

Villa Cartón. Discontinuidad y fragmentación de la política de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires.

Políticas públicas - Hábitat - Emergencia habitacional - Derecho a la vivienda

ARTÍCULO

Mg. Lic. Romina Barrios

Es Licenciada en Ciencias Políticas y Magister en Administración Pública recibida en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se encuentra cursando el Doctorado en Ciencias Sociales en FSOC - UBA. Su tesis doctoral se encuentra vinculada a las políticas habitacionales dirigidas a las villas de la ciudad de Buenos Aires.

Es becaria doctoral en el CONICET y desarrolla funciones de Ayudante de I+D+D en la materia Historia de la Arquitectura III de la Dra. Arq. Rosa Aboy desde el 2011.

También es investigadora en el Proyecto Ubacyt "Vivienda, transformaciones urbanas y dinámicas sociales en Buenos Aires, 1980-2001", dirigido por la Dr. Arq. Rosa Aboy.



Introducción

El siguiente artículo aborda la problemática de acceso a la vivienda de los habitantes de la "Villa Cartón", ubicada en Roca y Lacarra en el barrio de Villa Soldati en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El incendio, ocurrido el 8 febrero de 2007, destruyó el 80 % de este enclave urbano y alrededor de 1500 personas perdieron sus precarias viviendas. Fueron alojadas primero en un campamento improvisado y luego en un centro de evacuados en Parque Roca, que terminó transformándose en un nuevo asentamiento. Previo al incendio, los habitantes de la villa habían logrado la sanción de una ley inédita de la legislatura porteña que acordaba la construcción de viviendas y estaba siendo postergada. Este contexto -de aún mayor emergencia- vuelve a exigirle al Gobierno de la Ciudad priorizar la situación de las familias que habían perdido todo en el siniestro.

El estudio se propone analizar los sucesos acontecidos, así como la influencia de los distintos responsables institucionales que fueron dándole forma a la cuestión que aún no está resuelta. Este caso pretende iluminar sobre la situación y las dificultades para hacer efectivo

el derecho a la vivienda de cientos de miles de habitantes que viven en villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires. Este caso fue estudiado a través de una metodología cualitativa que privilegió los datos recogidos a partir de la observación y la realización de entrevistas, que tuvieron la forma de conversación espontánea, tanto con los vecinos del lugar como con los jóvenes que se vincularon a los hechos ocurridos realizando tareas de acompañamiento y trabajo social en el centro de evacuados. Adicionalmente, se consultaron fuentes secundarias como publicaciones en diarios nacionales, informes de auditoría, legislación, presentaciones judiciales, datos estadísticos y bibliografía general.

¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Visto en Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en: <http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a/cescr/sp.htm>(artículo 11)

² La Organización de Naciones Unidas considera el derecho a la vivienda como un derecho humano ya que no poseer una vivienda puede amenazar fuertemente la calidad de vida de las personas, así como el acceso a diferentes opciones de educación y salud. Tener una vivienda no implica únicamente tener un techo propio sino que ésta debe garantizar la "seguridad, paz y dignidad de los habitantes".

³ Artículo 11 de la CCBA: "La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comu-

Hipótesis

Este caso ilustra de manera extrema, puesto que hubo un incendio, víctimas e importantes daños materiales, la degradación del derecho de la vivienda y el avasallamiento de los poderes públicos a las necesidades básicas insatisfechas de los sectores sociales más desaventajados. En este sentido, el estudio se enfoca en la intervención del Gobierno de la Ciudad frente a la emergencia de los vecinos analizando la toma de posición de los diferentes actores sociales e institucionales que intervinieron en la "cuestión". Asimismo, pretende poner en relieve las estrategias sociales seguidas por los habitantes para hacer visibles sus demandas frente a la falta de respuesta del poder local.

Derecho a la vivienda digna y hábitat adecuado. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

Nuestra legislación establece que el derecho a la vivienda es un derecho humano fundamental, tal como lo avala el artículo 11 el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas ¹ que Argentina suscribió y fuera incluido en la Reforma Constitucional de 1994 ². Por estas razones, el derecho a la vivienda se abriga en un derecho más amplio: el "derecho a la ciudad" que contempla

el desarrollo de la comunidad en su espacio urbano y la igualdad de oportunidades económicas y sociales de todos los ciudadanos.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (CCBA), promueve avances auspiciosos respecto al reconocimiento del derecho a la vivienda. El artículo 11 establece el principio de igualdad sustantiva, que reconoce (en contraposición a la versión formal de igualdad ante la ley) que existen condiciones de hecho que limitan la garantía de derechos fundamentales a todas las personas. Partiendo de esta base, insta a superar cualquier tipo de obstáculo, por ello promueve legislación y políticas públicas especiales que garanticen estos derechos como es el caso del acceso a la vivienda ³. El artículo 31 de la CCBA aborda el derecho a la vivienda digna y hábitat adecuado. En este sentido, especifica concretamente la necesidad de resolver "el déficit habitacional, de infraestructura y servicios" y establece líneas de intervención como "la incorporación de inmuebles ociosos", "de planes autogestionados", "la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva" entre otros, "dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica" ⁴.

En este sentido, para subrayar la importancia que debe tener la cuestión para las autoridades locales, los objetivos del Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno

nidad." Derechos, garantías y políticas especiales. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/com/social/constitucion/completa.php/d1>

⁴ Artículo 31 de la CCBA: "La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.

Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones."

de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) mencionados en el Art. 26 de la Ley 2506, hacen referencia a la resolución del problema habitacional. Auspicia el diseño e implementación de políticas públicas referidas a la construcción de viviendas, el equipamiento comunitario e infraestructura y servicios; así como acciones que, a través de una planificación estratégica, coadyuven a la transformación de las condiciones de la calidad urbana de zonas específicas de la Ciudad de Buenos Aires e impulsen la integración de las áreas postergadas⁵.

El Déficit Habitacional en la ciudad de Buenos Aires

Antes de introducirnos en la cuestión a analizar describiremos brevemente la situación de las villas de la ciudad, para luego analizar con mayores elementos, el caso de los habitantes de Villa Cartón. Al respecto Oszlak, y O'Donnell, expresan: "...en lo posible deberíamos encarar nuestros estudios analizando el periodo previo al surgimiento de la cuestión. Nos interesa aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esta visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión" (Oszlak y O'Donnell, 1994: 110). El retorno de la democracia trajo aparejado el repoblamiento de las villas, especialmente en la zona sur de la ciudad⁶. Las políticas neoliberales de los años '90 incrementaron fuertemente los niveles de desem-

pleo, profundizando así la marginación que acelera el proceso de polarización social, por el que los sectores más ricos eran cada vez más ricos y los pobres más pobres. En este marco se duplicó la población de las villas. En relación con la década anterior los habitantes en villas ascienden a 116.000⁷. Finalmente, la crisis económica, política y social que vive el país en el año 2001, llevó la situación habitacional a un punto crítico. En el año 2004, y con sucesivas prórrogas hasta el veto del Gobierno de la Ciudad en 2011, la legislatura de la ciudad de Buenos Aires declaró por ley la emergencia habitacional. Esta norma establecía un marco legal y de fondos para paliar la situación habitacional. A su vez, suspendía los desalojos de familias que habitan inmuebles del Estado porteño⁸. Los datos del Censo 2010 confirman que 163.587 personas viven en villas en la ciudad⁹. El problema, lejos de resolverse, se agudizó.

La Villa Cartón

El fracaso de políticas precedentes redundó en que los problemas de déficit habitacional en la ciudad de Buenos Aires no hayan sido resueltos. Este caso específico nos ayuda a analizar la cuestión de manera menos abstracta con el fin de dar cuenta de los mecanismos de intervención del Estado a través de su política en un contexto en el que la cuestión logra mayor visibilidad en la agenda pública.

Actividad realizada para los niños del asentamiento en Parque Roca en agosto de 2008. En las imágenes pueden divisarse las casillas que fueron construidas para los damnificados del temporal. Las fotos son gentileza del grupo de jóvenes que organizó y colaboró con los vecinos





⁵ Ley de Ministerios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. BOCBA 2824

⁶ La política de erradicación de la última dictadura militar redujo drásticamente la población en villas de la ciudad. Según informe de la Comisión Municipal de Viviendas (CMV) hacia 1980 habían sido erradicadas 27.846 familias de un total de 36.736 censadas en 1978. (Oszlak, 1994).

⁷ Informe de la Comisión Municipal de la Vivienda. disponible en: <http://www.cnvivienda.org.ar/huevo/notas/CiudadBA/9.pdf>

⁸ Ley 1408 de 2004, prorrogada por 3 años por Ley 2472 de 2007, y nuevamente por 3 años en 2010 por Ley 3654, y finalmente vetada por el Jefe de Gobierno Mauricio Macri el 13 de Enero de 2011 por Decreto N/38, disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg/tecnica/sin/normapop09.php?id=164967&qu=c&ft=0&cp=&rl=0&rf=1&im=&ui=.&printi=&pelikan=1&sezion=&primera=>

La Villa Cartón ubicada Bajo la Autopista AU7 se fue conformando lentamente desde principio de los años 90, tenía una extensión de cuatro manzanas. Primero fue una familia grande, luego un grupo de familias hasta la explosión y crecimiento registrado en el 2001. La mayoría de sus habitantes eran cartoneros que venían desde la provincia y vivían allí durante toda la semana. Bajo la autopista, que comenzó a construir el intendente de la última dictadura militar Osvaldo Cacciatore y terminó Anibal Ibarra, casi todas las casas contaban con un espacio para los caballos que tiraban los carros para juntar el cartón. Según el último censo local, eran alrededor de 1500 personas. La capacidad de movilización de los vecinos y el apoyo de legisladores porteños, hizo posible que en 2005 consiguieran un predio para la construcción de viviendas definitivas por una ley de la legislatura ¹⁰.

El 8 de febrero de 2007 se produce un incendio que destruye el 80 % de las viviendas. Más de 460 familias se quedaron sin casa perdiendo todo lo que tenían. No hubo víctimas graves, sin embargo el caso puso de manifiesto que no se había avanzado en la construcción de viviendas definitivas en el terreno asignado por ley. En este sentido, como afirma Aguilar Villanueva, la misma inacción "es una acción con sentido. (...) Se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un proble-

ma público, considerando que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a la acción" (Aguilar Villanueva, 2004: 25). A partir de este nuevo contexto, "hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales que en sus interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable de que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales" (Aguilar Villanueva, 2004:32). Si bien la mayoría de los vecinos de Villa Cartón siguieron reclamando por la construcción de las viviendas definitivas, se sucedieron una serie de hechos que redefinieron la cuestión que se dirimió (y continúa redimiéndose) en diferentes escenarios institucionales. Ello a partir de la toma de posición de los distintos actores afectados (directa e indirectamente) y los recursos de poder movilizados.

El desarrollo de este conflicto estuvo atravesado por la campaña electoral para nuevas autoridades en el gobierno durante el año 2007. Luego, cuando la cuestión aún no había sido zanjada, devino el cambio de autoridades locales iniciándose un nuevo ciclo en torno a la situación de los habitantes de la Villa Cartón ¹¹.

0&mot/toda=&mot/frase=&mot/alguna=

⁹ Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la ciudad de Buenos Aires. Resultados provisionales. INDEC.

¹⁰ Ley 1987 de la ciudad de Buenos Aires. En el año 2005 los vecinos lograron que la Legislatura les aprobara un proyecto de declaración, gracias a la colaboración del diputado Tomás Devoto. En el año 2006, cuando el diputado terminó su mandato, las diputadas Baltroc y Morresi propusieron que se expropiaran dos terrenos para construir 3000 viviendas, uno era especialmente para resolver la cuestión de los habitantes de Villa Cartón

¹¹ Este estudio contó con el testimonio de un grupo de jóvenes que colaboraron con los vecinos especialmente en todo el periodo que estuvieron alojados en Parque Roca. Organizaciones sociales y políticas estuvieron en el barrio especialmente colaborando en

La acción del Gobierno de la Ciudad frente a la emergencia.

El Jefe de Gobierno, Jorge Telerman ¹², convocó a un gabinete de emergencia para asistir a los damnificados. La Ministra de Derechos Humanos y Sociales, Gabriela Cerruti, se comprometió a garantizar viviendas transitorias a los vecinos, pero estos al no querer separarse se opusieron a ser trasladados. El intendente les solicitó desde un centro de evacuados que, "vengan a los paradores, porque van a tener agua potable, camas y gente que los va a acompañar". "Entendemos la desconfianza entre el Estado y la sociedad, y sobre todo los que más sufren, que no creen en casi nada. Pero denos una oportunidad y vengan" (Página12, 9%2007) ¹³. La desconfianza hacia las autoridades era manifiesta, y los vecinos entendían que la dispersión en los traslados les haría perder capacidad de organización. Alrededor de 350 familias se instalaron en 31 carpas amarillas de Gendarmería frente a la villa. El resto quedó alojado en el sector que no se había incendiado.

Denuncias y reclamos cruzados. Parque Roca.

Los habitantes de Villa Cartón creían que el incendio había sido intencional. Acusaban a los vecinos de Soldati que vivían en los monoblocks pegados al asentami-

ento. En varias oportunidades los vecinos habrían amenazado con quemarles la villa porque ellos dejaban sus carros al costado del asentamiento. Mencionan como antecedente que en noviembre de 2006, un incendio destruyó una decena de casillas razón por la cual una de las delegadas de la villa denunció amenazas ante el Ministro del Interior de la Nación, Anibal Fernández. Declararon que en esa ocasión el Jefe de Gobierno de la Ciudad, Jorge Telerman, les había prometido la construcción de las viviendas ¹⁴.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se presentó como querellante en la causa que investigaba cómo se produjo el incendio. Argumentó que la Autopista Cámpora (AU7) de la empresa AUSA sufrió daños por los cuales fue clausurada transitoriamente. Luego de seis meses de investigación la fiscal Mónica Cuñarro, consideró que había indicios para entender que el incendio había sido intencional con el objetivo de presionar a las autoridades por las nuevas viviendas. En este marco, pidió citar a indagatoria a un vecino y a una dirigente barrial de la villa, sindicados como partícipes en el siniestro. Finalmente, el juez rechazó los pedidos de indagatoria expresando que las pruebas que los inculpaban eran endebles y solicitó continuar con la investigación ¹⁵.

Luego de la resistencia para ir al centro de evacuados,

tareas sociales. Las entrevistas se hicieron en enero de 2008 y febrero de 2009. Si bien esta investigación se propone reconstruir los mecanismos institucionales que fueron actuando sobre la cuestión, también reserva una mirada sobre los diferentes actores que participan para dirimir el conflicto. En este sentido esta fuente aportó una mirada sobre las condiciones de vida dentro del predio y la reacción de los vecinos frente a las dos muertes que sufrió la comunidad.

Jorge Telermán asumió como Vicejefe de Gobierno de Anibal Ibarra en el año 2003. Luego de la destitución por juicio político de Ibarra (por los sucesos ocurridos en el incendio del boliche República de Cromañón) ocupó la jefatura de gobierno desde el 13 de marzo de 2006 hasta la asunción de Mauricio Macri el 10 de diciembre de 2007.

Página 12. Telerman negó intencionalidad política, 8 de Febrero de 2007.

acordaron con las autoridades del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IUC) ¹⁶ que en tres días se limpiaría el terreno que les fue asignado por ley (en la Avenida Cruz y Varela, Bajo Flores) a las familias censadas y se instalarían allí en viviendas transitorias hasta que se construyan las definitivas en un plazo de 120 días. Hubo tres relevamientos para los vecinos de la villa: un primer censo del IUC, otro realizado por el Programa BAP (Buenos Aires Presente) para atender a la primera situación de emergencia y otro realizado por el Programa Ciudadanía Porteña. Este terreno fue desestimado por las dificultades con los vecinos, el gobierno en principio tuvo que mantener en secreto el lugar en donde se harían las viviendas transitorias dado el malestar que generaba en los vecinos de la zona ante la posible llegada de los habitantes de Villa Cartón.

La campaña electoral y la batalla judicial.

El incendio se suscitó al comienzo de la campaña electoral para la elección de autoridades locales. La oposición, conocedora de la situación, reclamó al Jefe de Gobierno una solución inmediata y definitiva, haciendo hincapié en previas llamadas de atención (incendios en la villa) y en la situación de emergencia de Villa Cartón. De esta manera, la cuestión urbana se instaló como tema de campaña y el Jefe de Gobierno acusó a

la oposición de llevar a cabo una campaña sucia, dejando entrever que los incendios tuvieron intencionalidad política.

La Ministra de Derechos Humanos le solicitó a la fiscal que entendía en la causa que cite a declarar al legislador Tomás Devoto y a la dirigente barrial Gladys Miño, dado que luego de estudiar el contexto político del asentamiento entendía que ellos podían aportar datos para saber si existió motivación política. También vinculó a un funcionario kirchnerista de orden nacional, Gabriel Fuks (titular de cascos blancos) por una presunta amenaza que él le profiriera tiempo atrás en relación con quemar las todas las villas de la ciudad. Luego Fuks denunció a Cerruti por calumnias e injurias y la justicia hizo lugar a su pedido. ¹⁷

Los "otros" vecinos

Los futuros vecinos de la población de la Villa Cartón organizaron un piquete contra la posibilidad de que se instalaran en el terreno que les habían asignado, impidiéndoles el ingreso a los obreros que habían comenzado a limpiarlo. Denunciaron que el incendio había sido intencional y provocado por los mismos habitantes como excusa para ir al nuevo terreno. Argumentaron

Declaraciones de uno de los jóvenes entrevistado en enero de 2008.

Página 12. Pedidos de indagatoria por incendio en Villa Cartón, 14 de agosto de 2007.

El IUC se creó por Ley 1251 de la Ciudad de Buenos Aires, el 4 de diciembre de 2003 reemplazando a la Comisión Nacional de la Vivienda. La ley establece que es el organismo encargado de ejecutar las políticas habitacionales del Gobierno de la Ciudad, destinadas a las personas con menores recursos. Para ello tiene la facultad de administrar el presupuesto que se le asigna según la normativa vigente. De todos modos, cabe aclarar que durante la gestión de Mauricio Macri hubo cambios institucionales que descentralizaron la política habitacional generando un mapa poco claro sobre los organismos competentes. En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Económico se creó la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) que tiene como organismos descentralizado a la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) de la cual desprende el IUC. Por otra parte la Corporación Sur también tiene

que era injusto que el gobierno les diera casas a unos sí y a otros no, "que todo era para comprar votos", "que sus hijos también necesitaban casas" y "que la llegada de los nuevos habitantes traería inseguridad al barrio"¹⁸. Aquí se presentó otro actor social que, al sentirse afectado por la medida, reaccionó movilizándolo todos sus recursos para impedir que se llevara adelante el traslado. En este sentido, "de lo anterior se desprende que otros actores % además del Estado % también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden influir considerablemente - incluso más que las propias políticas estatales % al proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas" (Oszlak y O'Donnell, 1994:116). Asimismo, se podía percibir la falta de información de los vecinos que creían que allí habría un nuevo asentamiento, y no un barrio, y que los terrenos se habían cedido por el incendio y no previamente por una ley de la legislatura.

Los funcionarios del IUC acordaron con los vecinos que protestaban nuevas obras de infraestructura, mejoras en el servicio de agua, resolución de problemas relacionados con inundaciones y la construcción de 500 nuevas viviendas. La tregua fue corta, al poco tiempo volvieron a protestar. Los habitantes de los barrios de las cercanías a Parque Roca también reclamaron oponiéndose

a que las viviendas transitorias se instalasen allí.

Finalmente el traslado fue consensuado a un predio ubicado en el Parque Roca, donde instalaron carpas de campaña y baños químicos mientras se construían las viviendas transitorias y aguardaban la construcción de las viviendas definitivas. Más allá de que las damnificadas eran 465 familias, la cantidad de viviendas iba a ser menor dado que algunos vecinos estaban alojados aún en la única zona que no se quemó en la villa. El Decreto 2219/07 creó el barrio transitorio en Parque Roca y asignó fondos por 4.5 millones de pesos¹⁹. Los vecinos antes habían reclamado con piquetes, cortes en las vías del Premetro y las del Belgrano Sur por el compromiso del gobierno para construir las viviendas. Algunas familias aceptaron un subsidio de entre 15.000 y 25.000 pesos para retornar a sus provincias o países de origen .²⁰ Aquí se observa cómo los vecinos aprovechando la exposición pública y mediática de los hechos, se manifestaron a fin de asegurar que se hiciera efectiva la propuesta de las autoridades. Por otra parte, el gobierno intentó persuadir a los vecinos ofreciéndoles un subsidio a condición de que renunciaran a la asignación de una vivienda.

Leña al fuego

El 27 de febrero de 2007, a causa de un fuerte tem-

injerencia sobre la política habitacional.

Página 12. Fuks gana la primera vuelta. 22 de abril de 2007.

Testimonio de uno de los jóvenes que realizaba tareas sociales en el campamento acerca de los comentarios de los vecinos del barrio lindero al terreno ubicado en Bajo Flores. Entrevista enero de 2008.

Decreto N°221/07, disponible en: <http://www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg/tecnica/boletinOficial/documentos/boletines/legacy/20070213.htm/>

Programa de Ayuda creado por el Decreto N° 274/2007, luego ampliado por el Decreto N°144/GCBA/2009.

Uno de los jóvenes que realizaba tareas en el predio manifiesta acerca de la desolación que vivían los vecinos y el estado de abandono que sufrían por parte de las autoridades. Entrevista realizada en enero de 2008.

poral, murió en centro de evacuados en Parque Roca una mujer de 20 años y 19 personas resultaron heridas. Las fuertes ráfagas de viento, provocaron que 10 carpas se desprendieran y los hierros de una de ellas hirieran mortalmente a la mujer. Este hecho reavivó las críticas hacia cómo el gobierno estaba tratando la cuestión. Los vecinos de Villa Cartón volvieron a manifestar que se sentían abandonados por las autoridades, y también por los vecinos de la ciudad que los acusaron de provocar el incendio y a su vez los discriminaron, impidiendo la construcción de viviendas definitivas.²¹

La defensora adjunta del pueblo, Graciela Muñoz, acusó al Ministerio de Desarrollo Humano de no tener un plan de contingencia, dado que de haber existido no tendrían que lamentarse una muerte en el predio. También cuestionó las denuncias de la ministra acerca de que el incendio fue intencional, ya que esa actitud, además de pretender deslindar responsabilidades, estigmatiza a los damnificados frente a la sociedad.²²

Desde fines de 2007 se presentaron una serie de medidas cautelares que solicitaban acciones de gobierno para resolver la situación habitacional de los vecinos de Villa Cartón. El juez Roberto Gallardo, que estaba a cargo del Juzgado Administrativo y Tributario N° de la Ciudad de Buenos Aires, ordenó al IUC a que construyera viviendas transitorias para los damnificados,

de allí surge el Decreto 221/07 mencionado anteriormente por el cual se destinan fondos a las viviendas en Parque Roca. La construcción de las viviendas y la infraestructura no logró alcanzar buenas condiciones de vida para los vecinos. La Defensoría de la Ciudad denunció las condiciones miserables en las que vivían los evacuados (hacinamiento, falta de limpieza, de acceso a servicios públicos, falta de alimentos). También alertó sobre el envío de bidones de agua no aptos para consumo humano, como informó el laboratorio de la Policía Federal²³. El testimonio de un grupo de jóvenes que realizaba tareas sociales en los barrios también da cuenta de esa situación: "No sabemos por dónde empezar. Se necesitaba de todo. No había gas, la iluminación en el predio casi no existía. Era muy difícil acceder porque estaban prácticamente aislados. Nosotros mismos para llegar teníamos que caminar todo el parque a campo traviesa. Los chicos ni siquiera iban a la escuela."²⁴ A su vez, se acusó al IUC de invertir dinero en la construcción de dos comedores en el predio, que nunca estuvieron en funcionamiento. Por los incumplimientos del fallo, los funcionarios del IUC fueron denunciados penalmente y se procedió a realizar un allanamiento en las oficinas del organismo por irregularidades en el manejo de fondos en el caso de los comedores y también para la construcción del barrio de viviendas.

La Presa. La tormenta dejó una víctima de Villa Cartón, 27 de febrero de 2008.

Página 12. El Gobierno porteño apelará el fallo por Villa Cartón, 7 de mayo de 2008.

Entrevista realizada en Febrero de 2009.

Esteban Bullrich deja la cartera de Desarrollo Social para asumir como Ministro de Educación.

Página 12. El destino de los evacuados, 16 de febrero de 2009.

Entrevista realizada en febrero de 2009.

La Nación. Macri analiza llamar a un plebiscito sobre la urbanización de las villas, 8 de junio de 2008.

Informe de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires: Proyecto Especial N° 8.05.01 Política Habitacional para los sectores de bajos recursos. Disponible en <http>

El nuevo gobierno. ¿Otro ciclo en la política pública?

Aunque las causas judiciales continuaron y la situación de los vecinos de Villa Cartón siguió irresuelta, se inició un nuevo ciclo de política coincidente con la nueva gestión de la Ciudad de Buenos Aires, que asumió 10 de diciembre de 2007.

La regresión en la política habitacional fue clara en el caso de la Villa Cartón. El barrio transitorio pronto comenzó a alojar a integrantes de otras villas que el mismo gobierno trasladaba al predio. Vecinos desalojados de Chacarita y también de Barracas fueron llevados allí. En diciembre de 2007 el juez Gallardo hizo lugar a un amparo pedido por un defensor oficial para que el gobierno garantizara una guardia médica de 24 hs. A la muerte de la joven en el medio del temporal cuando los vecinos se encontraban aún alojados en carpas, se sumó la de un bebé el 13 de agosto de 2008. Javier no pudo ser asistido en el Parque Roca por falta de médicos en el lugar. Una hora después, los familiares llegaron con el bebé al hospital Piñeiro donde fallece. El predio también está alejado de todo medio de transporte, lo que hizo aún más difícil el traslado.

Ante este escenario el juez citó al Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, los Ministros de Salud y Desarrollo So-

cial porteños, Jorge Lemus y María Eugenia Uidal y el Presidente del IUC, Jorge Apelbaum, para que explicaran los hechos, pero no concurrieron a la cita a pesar de que esta era de carácter personal e indelegable. El abogado de la procuración, que asistió en su representación, explicó que los médicos dejaron de asistir al centro de evacuados por falta de seguridad. Luego en septiembre de 2008 ante la falta de respuesta por parte de las máximas autoridades del gobierno porteño, el juez Gallardo allanó dependencias institucionales para encontrar elementos que permitieran revelar qué ocurrió en Parque Roca. Las autoridades, a través de la gestión del procurador, Pablo Tonelli, respondieron recusando al juez en poco más de trescientas causas que lo involucran. Las recusaciones fueron rechazadas por la Cámara en lo Contencioso, que además advirtió sobre la afectación al servicio de justicia e hizo severas declaraciones sobre la necesidad de independencia de la justicia.

El pedido de un defensor oficial y dos asesores tutelares por incumplimiento de una medida previa que solicitaba dar solución a la situación en la que se hallaban los evacuados, derivó en una denuncia penal al Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, por resistir a las medidas adoptadas en la causa. Sin embargo, el gobierno porteño resolvió apelar el fallo, porque consideró que "El

[//www.agcoba.gov.ar/docs/Resu-654/201/20-20E.pdf](http://www.agcoba.gov.ar/docs/Resu-654/201/20-20E.pdf)

Informe de la Defensoría del Pueblo. Resolución N° 0670/07, 12 de marzo de 2007. Resolución N° 1705/06, 7 de junio de 2006. Resolución 4189/06, 28 de diciembre de 2006.

Causa iniciada por el Defensor en lo Contencioso Administrativo y Tributario, el Asesor Tutelar de Primera Instancia y la Asesoría Tutelar General de la Ciudad, y Amparo contra el GCBA, EXP 26034/07: Medina Benitez Rosalva y otros contra GCBA sobre Amparo. Disponible en: <http://www.diariojudicial.com.ar/nota.asp?IDNoticia=33541>.

La Misión Sueños Compartidos tuvo tres proyectos de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires: Villa 15, Piletones y Castañares.

<http://www.suenoscompartidos.org.ar/7/9/2010/20-castanares/>

Resolución 421/2013. Disponible en: <http://www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg/tecnica/boletinOficial/documentos/bole->

juez está tomando decisiones políticas, que no le competen. No corresponde que nos diga lo que tenemos que hacer”, advirtieron desde la Procuración porteña, en un tono similar al que utilizó el jefe Mauricio Macri ante los fallos adversos de comienzos de este año.” (Página 12, 7%2008). El Ministro de Desarrollo Social, Esteban Bullrich, que en abril de 2008 fue reemplazado por María Eugenia Vidal ²⁵, ya había declarado el que gobierno entregaría el subsidio (sólo a los damnificados y no a las 60 familias que se instalaron luego en el asentamiento), pero también dejó trascender que deberían optar, quienes lo recibieran no accederían a una la vivienda.

El cierre del centro de evacuados en el Parque Roca. La situación de los vecinos.

En enero de 2009 un fallo de la cámara porteña ordena el desalojo del Parque Roca que se había convertido en un nuevo asentamiento. La sentencia obligaba al gobierno a brindar alojamiento o entregar subsidios a los vecinos mientras se construían las viviendas definitivas. También en lo relativo a la intervención judicial, el 16 de febrero de 2009, el juez Gallardo convocó a una audiencia a los responsables de la gestión para determinar junto a ellos adónde irían los evacuados de Villa Cartón. A la reunión asistieron funcionarios y un grupo de habitantes ²⁶. Un miembro de una de las organiza-

ciones sociales que trabajaba en el predio indicaba que “muchas familias se fueron a Lomas de Zamora porque se escuchaba que ofrecían terrenos. Los vecinos no querían separarse, la situación era insostenible pero ellos sabían que iba a ser mucho más difícil reclamar si estaban dispersos. Algunos también fueron a hoteles. Todos querían vivir cerca de la comuna 8 para no perder sus trabajos” ²⁷

Por otra parte, el Jefe de Gobierno porteño, declaró en una entrevista a un diario que estaba pensando en realizar un plebiscito para consultarles a los ciudadanos qué quieren hacer con las villas. Este plebiscito podría indagar si están de acuerdo con que se aumenten los impuestos para urbanizarlas o si están dispuestos a postergar otras obras de infraestructura, dado que el presupuesto para resolver el problema de las villas y los asentamientos era insuficiente (La Nación, 8%2008) ²⁸. El Poder Ejecutivo recibió varias intimaciones por parte de la Auditoría General de la Nación ²⁹, la Defensoría del Pueblo ³⁰ y la Justicia ³¹ a fin de que entregara las viviendas definitivas a los habitantes evacuados en Parque Roca.

Justo cuando se cumplían los plazos impuestos por la justicia el gobierno porteño realizó un operativo para

cerrar definitivamente el centro de evacuados de Parque Roca. En sólo dos días cercó el terreno sin permitir que nadie más entrara y realizó el traslado y la mudanza de los habitantes. Les entregaron subsidios pero no resolvía su situación habitacional de manera definitiva. Dada las precarias condiciones de habitabilidad, los vecinos que vivían en módulos prefabricados, no resistieron el desalojo. Hasta ese momento, de las más de 460 familias que formaban parte de la Villa Cartón, el IUC resolvió de manera definitiva la situación de 4 familias. En cada una de ellas hubo pedidos por problemas de salud de algún integrante de la familia. Sólo en estos casos el subsidio fue reemplazado por una vivienda.

La construcción de viviendas definitivas. Proyecto Castañares.

Las viviendas definitivas para los vecinos de Villa Cartón fueron asignadas en el marco del Proyecto Castañares que fue llevado adelante por la Fundación Madres de Plaza de Mayo en el marco de la Misión Sueños Compartidos³². El convenio para la construcción del complejo fue firmado entre la Fundación Madres de Plaza de Mayo, el IUC por el Gobierno de la Ciudad- y el Ministerio de Planificación por el Gobierno Nacional-. La financiación fue del Ministerio de Planificación que invirtió primero 58 millones de pesos, hasta completar el aporte de de 151 millones de pesos. El plan de urbanización in-

cluía un complejo de 780 viviendas, de las cuales 220 fueron previstas para familias que integraban la Villa Cartón. Hacia el año 2007, la Fundación preveía construir viviendas para los habitantes de la villa 19 (Barrio INTA), pero una vez que llegaron al predio (ubicado en Av. Castañares y General Paz en Villa Soldati) conocieron que sus casi 70.000 metros cuadrados eran custodiados por habitantes del Barrio Obrero y Bermejo, con la ilusión de que el gobierno porteño lo destinara a vivienda social. Por ello se suman los habitantes de estas villas, más los de Cartón que también reclamaban por viviendas definitivas.

Luego de dos meses de capacitación, en mayo de 2008 los trabajadores, que en su mayoría también eran los destinatarios de las viviendas, iniciaron las obras del barrio bautizado Carlos Mugica. El complejo se agrupó en 13 consorcios de 4 pisos con 60 viviendas cada uno. Estas tienen entre 3 y 4 dormitorios y el 5% fueron acondicionados para personas discapacidad (en total 39 departamentos)³³. De los 700 trabajadores que participan, el 20% fueron mujeres. El obrador tenía un jardín maternal y un comedor para todos los trabajadores.

El pasado 10 de febrero de 2010 se entregaron las primeras 300 viviendas que fueron ocupadas por sus dueños luego de dos meses. Parte de estas viviendas es-

tuvieron adjudicadas a los habitantes de la Villa Cartón. En mayo de 2011 una denuncia por desvíos de fondos a la Fundación Madres de Plaza de Mayo, y a su apoderado Sergio Schoklender acusado de asociación ilícita y estafa, puso en crisis el desarrollo de las obras. Esta situación puso en riesgo la continuidad del proyecto generando un clima de hostilidad e incertidumbre entre los trabajadores y futuros destinatarios. Hubo reclamos y cortes de ruta de los trabajadores por retraso en el pago de los sueldos y despidos y reasignaciones. Por otra parte, grupos de vecinos de otros asentamientos reclamaban al IJC ser incluidos en el proyecto Castañares aduciendo que debió haber habido un censo previo. Las autoridades porteñas se excusaban diciendo que debían dar prioridad a los fallos judiciales, como en el caso de Villa Cartón y del asentamiento Luján de Barracas que se encuentra dentro plan de relocalización de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). El Ministerio de Planificación a través de la Secretaría de Obras Públicas tomó a cargo el proyecto, y desde mediados de 2011 pasó a manos de la empresa SENTRA que firmó un nuevo convenio con el gobierno de la ciudad. Si bien las obras terminaron, la asignación de las viviendas lejos estuvo de cumplirse en el plazo previsto que fue de 120 días. El 5 de junio de 2012 el gobierno de la ciudad entregó, a través del IJC, 120 viviendas a vecinos de Villa Cartón, pero los reclamos de familias que aún

no habían recibido viviendas continuaron hasta la actualidad. Lo llamativo es que el IJC afirmaba que la prioridad era asignar las viviendas a familias en emergencia como en el caso de los vecinos que sufrieron el incendio. Durante el 2013, al menos 36 familias consiguieron una ampliación del subsidio que se les otorgaba por el Programa Ayuda (Resolución 4219/2013) hasta el mes de agosto porque no se les había otorgado la vivienda³⁴. Sin descontar que en el Proyecto Castañares no estuvo incluida la totalidad de familias afectadas. La cantidad de años transcurridos, a pesar de la resistencia de los vecinos a desunirse, obligaron a muchas familias a intentar buscar otro tipo de solución.

Conclusiones

Las máximas autoridades porteñas y los organismos a cargo de intervenir sobre la situación habitacional de los vecinos de Villa Cartón en principio centraron la atención en las responsabilidades respecto al incendio, acusando tanto a los habitantes de la villa como a los dirigentes opositores de provocar el incendio. Los primeros lo habrían hecho para obtener las viviendas definitivas más rápido y los últimos habrían tenido motivaciones políticas en medio de la campaña electoral del año 2007. La discusión sobre la intencionalidad del incendio no debería soslayar la situación de emergencia previa en la que vivían los vecinos, que venían or-

ganizándose para ser escuchados por las autoridades y hasta alcanzaron un hecho inédito: la declaración y una ley de la legislatura por la cual se les asignaba un terreno para la construcción de un barrio. El Gobierno de la Ciudad no hizo ninguna aclaración respecto de su incumplimiento en la demora de la construcción de las viviendas definitivas, pero sí reparó en la urgencia de los vecinos desconociendo la situación de extrema precariedad en la que se hallaban, ignorando también los llamados de atención de la Defensoría del Pueblo, la AGCBA y la Justicia.

La cuestión también se oscureció por el contexto de enfrentamiento entre los habitantes de la villa y los vecinos cercanos a los terrenos en donde serían reubicados. En su gran mayoría, el recelo hacia los villeros se manifestó abiertamente de manera discriminatoria y xenófoba. La acusación acerca de que eran los responsables ahondó y legitimó el conflicto. Retomando a Oszlak y O'Donnell podemos decir que "Ya sea que el Estado inicie o no una cuestión, sus tomas de posición suelen ser factor de decisiva importancia para que otros adopten o redefinan posiciones sobre la misma." (Oszlak y O'Donnell, 1994: 119). La situación también se vio agravada por la falta de información del destino de los terrenos asignados previamente por ley y de la imposibilidad de las autoridades de trabajar con la co-

munidad en los futuros cambios. Allí iba a construirse un barrio no un nuevo asentamiento. En este sentido, la formulación de una política debe contemplar cuáles pueden ser los impactos y las consecuencias no deseadas (por ejemplo quiénes podrían sentirse perjudicados con la medida) en su implementación.

Los habitantes de la villa querían permanecer juntos, entendían que esa unión era garantía para que las promesas (sustentadas primero por una ley y luego por un fallo judicial) se cumplieran. Muchos factores complotaron contar este deseo: el ofrecimiento de subsidios para que las familias se fueran, las condiciones del centro de evacuados, devenido en barrio transitorio, tampoco facilitaron la vida de los habitantes del Cartón. En principio no se construyeron tantas viviendas como familias damnificadas que las necesitaran, hubo problemas con la calidad de las construcciones, la infraestructura y los servicios públicos. El acceso al transporte y la falta de guardia médica colaboraron en la muerte de un bebé. El traslado de nuevos vecinos, que también estaban en emergencia por nuevos desalojos, dio cuenta de que aquello no era un barrio transitorio sino un nuevo asentamiento. Esto generó nuevas disputas entre los vecinos y un fuerte recelo acerca de la asignación de viviendas que se agravaba por la demora en la construcción del barrio. El cierre del Parque Roca por

intermedio de fallo judicial dispersó a los vecinos. Muchos continuaron en contacto por el trabajo compartido en el obrador Castañares y porque se organizaron para ir a vivir a la misma zona del conurbano. Algunos regresaron con la entrega de viviendas, que no se dio sin mediar constantes reclamos al IJC.

Durante la gestión de Macri el número de habitantes en villas creció y aumentaron los desalojos. A pesar de los intentos de la oposición, en 2009 el presupuesto para política habitacional intentó ser recortado, argumentando que existían problemas fiscales por el contexto de crisis mundial, la falta de crédito internacional y de apoyo del gobierno nacional. A pesar de estos dichos, la ciudad manejó durante ese año un presupuesto record con altas cifras de recaudación, además de que la construcción de viviendas para mercado siguió siendo muy alta. También se realizaron modificaciones en las áreas de gobierno que sólo trajeron más dispersión en la gestión habitacional. En este mismo sentido, los presupuestos subsiguientes reflejaron una baja ejecución de las partidas para política habitacional y una ínfima cifra en lo referente a construcción directa de vivienda social.

Las acciones de gobierno parecieran aglutinar a grandes porciones de la clase media que desconocen a ese otro,

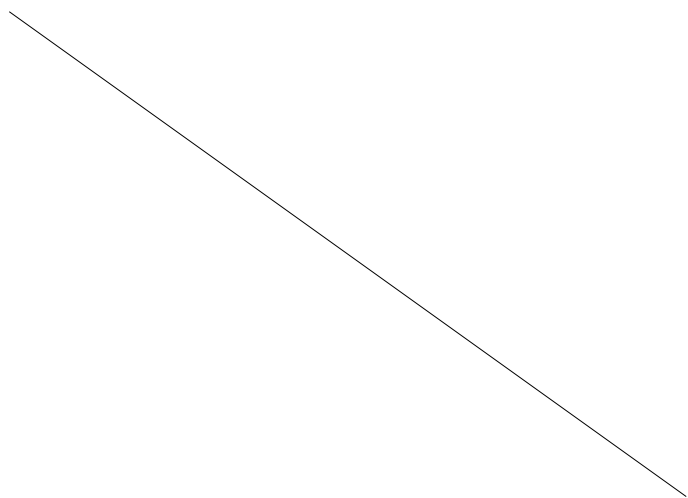
ese ciudadano que no es tratado de igual manera, que no tiene los mismos derechos. A pesar de que no hay ningún dato que sostenga que el problema habitacional está ocasionado por la inmigración, la máxima autoridad del gobierno porteño sigue sosteniendo que "la Argentina es un colador. Cualquiera del Paraguay, de Bolivia, de Perú entra como en su casa y se instala", "no podemos resolver la situación habitacional del MERCOSUR" ³⁵. Al mismo tiempo, es llamativa la propuesta en pos de la urbanización cuando el discurso sigue siendo estigmatizante. En este caso, no sólo se profundizan la segregación, también aparecen nuevas fronteras. Ahora se habla de pobres contra pobres, de vecinos que rechazan a otros vecinos, "los villeros".

El problema habitacional es complejo, por ello requiere de múltiples estrategias de intervención, pero el diagnóstico para pensar soluciones al problema habitacional no puede olvidar que la urbanización siempre estuvo ligada al desarrollo económico y, hablando de la historia reciente, fuertemente relacionada con las consecuencias sociales del modelo neoliberal: intensificación de la segregación urbana y vastos sectores sociales excluidos del sistema productivo, que buscan acercarse a la centralidad que da la ciudad para sobrevivir.

El diseño de una política habitacional debe contemplar

el derecho al desarrollo urbano de todos los ciudadanos y su posibilidad de ser inclusiva a través de políticas de inserción laboral y de distribución del ingreso que puedan dar sustentabilidad a la medida. Asimismo, su diseño debe contar con una etapa de evaluación del problema donde pueda reconocerse la naturaleza del conflicto y evaluar con el mayor conocimiento posible las diferentes opciones de decisión. Por último, en la etapa de formulación de la política deben haberse identificado los destinatarios de la misma y los posibles impactos no deseados. No es posible plantear una medida sin considerar el conflicto que suscita a partir de la intervención de diferente tomas de postura en torno a una cuestión. Tener en cuenta la organización de la población es de vital importancia porque promueve el reconocimiento de los esfuerzos que esta realiza en el territorio y lo consideran como un insumo propio para la búsqueda de soluciones al problema habitacional (Barreto y Romagnoli, 2006). En este sentido, la formulación de la política supone una mirada sobre los actores que intervienen en proceso, por tal razón así como no hay que dejar de lado el entramado de intereses que se generan en torno a los diferentes actores sociales, tampoco hay que descuidar los intereses de las dependencias estatales que serán las encargadas de poner en marcha la implementación de la política.

La posibilidad de que el diseño de una política habitacional se desarrolle en el ámbito local, aunque parezca contradictorio, promueve la ruptura del tratamiento aislado de la cuestión urbana, ya que el concepto de lo local supera la idea del territorio delimitado y se acerca a las nuevas concepciones que suponen lo territorial más allá de lo próximo. En este sentido, se requieren nuevas técnicas, competencias y saberes que acompañen los nuevos desafíos en torno a la planificación urbana en el área metropolitana de Buenos Aires.



Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. 2004. Problemas públicos y agenda de gobierno, Estudio introductorio, MIGUEL ANGEL PORRÚA GRUPO EDITORIAL, México.

Barreto, Miguel y Romagnoli, Uenettia. 2006. Programa de Mejoramiento Barrial de Argentina (PROMEBA) ¿Un avance en la gestión oficial del hábitat informal?, ponencia presentada al Seminario de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Organizado por la Asociación de Vivienda Económica y el Centro Experimental de la Vivienda Económica de la Universidad Católica de Córdoba. Facultad De Arquitectura, realizado del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2006 en la ciudad de Córdoba.

Fernández Wagner, Raúl. 2008. Democracia y ciudad. Procesos políticos urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008), UNIVERSIDAD GENERAL SARMIENTO BIBLIOTECA NACIONAL, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. 1984. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg, B. y Sulbrandt, J. (comp.): Para investigar la administración pública. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar 1984. Merecer la ciudad, ESTUDIOS CEDES HUMANITAS, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar 2006. "Burocracia estatal: política y políticas públicas", en Revista POSTData, Nº1, Buenos Aires.

Fuentes consultadas

Amparo contra el GCBA, EXP 26034/07: Medina Benitez Rosalva y otros contra GCBA sobre Amparo. Disponible en: <http://www.diariojudicial.com.ar/nota.asp?IDNoticia=33541>.

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la ciudad de Buenos Aires. Resultados provisionales. INDEC.

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/com/social/constitucion/completa.php>

Decreto Nº274/GCBA/2007

Informe de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires: Proyecto Especial Nº8.05.01 Política Habitacional para los sectores de bajos recursos. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/resu-65420i20-20E.pdf>

Informe de la Defensoría del Pueblo. Resolución Nº 0670/07, 12 de marzo de 2007. Resolución Nº1705/06, 7 de junio de 2006. Resolución 4189/06, 28 de diciembre de 2006.

Informe de la Comisión Municipal de la Vivienda, disponible en: <http://www.cnvivienda.org.ar/uevo/notas>

CiudadBA%.pdf

Sitio web del Instituto de la Uivienda de la Ciudad (IUC),

<http://www.buenosaires.gov.ar/areas/com/social/vivienda/menu=441>

Sitio web Madres de Plaza de Mayo,

<http://www.suenoscompartidos.org.ar/2010/castanares>

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Visto en Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Visto en: <http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/escr/4p.htm>.

Diario Página 12

Diario La Nación

Diario La Prensa

Entrevistas realizadas durante enero de 2008 y febrero de 2009 a un grupo de jóvenes que colaboraron con los vecinos especialmente en el periodo en el que estuvieron alejados en Parque Roca. Los entrevistados eligieron no revelar su identidad por ello no son mencionados en el estudio.

Imágenes

Actividad realizada para los niños del asentamiento en Parque Roca en agosto de 2008. En las imágenes pueden divisarse las casillas que fueron construidas para

los damnificados del temporal. Las fotos son gentileza del grupo de jóvenes que organizó y colaboró con los vecinos.