



De la radicación a la urbanización

Avatares de un término
en clave neoliberal.
El caso de la Villa 31¹

EVA CAMELLI (ICO/UNGS/CONICET)
5 DE JUNIO DE 2019

Las políticas urbanas hacia las villas de la ciudad de Buenos Aires en la actualidad proponen la urbanización o procesos de integración socio-urbana. Este tipo de intervención se impuso sorpresivamente desde el año 2016 cuando asumió Horacio Rodríguez Larreta como jefe de gobierno de la ciudad. Pero es importante advertir que la urbanización no es una idea y una propuesta nueva. Lo que hoy se despliega como política innovadora es

¹ Agradezco a Melina Ons quien colaboró en la producción del escrito respondiendo dudas y compartiendo algunas notas de campo de su investigación doctoral en curso. También hizo una lectura atenta a la última versión, sugiriendo reformulaciones de forma y contenido.

necesario ir a buscarlo a la historia ¿Qué sabemos de la génesis de esta idea en el plano local? ¿Qué historia reconocen estos procesos?

Estas líneas buscan analizar dos proyectos de transformación urbana ideados en diferentes momentos históricos para la Villa 31 de la Ciudad de Buenos Aires, uno formulado “desde abajo” a principios de la década de 1970 y otro diseñado y ejecutado por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires a partir de 2016. La propuesta es entonces observar los proyectos, atendiendo a las concepciones que los sustentan y no la ejecución de los mismos, por eso es posible abordar un plan que no fue efectivizado (1974) y otro en proceso de realización (no finalizado, actualidad).

La Villa 31-31Bis es la más antigua entre las existentes en nuestros días en la ciudad y su presencia en el tejido urbano se explica por la organización territorial de sus habitantes. Cuando decimos que su existencia hoy es producto de organización territorial y disputas políticas protagonizadas por los villeros no estamos exagerando. La Villa 31-31Bis fue históricamente hostigada por los poderes de turno con diferentes planes de desalojos y de erradicación los cuales fueron resistidos por los pobladores. Y esta villa fue particularmente codiciada porque está ubicada en el centro de la ciudad, en una zona que cuenta con el precio del metro cuadrado más costoso. Desalojar las tierras con el fin de incorporarlas al mercado inmobiliario fue un objetivo común en diferentes coyunturas. De este modo, antigüedad y ubicación son dos características que hacen de la Villa 31-31Bis un caso paradigmático para analizar conflictos urbanos en perspectiva histórica.

Los dos proyectos que venimos a contraponer poseen, en principio, una coincidencia: buscan transformar ciudad informal en ciudad formal *in situ*. En 1974 se denominó a este proceso radicación, actualmente se lo denomina urbanización. Radicar, urbanizar, este será nuestro nudo problemático.

Plan de Radicación, 1972-1974

El *Plan de Radicación* fue un proyecto de transformación urbana realizado entre 1972 y 1974 por los propios pobladores de la Villa 31. El nombre expresaba la antítesis a los planes de erradicación implementados desde el Estado (entre ellos los más importan-

tes habían sido el Plan de Emergencia de 1956 y el Plan de Erradicación para las Villas de Emergencia –PEVE– de 1968).

Desde que las villas se fueron conformando, las organizaciones territoriales inmediatamente se fueron constituyendo y tomaron en sus manos la tarea de construir ciudad. Mientras diferentes gobiernos practicaban la acción por omisión, los vecinos de las villas fueron erigiendo la ciudad informal. El Estado observaba la gestación de una nueva forma de hábitat popular sin tomar cartas en el asunto. Dejó hacer. Y ante esa inacción estatal los pobladores trabajaron colectivamente para lograr tendido de luz, agua a través de canillas comunitarias, apertura de calles, recolección de basura, entre otras tareas que le excede a cualquier otro habitante de la ciudad y que son imprescindibles para la vida urbana.

Cuando el Estado se dispuso a intervenir en las villas lo hizo por primera vez en el marco de la dictadura autodenominada Revolución Libertadora (1955-1958) con el Plan de Emergencia (1956). La propuesta fue erradicar las villas del país y relocalizar a las familias en viviendas sociales construidas especialmente. El trabajo de infraestructura realizado por los vecinos sería destruido, erradicado de la trama urbana. La ciudad informal se transformaría en escombros. Si bien el Plan de Emergencia tuvo poca incidencia urbana (ya que se ejecutó mínimamente en comparación a la escala proyectada), su incidencia conceptual entre los villeros sí cobró relevancia. El trabajo realizado por los vecinos podía ser derrumbado. La intervención estatal continuó la misma línea y en 1968 el PEVE, en un nuevo contexto dictatorial, arremetió contra la ciudad informal, esta vez con niveles innovadores de represión y acoso a los pobladores.

Hacia fines de la década del sesenta la población villera contaba con dos premisas claras: reconocía y valoraba los esfuerzos invertidos por los vecinos en el territorio y repudiaba la destrucción de la ciudad informal mediante los planes de erradicación. Estas ideas se sintetizaron en una demanda que los villeros construyeron y difundieron junto al Equipo Pastoral de Curas Villeros (enmarcados en el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo): convertir a las villas en barrios obreros.

Tal como hemos señalado, la Villa 31 contaba desde sus orígenes con organizaciones territoriales que fueron adquiriendo identidad política y reivindicaciones propias. La acción de los curas villeros enriqueció aquella práctica organizativa característica de la

villa y, fundamentalmente, le otorgaron visibilidad social a las problemáticas villeras y a sus demandas sectoriales. Asimismo, el activismo social y político generalizado de las décadas del sesenta y setenta tuvo gran impacto en las villas: en el marco de la campaña electoral abierta a partir del Gran Acuerdo Nacional se conformó el Movimiento Villero Peronista (MVP), organización integrante de Montoneros que trabajó intensamente por la radicación de la Villa 31.

Con esta experiencia organizativa como cimiento y con esta plataforma de activismo como contexto, los habitantes de la villa junto a profesionales de diferentes disciplinas con quienes compartían militancia política encararon un proyecto de gran envergadura: realizaron un plan de viviendas en el mismo espacio donde se alojaba la villa para transformarla en un barrio obrero. Para ello se hizo un relevamiento censal completo de la villa, se realizaron planos y maquetas y hasta existió una propuesta de modificación de una vía rápida proyectada por el Estado que atravesaría la zona impidiendo la radicación de una parte de la villa. Es de central importancia destacar que este plan surgió de los villeros. La idea venía madurando desde hacía tiempo y el contexto histórico fue propicio para su concreción. Asimismo, la participación de los vecinos fue extendida y comprometida, sin ese trabajo la proyección urbana no hubiese tomado forma.

La radicación propuesta implicaba la expropiación y entrega de las tierras a las familias villeras y las mejoras de las viviendas en los lugares donde éstas se asentaban, y se proponía la conformación de cooperativas para realizar las obras. En un momento histórico de cuestionamiento al orden social, los villeros cuestionaron la concepción normativa de ciudad planteando propuestas innovadoras como la radicación de villas.

Mencionamos al principio que este plan no fue ejecutado. La esperanza de los villeros de lograr la radicación en el marco del tercer gobierno peronista fue muy fuerte. El 23 de enero de 1974 entregaron en mano a Juan Domingo Perón el Plan de Radicación en una reunión convocada por el presidente en la residencia de Olivos. Allí mismo recibieron la noticia menos esperada: la propuesta de los vecinos fue rechazada porque el gobierno tenía planeado erradicar las villas. El Plan Alborada fue el primer plan de erradicación de gran escala llevado adelante en un gobierno democrático. El primer impacto redundó en sorpresa y desconcierto. Inmediatamente la mutación de esperanza a desilusión.

Las premisas principales del plan pueden sintetizarse en los siguientes planteos: la propuesta urbana para resolver el problema de las villas en la ciudad podía surgir de los propios pobladores, situación posible por el contexto político que hemos comentado. Vinculado al planteo anterior, la participación de los villeros en la planificación era un componente imprescindible para la realización del plan. Las tierras donde se asentaba la villa debían ser expropiadas y entregadas a las familias que allí vivían. El tema de la propiedad de la tierra es uno de los problemas centrales de las villas que involucran a pobladores, Estado, propietarios y sistema judicial. Demandar la expropiación golpeaba al corazón de la propiedad privada y reivindicaba el derecho de los sectores populares a vivir en la ciudad. Por último, la ejecución de las obras de radicación debía estar en manos de cooperativas integradas por villeros. Ni más ni menos.

Proyecto de Integración Social y Urbana Barrio 31, 2016

El segundo plan es el *Proyecto de Integración Social y Urbana Barrio 31* propuesto por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2016, que está realizándose actualmente en la Villa 31-31Bis con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Mencionamos que la intervención del ejecutivo en algunas villas de la ciudad (Rodrigo Bueno, Villa 20, Playón de Chacarita y Villa 31-31Bis) sorprendió a muchos ¿Por qué? Porque la nueva gestión encabezada por Horacio Rodríguez Larreta pertenece al mismo espacio político de los dos gobiernos inmediatamente anteriores encabezados por Mauricio Macri, quien nunca manifestó el menor indicio de radicar/urbanizar las villas. Por el contrario, en el año 2007 durante su campaña a Jefe de Gobierno declaró que la Villa 31-31Bis debía ser erradicada.²

El argumento desplegado por el gobierno para explicar este cambio sostiene que la actual coyuntura política, donde la misma fuerza dirige el ejecutivo nacional y el de la ciudad, es la condición de posibilidad para la urbanización. La posibilidad del acceso a créditos internacionales es una de las oportunidades abiertas al gobierno de Larreta con la presidencia de Macri, como así también la actual política de la Agencia de Administración de Bienes

2 Al respecto puede consultarse https://www.clarin.com/ediciones-antiores/macri-convoca-dialogo-erradicar-villa-31_0_S18QmeyAFg.html

del Estado (AABE) que impulsa la transferencia de terrenos de propiedad nacional a la ciudad. Entre los terrenos transferidos se encuentran aquellos donde hoy se asientan villas. Según esta explicación, el mecanismo de transferencia iniciado en 2016 y aprobado por ley hacia fines del año 2018, sería el impulsor de la actual urbanización, ya que poseyendo la titularidad de los terrenos sería posible regularizar la tenencia de las tierras de los vecinos.³

Junto con la transferencia de los terrenos de la villa, la AABE también transfiere a la ciudad terrenos dentro del polígono y sus adyacencias que serán subastados para desarrollos privados. La urbanización actual de la Villa 31-31Bis no puede ser analizada sin tener en cuenta el proceso de renovación, refuncionalización y revalorización impulsada por el propio gobierno que se viene dando en toda la zona.⁴

Nos encontramos frente a una intervención propuesta desde el poder ejecutivo de la ciudad, en un contexto donde la urbanización es el paradigma de intervención hegemónico, recomendado por los organismos internacionales. En este desplazamiento a través del tiempo que va desde la erradicación a la urbanización, la demanda de las organizaciones de pobladores en diferentes países latinoamericanos cumplió un rol importante. La demanda encendida y persistente de los villeros sobre el derecho a residir en la ciudad convergió con una coyuntura política a nivel internacional que, por disímiles motivos, comenzó a bregar por una solución en el mismo sentido. En parte, el actual consenso en torno a la urbanización se debe a la fuerza que cobró la lucha en pos de la radicación en los años setenta.

Si bien el proyecto parte del gobierno (diferencia central en relación a la experiencia de 1974 donde el proyecto realizado por los propios villeros era producto de una reivindicación política) se propicia enfáticamente la participación de los pobladores. Los procesos participativos son moneda corriente en las políticas públicas y este caso responde a las formas contemporáneas de gestión. El espacio abierto a vecinos en instancias de decisión en la ejecución de políticas urbanas es una condición básica para una intervención en un marco de respeto, reconocimiento y justicia. La particularidad que este proyecto se en-

3 Al respecto puede consultarse el siguiente reportaje realizado por la Revista *Crisis* al jefe de gobierno porteño en abril de 2017: <https://revistacrisis.com.ar/notas/la-villa-es-bella>

4 Este tema está siendo investigado actualmente por Melina Ons en el marco de su doctorado. Para conocer su perspectiva analítica puede consultarse: https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2898/pdf_15

cuentre en ejecución nos permite observar la distancia entre la concepción del proyecto y la realidad de su ejecución. En este caso son muy fuertes las críticas por parte de vecinos que denuncian que no existieron instancias de participación, ya que muchas reuniones fueron cerradas, y las reuniones abiertas no contaron con difusión y en consecuencia no se generó una concurrencia masiva. Ante los reclamos, el gobierno convocó a reuniones, esta vez muy difundidas entre los vecinos, pero en esos encuentros los conflictos impidieron el desarrollo de las actividades. El proceso es muy complejo para desarrollarlo en estas líneas, simplemente quiero dejar planteado que la concepción participativa se efectiviza con grandes dificultades y en absoluta desventaja para el grueso de la población de la Villa 31-31 Bis.

El plan de urbanización deja abiertas muchas incertidumbres en torno al precio de venta de las tierras y la titulación de las mismas. Esta indefinición se perpetúa en medio de la ejecución del proyecto, situación que genera mucha angustia y desamparo a las poblaciones afectadas ya que no se brindan respuestas básicas a problemas trascendentes como es el compromiso de afrontar una hipoteca sin información fehaciente de los costos. Una familia que lleva años viviendo en el barrio y lleva invirtiendo muchísimo capital en mejorar su casa no puede saber si en el proceso de relocalización (o desalojo, dependiendo el consenso o rechazo al proyecto) que se inicia con una casa construida (con los esfuerzos de más de una generación), no culminará con una situación legal confusa (por incierta) o un compromiso financiero inabordable. Por último, es importante destacar como contrapunto al plan de radicación, que en este caso se proyectó un plan de obras en manos de empresas constructoras.

El contexto histórico es en gran parte el encargado de explicar las premisas de esta intervención urbana. Es necesario hacer esfuerzos para imaginar la posibilidad de una propuesta actual surgida desde los villeros. La preocupante fragmentación política de los sectores movilizados y la gran apatía de otro gran porcentaje de la población villera inhiben cualquier indicio en esa dirección. La intensificación del capitalismo, muy lejano de aquel horizonte setentista (muy confuso y controversial) de un socialismo nacional, hace sonar anacrónica la idea de expropiación de tierras. Las propuestas surgen desde el poder, las tierras se venden, el entorno se revaloriza y la construcción está en manos de empresas.

Impacto semántico

Desde las concepciones presentadas en ambos planes podemos establecer el contrapunto en torno a cuatro ejes:

Génesis del proyecto: desde abajo vs desde arriba

Participación de los villeros en la formulación: efectiva vs relativa y conflictiva

Estrategia para resolver la tenencia de la tierra: expropiación vs indecisión

Modo de ejecución de la obra: cooperativa vs empresas constructoras

Mientras en 1974 el proyecto fue realizado por villeros y profesionales, denotando una participación genuina, y fueron propuestas las cooperativas para ejecutar la obra, hoy la participación sufre serias críticas por parte de los pobladores y las obras son ejecutadas por empresas constructoras contratadas por el Estado. Mientras en 1974 se reclamó expropiación de tierras hoy la tierra se vende.

El Plan de Radicación propuso un nuevo paradigma de intervención en las villas que se oponía al hegemónico (erradicación). Con el tiempo esa batalla fue ganada y en el presente no se proponen erradicaciones. La acción política de partidos conservadores en la actualidad logra poner en práctica la urbanización, transformando categóricamente su contenido. Y paralelamente desconoce la genealogía política que contiene esta demanda. El actual gobierno de la ciudad afirma ser el primero en proponer la urbanización de la villa más emblemática del país, en este gesto se apropia de un concepto surgido hace décadas desde las bases para hacerlo estallar semánticamente.

Este planteo no pretende alzar una bandera de no a la urbanización de las villas. Nada más lejano. Las villas deben ser urbanizadas, radicadas, reconocidas y legalizadas como tramos de ciudad que desde siempre lucharon por su reconocimiento (legal y social). La urbanización se celebra. Sólo se hace un llamado de atención a la forma en que se lleva adelante y se plantean preguntas en torno a situaciones que aún hoy no son claras.

Este planteo no pretende, tampoco, una actitud nostálgica. No creo que necesariamente “todo pasado haya sido mejor”. El propósito fue poner sobre la mesa dos experiencias lejanas en el tiempo. Dos experiencias que a simple vista están hermanadas en un mismo espíritu, pero que al ahondar en las formas que propuso cada una toman distancia. Radicar la Villa 31 en el año 1974 significaba esperanza. Urbanizar la Villa 31-31Bis en la actualidad significa cumplir un sueño muy añorado. Pero ese logro se opaca en los modos en que se está llevando adelante el proceso, cargado de conflictos e incertidumbre.

Esperemos que la Villa 31-31Bis sea urbanizada. Que se convierta en un barrio obrero. Que se concrete una demanda tan genuina como histórica. Y ojalá, que el resultado no implique simplemente urbanizar la pobreza.