la trama constitutiva de la ciudad, lo que promovía también aquí un aislamiento por el que, con el tiempo, debería pagarse el alto precio de la segregación.

Si bien para las dictaduras (1966-1973) los planes de erradicación seguían siendo parte de la estrategia de captación de ese sector social de importancia creciente pero aún no integrado en estructuras estables del sistema político, su aplicación fue llevada adelante con un inaudito nivel de torpeza y brutalidad. Las consecuentes protestas avivaron una llama que en los años siguientes alcanzaría una extraordinaria intensidad.

LA VILLA, BALUARTE DE LA REVOLUCIÓN

Para comprender la magnitud del conflicto generado, es importante tener en cuenta un conjunto de factores que contribuyeron a alimentarlo. Hemos señalado la particular condición de relativa autonomía institucional de las poblaciones marginales y, al mismo tiempo, su creciente peso político y el hecho de que en este carácter las villas hayan atraído a numerosos grupos con vocación política. A mediados de los años setenta comenzó a actuar en ellas un actor que sería decisivo: la Iglesia católica. En realidad, el proceso había comenzado mucho antes, con la constitución de Emaús en Argentina (1954), en continuidad con la experiencia iniciada en Francia en 1949 por el abate Pierre para paliar las tremendas carencias de vivienda producidas como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. En esos mismos años, en la Iglesia católica se producía un viraje teológico a partir del cual la inserción de los curas en la vida popular, compartiendo literalmente las dificultades de sus feligreses, pasaría a tener un peso creciente en relación con el carácter interior que había tenido hasta entonces la actividad sacerdotal. Ese viraje conduciría al Concilio Vaticano II, a las posiciones de los obispos latinoamericanos en Puebla y a la constitución de la corriente de curas obreros y del denominado Tercer Mundo. La vocación de ir a buscar a Cristo compartiendo la vida de los más pobres llevaría a esos curas al

corazón de las villas a mediados de los años sesenta. La diferencia crucial entre Emaús y los "tercermundistas" en torno a este tema consistía en el hecho de que, mientras en el primer caso se proponían "educar" a los habitantes para convertirlos en correctos ciudadanos, en el segundo se planteaban, por el contrario, favorecer la "diferencia" de los villeros con la "contaminada" burguesía urbana, entendiendo esa diferencia como auténtica semilla de una sociedad genuinamente cristiana.

Paralelamente, la toma del poder por parte de Fidel Castro y sus seguidores en Cuba, en esos mismos años, mostraba que era posible llevar a cabo una revolución socialista sin seguir el camino soviético, al que se veía como burocratizado, despótico y con vocación imperial. Por añadidura, esa revolución ya no había tenido como protagonista principal al "proletariado", fuese porque para algunos también este sector social se había "aburguesado" o porque, según otros, su rol era mínimo en un territorio dependiente del imperialismo y, por lo tanto, con fuertes rasgos semif feudales y una muy débil revolución industrial. De aquí que la "urbanización dependiente", como comenzó a ser llamada, iba a interpretarse en realidad como una masiva, intempestiva y creciente marcha de los campesinos desposeídos hacia la periferia de las grandes ciudades. Organizada conceptualmente por teóricos como Manuel Castells en tensa relación con las teorías de la "marginalidad", esa nueva realidad suponía, para quienes tuvieran vocación revolucionaria, centrar su acción precisamente en esos cordones, ya no compuestos por "lumpemproletariado" u "obreros desocupados" —como seguía postulando la ortodoxia marxista— sino por campesinos dislocados de su ambiente originario.

Con clara conciencia de que en Argentina el "movimiento obrero" seguía por el momento bajo la fuerte influencia de la "burocracia sindical", y a diferencia de otros grupos "clasistas", las llamadas "formaciones especiales" peronistas y otros grupos influidos por el guevarismo y el maoísmo apuntaron a trabajar en estos barrios para constituirlos en bastiones o "territorios liberados", como se usaba decir en relación con la simultánea acción de las guerrillas campesinas sudasiáticas.

En las facultades de arquitectura, estas ideas de origen estrictamente político se articularon con las nuevas preocupaciones que también agitaban a amplios e influyentes segmentos de la arena internacional. En distintos países europeos pero especialmente en Gran Bretaña y en Estados Unidos, a comienzos de la década del setenta se asistía al apogeo de

movimientos de contestación que, en el campo específico de las políticas de vivienda, y a la luz de la evidente pobreza y el desasosiego generado por las distintas expresiones del triunfo de lo que se suponía el ideario del urbanismo moderno, ponían en cuestión esas premisas y las instituciones creadas para llevarlas a cabo. En este contexto surgió y se expandió el concepto de “no plan”, de raíz anarquista; el movimiento de *squaters* que ocupaban las propiedades vacías; el *advocacy planning*, en las comunidades negras estadounidenses; el urbanismo *without planners* y las teorías de los *patterns* de Christopher Alexander, que culminaron con la más conocida expresión internacional de este clima de ideas en el conjunto promovido por las Naciones Unidas en Lima (Previ-Perú, Proyecto Experimental de Vivienda), como consecuencia directa de la acción y la prédica de John Turner, el más destacado teórico de la superioridad de las “poblaciones informales” en relación a cualquier otra solución urbana conocida hasta el momento.

Donde los higienistas decimonónicos solo encontraban ausencias y carencias de valor, las nuevas miradas hallaban recursos e instrumentos no pocas veces más adecuados que los elaborados por los técnicos y por el Estado. Este notable viraje en las formas de mirar el habitar popular tuvo consecuencias sobre la elaboración de nuevas propuestas, que en su mayor parte se produjeron fuera de los organismos estatales —ya que implicaban una discusión con las formas de acción estatal—, pero más tarde fueron adoptados parcialmente por ellos. Dentro de este campo merecen destacarse proyectos como el UNNE-UNO (Universidad Nacional del Nordeste, 1967) o las propuestas del Centro de la Vivienda Económica, formado inicialmente en la Universidad Católica de Córdoba, que en lugar de proporcionar viviendas completamente terminadas, trataban de valorizar los recursos provistos por el usuario y sus aptitudes para la autoconstrucción.

En 1971, cuando faltaban aún varios años para la caída de la dictadura militar y su reemplazo por el “gobierno popular” de Héctor José Cámpora, las autoridades de la Capital Federal dieron luz verde a un experimento “participacionista”. Si bien estaba en sintonía con la ingenua propuesta política de la dictadura —empeñada en reemplazar a los partidos políticos por formas no políticas de “participación popular”—, la experiencia iba a desembocar en una realización que asumiría en adelante un papel modélico. Así, con el apoyo financiero y el respaldo político del intendente, los técnicos municipales junto con los habitan-

tes de una villa y sus asociaciones construyeron un proyecto consensuado de trescientas viviendas, en un predio cercano al emplazamiento original del barrio. La experiencia de la Villa 7 fue un banco de pruebas para la inclusión de estudiantes y profesionales en el proceso, algo que por otra parte, aunque de manera menos protegida, estaba ocurriendo en casi todas las villas, con frecuencia de la mano de los sacerdotes tercermundistas, con quienes estaban estrechamente ligados buena parte de los líderes políticos de las "formaciones especiales".

El contexto de fines de los años sesenta y principios de los setenta, entonces, produjo una vuelta de campana en las ideas que vimos comenzar a desarrollarse a mediados de los cincuenta. Así, aquello que había sido considerado como una anomalía que se procuraba superar pasó, a partir de aquí, a constituir el baluarte de la transformación y del cambio revolucionario, tanto desde el punto de vista religioso como desde el político y el técnico. De este modo, la consigna de "erradicación" de las villas miseria se transformó en la de "radicación". Ya no se trataría ni de reorganizar de otra manera al país para que el "problema de la vivienda" dejara de existir, simplemente porque de ese modo habría dejado de existir el problema de la pobreza; ni tampoco de dotar a esos pobres de viviendas "dignas", que no solamente les permitieran el disfrute de su vida privada sino también de servicios urbanos dignos, desde los cloacales hasta los educativos; ni mucho menos de integrar a esos pobres como ciudadanos y vecinos en los barrios de la ciudad formal. Es que "radicar" no era simplemente una consigna urbana o arquitectónica, sino sobre todo un medio para preservar núcleos de resistencia al mundo burgués, y con ella, la identidad "especial" y potencialmente revolucionaria del "pueblo" más auténtico y menos corrupto.

Ahora bien, cuando después de más de 18 años de haberlo perdido el gobierno estuvo nuevamente en manos de Perón en 1974, sus intenciones respecto de nuestro tema diferían de manera sustantiva de las de sus presuntos seguidores radicalizados. La política económica de su gobierno proponía poner en marcha un proceso productivo dentro de un programa de "reconstrucción nacional". Para ello debía frenar el proceso inflacionario, atraer todos los capitales posibles y disciplinar a las fuerzas sociales centrífugas que, en rigor, la propia acción previa del líder había contribuido a desencadenar. Utilizar las líneas de financiamiento internacional para la construcción masiva de viviendas era una de las claves de la propuesta, y por eso se le encomendó a un hombre de con-

fianza del presidente, José López Rega, a cargo del relevante Ministerio de Bienestar Social, que había tenido en sus manos el manejo de los planes de erradicación desde la década anterior (véase la figura 28). A la vez que suponía la entrada de fondos, la transformación con nuevos nombres de los planes ya puestos en marcha por la dictadura militar (los PEVE pasaron a denominarse Alborada) y el agregado de nuevos planes para créditos a la construcción de viviendas individuales garantizaban la reorientación de esos fondos a la producción de bienes y a la absorción de las importantes masas de mano de obra típicas de la industria de la construcción; pero además, y sobre todo, permitían ir a disputar directamente la conducción de los nuevos sectores sociales villeros, baluarte de las díscolas y crecientemente opositoras "formaciones especiales". De aquí que la batalla por las villas estuviera en el corazón de las disputas cada vez más feroces entre el gobierno y ese sector de la oposición radical. En este contexto, la consigna de radicación se transformó en la piedra de toque; y las organizaciones villeras que habían venido conformándose especialmente desde finales de la década anterior comenzaron a ser desgarradas por los enfrentamientos entre los bandos de quienes aceptaban las propuestas de erradicación del Ministerio de Bienestar Social y los que rabiosamente se oponían a ellas. En el centro de estas disputas quedó el sacerdote Carlos Mugica, que si bien se había alejado del Ministerio de Bienestar Social al que había sido convocado por el secretario privado de Perón, hacia mediados de 1974, y frente a la evidente mejora que el plan de "erradicación" traería a sus feligreses, postulaba que tanto él como otros curas que lo acompañaban estaban "a favor de este plan, porque nosotros queremos erradicar las villas y no eternizarlas".³ Estas posiciones le valieron ser "condenado" a la cárcel del pueblo, en la que en cada número "encerraba" a los enemigos una de las revistas más radicalizadas de entonces. Posteriormente, en mayo de 1974 y en circunstancias nunca aclaradas totalmente, Mugica murió acribillado.

Su muerte coincidió con el fin de esa etapa. Los planes del Ministerio (López Rega/Perón) continuaron adelante cada vez con mayor entusiasmo. Así llegaron a pensarse verdaderas ciudades satélite de Buenos Aires con 100.000 habitantes; ciudades que nunca se realizaron porque las circunstancias políticas cambiaron radicalmente a partir de 1976,

³ Carlos Mugica, "La ultra izquierda en las villas", septiembre de 1984, citado en Jorge Vernazza (comp.), *Padre Mugica. Una vida para el pueblo*, Buenos Aires, 1996.

con el advenimiento de una nueva pero infinitamente más cruenta dictadura militar.

SOFOCAR LA ANOMALÍA: LA VILLA, OBJETO DE REPRESIÓN

La gestión de la Capital Federal quedó en manos de Osvaldo Cacciatore, un brigadier con fuertes ambiciones ejecutivas. Los grandes conjuntos que estaban en obra se terminaron pero, como el corazón de la propuesta autoritaria de la dictadura consistía también aquí en "limpiar" a toda costa la ciudad de los "elementos indeseables", los villeros fueron trasladados por la fuerza fuera del perímetro federal. La política general de estos años se proponía abrir el país y su economía a los presuntos beneficios del libre mercado y a la entrada de unas fuentes de financiamiento que los petrodólares habían multiplicado en coincidencia con la emergencia del llamado "neoliberalismo".

Con una expresión de una ferocidad extrema, volvía ahora la idea de las villas como anomalía, aunque ya no entendida desde una concepción crítica de la insuficiente intensidad con que se habían puesto en marcha las políticas de desarrollo, sino desde una posición que, por el contrario, consideraba a esas políticas precisamente como las culpables del problema. Desde un entramado de racismo, xenofobia y macartismo, la dictadura militar consideraba a los asentamientos como una enfermedad política y cultural, producto del intervencionismo estatista que había distorsionado la ocupación natural del territorio, a la vez que había permitido la disolución de los valores tradicionales (propiedad privada, jerarquías sociales y familiares, etc.) en los que debía basarse el orden de la nación pero también el del mundo urbano. Sobre la base de esos valores restaurados, sería el propio mercado el que distribuiría los recursos y permitiría recuperar ese equilibrio, estimulando que regresaran a su antiguo mundo agrario quienes de él habían sido desplazados por el estatismo. El hecho es que la dictadura no tuvo ni podía tener, por definición, ninguna "política", entendida en términos de acciones positivas o propositivas, para estos temas. De las 215.000 personas que habitaban villas en la Ciudad de Buenos Aires, según estimaciones de 1976 recogidas por Oscar Yujnovsky, solo restarían en 1981 unas 14.000. La disminución de la población en villas parece haber sido menos notable en el conurbano, donde de 332.000 personas en 1971 se

pasó a 290.000 en 1981, aunque los datos no resultan del todo confiables porque el gobierno no registró oficialmente estos procesos a través de estadísticas.

Pese al avance del discurso y de las políticas neoliberales, la intervención del Estado no fue anulada por completo en todos los sectores. Así, por ejemplo, en las políticas de vivienda, mientras se restringía la acción del BHN, se reglamentaba e iniciaba sus acciones el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), creado en 1972, que implicaba nuevas fuentes de financiamiento para la vivienda destinada a sectores populares y medios-bajos. En el caso de la planificación urbana y territorial, en el área metropolitana se vio fuertemente regulada la acción de dos nuevos instrumentos jurídicos: el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires (1977) y la ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Buenos Aires (8912/1978). Aunque portadores de ideas ya fuertemente consolidadas en el ámbito técnico de la planificación física, los nuevos instrumentos se caracterizaron por ignorar los efectos sociales producidos por su aplicación. Así, uno de los aspectos centrales de la ley 8912 tendría consecuencias decisivas en el tema que nos ocupa, clasificando el suelo provincial en distintas zonas a las que asignó indicadores urbanísticos, restringiendo los usos, las densidades permitidas y las dimensiones mínimas de lotes en función de la localización y la provisión de servicios públicos. Las condiciones exigidas por la ley condujeron a la prohibición de los loteos económicos tal como habían sido llevados adelante a lo largo del siglo XX, al demandar que los terrenos a subastar contaran con servicios públicos, o que, en caso de no contar con tal dotación, el promotor de la operación los proveyera. Si bien la ley controlaba de esta manera situaciones especulativas, el virtual encarecimiento de los terrenos restringió su promoción y redujo drásticamente una forma de acceso económico a la tierra urbana por parte de los sectores populares, sin que se contemplaran mecanismos alternativos. Al mismo tiempo, la ley reconoció los llamados "clubes de campo", constituyendo las bases de su expansión en términos de segunda casa de los sectores medios y altos. Posteriormente, en los años noventa, una nueva ampliación en la infraestructura de transporte automotor conformó el soporte de un proceso de diversificación de este tipo de emprendimientos, sobre todo adaptándolos a la vivienda permanente. Podría decirse que la intervención estatal en el nivel regulatorio marcó el cambio de destino social de amplios sectores aún no ocupados de la región

metropolitana, promoviendo efectos que se registran claramente en la configuración física y social del área en el presente.

ENTRE EL DERECHO A LA CIUDAD Y UN ESTADO EN RETIRADA

Cuando la democracia fue recuperada en 1983, las condiciones internacionales habían cambiado nuevamente. Antes que presiones para recibir capitales, el país sufría entonces implacables demandas para la devolución de los que había recibido en préstamo en la década anterior. Por otra parte, aquellos que iban a conseguirse en los años noventa mediante la venta de las empresas y bienes estatales no se dirigirían a cubrir las necesidades de vivienda, que paralelamente no dejaban de hacer crecer el ya gigantesco territorio, la verdadera Buenos Aires contemporánea, deberíamos decir, horadada o cubierta —según los sectores— por barrios miserables. El gobierno del radicalismo (Raúl Alfonsín, 1983-1989), el primero de la democracia, promovió un gesto en dirección al reequilibrio territorial del país, pero, como fiel reflejo de un tiempo en que comenzaba a discutirse de "posmodernidad" y "posfordismo", y a diferencia de las medidas duras del primer desarrollismo, este no se ejercía en la creación de polos industriales o energéticos sino en una propuesta que se instalaba especialmente en el ámbito simbólico. De todos modos, el en cierto modo ingenuo intento gubernamental de traslado de la Capital Federal a Viedma quedó en los papeles, mientras que un modesto concurso de ideas (las llamadas "20 ideas para Buenos Aires" en 1986), que por su propia concepción declaraba muerta la de plan urbano como posible intervención de reequilibrio de las diferencias, construyó la agenda que caracterizaría las acciones de urbanización de Buenos Aires hasta el presente. En el fondo, la "ciudad por partes" era una perfecta expresión en este plano de la teoría urbanística, de un equilibrio "natural" que no requería para su obtención de presencia política alguna.

Con respecto a las políticas específicas para las villas, la reivindicación del "derecho a la vivienda" y del "derecho a la ciudad" constituyeron objetivos políticos que contestaban las políticas represoras de la dictadura militar: la euforia política generada por la recuperación de la democracia reivindicó las villas como víctimas y nidos de resistencia. La idea de erradicación se tiñó por completo de sentido político, transformándose en sinónimo de autoritarismo y represión social, al punto

de anular por completo otras valencias o posibilidades latentes en el concepto. En este clima de ideas, el radicalismo implementó nuevas políticas para las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires (ordenanza 39753/1984, Programa de Radicación Integral de Villas de Emergencia y Barrios Carenciados), basadas en la radicación in situ de la población, aunque en las acciones concretas los términos adoptaran formas bastante diferentes, evidenciando las tensiones y los conflictos que el plano simbólico estaba cancelando. En efecto, por un lado, las nuevas políticas abandonaron los instrumentos de dirección unilateral para abordar programas diversos, que combinaron, según los casos, relocalizaciones consensuadas, urbanización y mejoramiento de lo existente. Sin embargo, el peso central de las acciones recayó en la construcción de unidades nuevas. Finalmente, pese al avance de estas nuevas posiciones, no se desarrollaron políticas de envergadura en el nivel nacional.

Las condiciones económicas bajo las cuales gobernó el radicalismo restringían severamente las posibilidades de acción estatal. En el cruce de dos aspectos, reivindicación política de la apropiación popular de la ciudad y restricciones en la acción estatal, las políticas del radicalismo fueron adoptando un cariz más societario que estatal. En efecto, los actores sociales de las barriadas populares comenzaron un proceso de recuperación y nuevo crecimiento, buscando solucionar las nuevas situaciones planteadas por las erradicaciones forzadas y construir instrumentos de acción colectiva en procura de tierra urbana, servicios o vivienda. En este clima, las acciones que habían surgido a fines de los años sesenta y principios de los setenta como alternativas comenzaban a ser reconocidas por el Estado: lo alternativo se transformaba en estatal. Pero, junto a estas consideraciones, resulta imprescindible destacar que la reivindicación política de las tramas sociales, de la cooperación y de la ayuda mutua en la construcción del habitar popular y la intención de promover políticas más inclusivas y sensibles a actores y situaciones locales se producían en un momento en que el Estado nacional encontraba ya serias dificultades para cumplir su antiguo rol de actor hegemónico de la acción pública.

Por otra parte, desde comienzos de los años ochenta, las apropiaciones ilegales de tierras periféricas abordaban un nuevo tipo de organización: la de los asentamientos organizados sobre la base de tomas de tierras —que se diferencian de las villas por su trazado regular en

cuanto a manzanas y parcelas—, lo que evitaba la diferenciación formal con el tejido urbano circundante. El orden regular adoptado, al mismo tiempo que rechazaba los estigmas de la villa, operaba como un reclamo de radicación, mientras que la tierra se transformaba en la principal demanda. Motorizadas por la búsqueda de movilidad intraurbana antes que por las migraciones urbano-rurales que explican el origen de las villas, los asentamientos son indicativos de la heterogeneidad de la pobreza. La recuperación de la democracia les otorgaría una visibilidad y legitimidad social, aunque las políticas más intensas y en el nivel nacional sobre los asentamientos se desarrollarían en los años noventa.

Las políticas del gobierno de Carlos Menem (1989-1999) reordenaron una serie de cambios que se registraban desde 1976. En tal sentido, la llamada "reforma del Estado", que buscaba la configuración de un "Estado mínimo", ocupó un lugar central, ya que implicó la transformación de los sectores estatales de provisión y financiamiento de viviendas y de servicios públicos: la privatización del Banco Hipotecario, la descentralización del FONAVI y la privatización de los servicios públicos consolidaron una serie de procesos iniciados de manera incompleta o desigual a partir de 1976. Una de las consecuencias globales de estas decisiones consistió en que alejaron aún más las posibilidades de articular políticas en distintos niveles de vivienda, ciudad y territorio.

La política del menemismo centrada en villas y asentamientos mantuvo la tendencia a la radicación, pero, a diferencia de las propuestas del radicalismo que habían privilegiado la construcción de unidades nuevas, se centró en la regularización dominial de las tierras ocupadas por aquellos, sobre todo a través del Programa Arraigo en el nivel nacional, de 1991. Como ha sido señalado reiteradamente, los programas de regularización dominial resuelven con posterioridad algunos de los problemas de la ocupación ilegal, pero no combaten la insuficiencia de suelo urbano disponible para el uso popular, razón por la cual su alcance resulta limitado. Más allá de estas carencias evidentes, las operatorias centradas en tierras y servicios y una efectiva demanda social consolidaron otros procesos, como la configuración de un campo societal alrededor de la vivienda, mediador y gestor entre las necesidades sociales y la respuesta estatal. La formación de organizaciones como la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat en 1997, su incorporación a la Confederación de Trabajadores Argentinos en 1998 y su actividad dentro del entonces reciente movimiento piquetero son indicativos de la ampliación de

un nuevo tipo de vínculo entre Estado y sociedad, que caracterizan este momento de retraimiento de la acción estatal, además de la aparición de nuevos modos de acción política, en los cuales los problemas de la desocupación y las carencias de la vida cotidiana comenzaron a adquirir un peso político superior a las tradicionales reivindicaciones de los trabajadores organizados. Como es sabido, los profundos desequilibrios de la economía política de los años noventa estallaron con crudeza en la crisis de 2001, que implicó también una crisis de legitimidad política, desatada en medio de intensas protestas sociales.

A partir de 2003, las propuestas del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), sucedido por el de Cristina Fernández de Kirchner, han introducido algunos cambios en este panorama, ya que propusieron intensificar la producción de viviendas para reactivar la industria de la construcción y reducir el desempleo, ampliando la oferta con una serie de programas federales de vivienda, unificados en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Por otra parte, la creación en 2006 de la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios —a la que fue transferido el Programa Arraigo, y a cuyo frente se nombró al principal dirigente de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat— habla de la cristalización de un vínculo entre la política y ciertos movimientos sociales surgidos en relación con las tomas de tierras y reclamos por la vivienda en los años noventa. Se refiere también a la culminación de un proceso: la transformación en estatal de los procesos sociales que habían surgido por fuera del Estado y que, en algunos casos, se planteaban como una acción alternativa a él. Paradójicamente, el Estado del kirchnerismo no acude a estos mecanismos para justificar la existencia de un “Estado mínimo” como en los años noventa, sino para fortalecer desde el Estado a determinadas figuras u organizaciones sociales, que se ven transformados en mucho más que gestores del vínculo Estado-sociedad, para devenir en poderosos actores políticos, a veces más poderosos que ciertos niveles de la propia acción estatal, con la cual en algunos casos entran en competencia. Se ha producido una inflexión en este cariz “societal” de las políticas, que, como hemos observado, proviene de los años sesenta y setenta. Pero la forma en que las organizaciones sociales han permeado el Estado en la última década, aunque sin duda contiene aspectos positivos, como una gestión más próxima a los destinatarios de las políticas, constituye,

por el momento, un campo de alcances y consecuencias poco controladas tanto en los aspectos políticos como en los técnicos.

Por otra parte, un proceso novedoso de los últimos años, producido en paralelo con los abordados en el párrafo anterior, es que el Estado ha recuperado capacidad de promoción y ejecución centralizada, volcando una enorme cantidad de recursos en la producción de viviendas, a través del Plan Federal. Sin embargo, pese a este gran esfuerzo, el plan consiste en lo que hemos denominado un tratamiento autónomo del "problema de la vivienda", extendiendo periferias de baja densidad de células repetitivas poco sensibles a los distintos cambios (demográficos, familiares, tecnológicos, ocupacionales) que han transformado la vida doméstica y a los grupos convivientes en las últimas décadas. Pero, sobre todo, prestando poca atención a los problemas urbanos (provisión de infraestructura y servicios, completamiento y generación de tejido urbano, intervención en áreas centrales deterioradas, etc.) y a sus consecuencias territoriales.

REFLEXIONES FINALES: CÓMO PENSAR LAS CONSECUENCIAS ESPACIALES DE LA INFORMALIDAD SOCIAL

Las respuestas al "problema de la vivienda" que han circulado en estos años expresan límites y discutibles cálculos y especulaciones políticas, pero también la superposición de varias derrotas: la de los grandes planes, la de la transformación radical de la sociedad, la de la posibilidad de incidir en la reestructuración territorial, la de las esperanzas en una sociedad solidaria. En las propuestas arquitectónicas de vivienda nueva se ha regresado a las viejas ideas de unidad individual y, en los extremos incluso, a la recuperación de la antigua "casa chorizo" como modelo para el presente; y las acciones reales de las innumerables instituciones de nivel nacional, provincial y municipal no pasan de ínfimas y aculturadas respuestas técnicas carentes de todo valor propositivo, de densidades las más de las veces bajísimas y, salvo contadas excepciones, casi nunca articuladas con políticas de desarrollo urbano y de reordenamiento territorial.

Más allá de declamadas buenas intenciones, lo cierto es que la estructura del territorio de Argentina sigue estando en manos de fuerzas sin nombre ni control, y que los procesos de globalización han estimulado

el crecimiento de algunos sectores y áreas productivas, pero lo han hecho a costa de la devastación de zonas, pueblos e infraestructuras a las que ningún plan de largo plazo parece proponerse rescatar y estimular. Por otra parte, la idea de radicación para las barriadas miserables ha permanecido como residuo ideológico de épocas pasadas, pero sirve ahora como base de clientelismo político, y en los casos extremos termina actuando de escudo de protección de “zonas liberadas” para mafias y circuitos fuera de la ley. ¿Qué ha quedado de la condición “antisistémica” atribuida a sus poblaciones degradadas y sufrientes? ¿Puede decirse todavía que terceras o cuartas generaciones de nacidos en ellas resguardan el “espíritu de la nación”? ¿Puede insistirse en su condición de comunidad alternativa cuando en su interior se desarrollan del peor modo las más salvajes leyes de la explotación de la renta del suelo sin controles de ninguna especie?

Sin tener en cuenta el disparatado empleo de los recursos y los enormes costos colectivos que supone la expansión urbana de baja densidad realizada sin plan alguno, y suponiendo que son impulsadas desde puras y honestas intenciones de mejoramiento, en el mejor de los casos, en el corazón de las ideas de radicación subyace la creencia de que sus destinatarios conforman un segmento diferente e inmóvil de la sociedad, sin deseos de progreso o ascenso social, no merecedor de los mismos estándares —de higiene, seguridad, calidad de vida, superficie, servicios, privacidad, etc.— que la ley establece para los demás habitantes urbanos, y condenado a una permanente separación del resto de la comunidad. De no ser así cabría suponer que sus defensores consideran aún encendidas las brasas del incendio o bien creen, con el estremecedor cinismo de Rem Koolhaas, que es el resto de la sociedad contemporánea el que debería mirar su propio futuro en el espejo de la “informalidad”.