

“Disputas y tensiones entre gobierno nacional y municipal en las políticas de hábitat. Una primera aproximación a través de la ley de urbanización de la villa 31”¹

Lic. Yamila Crisci
yamilacrisci@hotmail.com
Facultad de Ciencias Sociales / Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad de Buenos Aires

Palabras claves
Villa 31- Políticas Públicas – Relaciones Intergubernamentales

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”. Asociación Uruguaya de Ciencia Política. 14-16 de Noviembre de 2012

Abstract

La presente ponencia se enmarca dentro de la tesis para optar por el título de Magister en Políticas Sociales en la Universidad de Buenos Aires titulada “Disputas y tensiones entre gobierno nacional y municipal en las políticas de hábitat. La ley de urbanización de la villa 31”. En estas líneas, proponemos analizar el proceso de gestación e implementación de una política pública, atendiendo al complejo entramado de relaciones que surgen alrededor de su elaboración y posterior implementación. Siguiendo a Oszlak y O’Donnell (1976) observaremos el proceso social que suscita, desde su surgimiento, una cuestión socialmente problematizada que requiere respuesta por parte del Estado en forma de política pública. Indagaremos puntualmente el complejo entramado de relaciones que se establecen entre distintas agencias estatales - tanto municipales como nacionales- en la política de urbanización de la villa 31 y 31 bis del barrio de Retiro en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; identificando los encuentros/desencuentros entre diferentes instancias administrativas en el proceso de gestación de la política pública. Asimismo, problematizaremos la tensión que se establece entre dos formas de hacer ciudad: por un lado la existencia de espacios de relegación urbana que requieren tanto de políticas habitacionales como del reconocimiento del derecho a la vivienda de sus habitantes; y por otro, la tendencia a promover procesos de recualificación urbana que apuntan a crear una ciudad atractiva orientada a sectores de mayores recursos. En este sentido, analizaremos desde un enfoque politológico, el proceso de conformación de la política pública, reparando en los contextos particulares en los que fue producida, atendiendo especialmente a las relaciones intergubernamentales entre instancias administrativas de diferente nivel. De este modo, podremos observar las relaciones de poder presentes alrededor del tratamiento de la cuestión, para analizar en profundidad esas relaciones y descubrir las concepciones sobre el problema habitacional en la ciudad.

Introducción

“El derecho a la ciudad no es simplemente el derecho de acceso a lo que ya existe, sino el derecho a cambiarlo a partir de nuestros anhelos más profundos. Necesitamos estar seguros de que podremos vivir con nuestras creaciones (un problema para cualquier planificador, arquitecto o pensador utópico). Pero el derecho a rehacernos a nosotros mismos creando un entorno urbano cualitativamente diferente es el máspreciado de todos los derechos humanos. El enloquecido ritmo y las caóticas formas de la urbanización a lo largo y ancho del mundo han hecho difícil poder reflexionar sobre la naturaleza de esta tarea. Hemos sido hechos y rehechos sin saber exactamente por qué, cómo, hacia dónde y con qué finalidad ¿Cómo podemos, pues, ejercer mejor el derecho a la ciudad?”

David Harvey

Orientar nuestro análisis al paradigmático caso de la villa 31 es una tarea no exenta de complicaciones. Este singular y específico lugar encierra, como el resto de las villas de la ciudad, numerosas aristas que se inscriben en el complejo proceso de urbanización de las grandes ciudades. La villa 31 en particular se distingue del resto de las villas y urbanizaciones informales de la ciudad por dos grandes características: en primer término, es la villa más antigua de la ciudad (formada en la década del 30’) y, por otro, se encuentra asentada en tierras de alto valor que obedecen a su ubicación céntrica y de fácil acceso al corazón de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por estas razones es que la villa es objeto de constante debate que se reitera a lo largo de las sucesivas administraciones gubernamentales. En términos de políticas habitacionales, hablar de un lugar asentado en pleno centro de la Ciudad implica una toma de postura por parte del Estado que encierra una concepción profunda sobre los modos de habitar la ciudad y el derecho a la misma².

En este proceso se dan diversos encuentros entre actores implicados alrededor de la cuestión habitacional de la villa 31: vecinos, organizaciones sociales, Partidos Políticos, militantes, agrupaciones, funcionarios estatales, entre otros. En este escrito nos concentraremos en el rol del Estado frente a la cuestión mencionada y sus diferentes

² Según la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* esta mirada amplía el enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de los individuos a partir de la vivienda y su barrio, para alcanzar la calidad de vida a escala de ciudad. Esto es, el reconocimiento de la igualdad en el acceso a la ciudad no solamente en términos de desplazamiento dentro de ella sino de inclusión a partir de los barrios en los que habitan, dejando atrás la segregación y exclusión territorial. El derecho a la ciudad comprende no sólo el mero tránsito y residencia en la ciudad sino que va mucho más allá de eso y consiste en el reconocimiento del derecho de sus habitantes, que les otorga legitimidad de acción y organización con el objetivo de alcanzar un nivel de vida adecuado en un sentido amplio (*Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, 2004).

manifestaciones en torno a ella. Asimismo, dedicaremos un breve apartado para observar la participación vecinal en instancias puntuales en torno a la ley.

La pregunta puntual a abordar mediante el presente escrito refiere a la capacidad o predisposición de los gobiernos de diferentes niveles para llevar a cabo una negociación adecuada que, en última instancia, permita resolver el acceso a una vivienda de calidad a los habitantes de la villa 31. Asimismo, otro interrogante al que nos conduce el tratamiento de este tema refiere a si la eventual falta de coordinación obedece a lineamientos ideológicos enfrentados sobre la resolución de la problemática; a la falta de maduración en las relaciones intergubernamentales que se constituyen necesarias en el marco de la descentralización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; o a un conjunto de ambas que podrían terminar produciendo obstáculos a la hora de llevar a cabo una política.

En consonancia con lo expresado anteriormente, nuestro objetivo general será analizar desde un enfoque politológico el proceso de conformación de la política de urbanización de la villa 31 y 31 bis, reparando en los contextos particulares en los que fue producida y atendiendo especialmente dos aspectos: por un lado las relaciones intergubernamentales entre instancias administrativas de diferente nivel; y por otro, las relaciones entre los actores intervinientes en la conformación de la política. Para aproximarnos al objetivo mencionado, estableceremos determinados objetivos específicos: en primer lugar, analizaremos los procesos de sanción e implementación de la normativa referida a la política en cuestión, atendiendo a las prácticas discursivas presentes que conforman dichos procesos. Junto con ello, indagaremos en la posición adoptada por cada uno de los gobiernos en las instancias previas a la aprobación de la ley, comprendiendo el modelo de intervención estatal propuesto por cada uno para la resolución del conflicto.

Siguiendo esta línea, analizaremos los problemas vinculados a las relaciones intergubernamentales y su influencia sobre la formulación e implementación de una política pública. Es importante tener en cuenta el contexto de emergencia habitacional de la ciudad para los sectores más pobres. Para ello, describiremos brevemente el problema del acceso a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; inscribiendo la situación de la villa 31 dentro de un contexto generalizado dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, observaremos la participación de los vecinos del barrio en la conformación de la política pública, desde los reclamos expresados en diversos momentos, hasta la participación efectiva –y canalizada

institucionalmente- dentro de la Mesa de Gestión Participativa para la urbanización de la villa 31.

Para la concreción de los objetivos planteados, la metodología adoptada será principalmente cualitativa. En este sentido, el presente escrito girará en torno a la observación de determinados momentos comunicacionales en los que convergen ambos gobiernos y de los que se infiere la posición adoptada en relación al problema mencionado. Para ello, se apelará principalmente a la normativa que establece la urbanización de la villa 31 y 31 bis, resultante de un largo proceso que implicó de las más variadas discusiones entre los actores involucrados. Asimismo, se tomarán publicaciones en la prensa escrita para introducirnos en la contextualización del problema y observar aquí también la posición adoptada por los gobiernos en los albores de la cuestión para detectar rupturas y continuidades a lo largo del tiempo. Por último, analizaremos las versiones taquigráficas de las discusiones que tuvieron lugar en el marco de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis creada por la mencionada ley con el fin de trabajar en forma conjunta los aspectos centrales de la urbanización. En ella confluyen miembros del Poder Ejecutivo local y nacional, legisladores nacionales y porteños de distintos bloques y vecinos de la villa.

A partir de todo lo anterior, podremos observar las relaciones de poder presentes alrededor del tratamiento de la cuestión, para analizarlas en profundidad y aproximarnos a las concepciones sobre el problema habitacional en la ciudad. Asimismo, intentaremos establecer a partir de las observaciones de los encuentros entre las mencionadas instancias, si la falta de cooperación en el proceso de gestación e implementación de la política, ha truncado la resolución del problema habitacional de los habitantes de la villa 31.

I. Vivienda y espacio público en la Ciudad. Una aproximación a través de la normativa existente

La problemática de la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es abordada desde la Constitución de la Ciudad en varios de sus artículos. En primer lugar, el artículo N° 20 garantiza el derecho a la salud integral y plantea como uno de sus componentes centrales la satisfacción de la necesidad de vivienda. Aquí se aborda el tema de forma indirecta, a través del reconocimiento de otra titularidad. Por otro lado, en el artículo N° 31 se menciona de manera explícita el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado: *“La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”*.

En el mencionado artículo se deja establecida la responsabilidad del Gobierno de la Ciudad en relación a la resolución del déficit habitacional “priorizando a sectores en situación de pobreza crítica”. Queda determinado, entonces, el rol que debe cumplir el Estado local para garantizar el acceso a la vivienda de todos los ciudadanos. Así, se presenta desde la Carta Magna la cuestión de la vivienda como un pilar fundamental para el bienestar de los habitantes de la ciudad. El derecho a la vivienda consagrado en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se ajusta también a la normativa presente tanto en la Constitución Nacional como en declaraciones internacionales que siguen la misma línea: Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”), Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención de los Derechos del Niño, Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, entre otros.

En lo referente a la situación observable de la vivienda en la ciudad, cabe destacar que la calidad de las construcciones difiere entre sí, acentuándose las diferencias según el espacio geográfico del que se trate. De esta forma, las viviendas de mejores condiciones se encuentran en la zona norte y oeste de la ciudad y las que presentan mayores necesidades y condiciones precarias las encontramos en el cordón sur. La sobrepoblación de familias con ingresos mínimos provocó –y provoca en la actualidad- la formación de barrios de emergencia sin acceso a servicios básicos, cuestión que logró incrementar la vulnerabilidad social de estos sectores de la

población. Ésta última se constituye como una cuestión fundamental a la hora de abordar el análisis acerca de la situación habitacional en la ciudad, y es uno de los principales problemas a resolver por las sucesivas administraciones gubernamentales. En relación a ello, además de la inversión en políticas de urbanización hacia estos sectores, se debe tener en cuenta una política integral que contribuya a la integración espacio-territorial de los ciudadanos primordialmente en vistas de la marcada segregación territorial que se profundiza a pasos agigantados con el transcurso del tiempo y se ve ilustrada en la distribución territorial y en las características de las viviendas. En este sentido es que abogamos por un reconocimiento del derecho a la ciudad³ de los individuos que garantice su inclusión plena en la misma y no solamente el acceso a una vivienda de calidad.

Vemos entonces como el tratamiento de la cuestión, reproduce y profundiza la diferenciación de estratos sociales existentes en cada parte de la ciudad. De esta manera, a la exclusión social se le agrega la exclusión espacio-territorial produciéndose de este modo una doble exclusión: social, producto de limitaciones socio económicas que se traducen en dificultad de ingreso al sistema educativo, mercado laboral, sistema de salud, entre otros; y espacio-territorial, que viene a profundizar a la primera y a marcar otros tipos de segregación urbana. En conjunto, ambos tipos permiten observar un aislamiento social de los “pobres urbanos” que se cristaliza al no considerar en las políticas públicas su integración plena en el entramado cultural, apuntando únicamente a mejorar de manera temporal sus condiciones de vida (Katzman, 2001).

La estigmatización y aislamiento del pobre urbano son fenómenos constantemente reproducidos en la ciudad y se han visto profundizados en los últimos años de gestión. Se observa, entonces, una concepción de la ciudad que no solo niega el derecho a habitarla sino que, además, se concibe como un “negocio” volviéndola receptora de inversiones para realizar grandes proyectos inmobiliarios que se vean atractivos para la ciudad, dotándola de visibilidad como sede de actividades “competitivas” (Borja, 2010). Es importante detenerse ante esta idea de ciudad ya que en el largo proceso que atravesó la cuestión de urbanización de la villa 31, uno de los

³ Sobre el Derecho a la Ciudad véase -HARVEY, David (2003) “The right to the city”, International Journal of Urban and Regional Research.

motivos a los que se apeló para su desplazamiento fue el megaproyecto inmobiliario “Plan Retiro 2010” que contemplaba la creación de un centro comercial, un complejo de viviendas, una terminal de ómnibus y otra de trenes dónde actualmente se extiende la villa 31 bis. Si bien este proyecto no prosperó, en su momento había sido sostenido por la actual administración gubernamental de la ciudad y se presentó como alternativa a la urbanización de la villa. Asimismo, ideas de este tipo siguen presentes en el imaginario de los habitantes de la villa que viven como una amenaza constante el hecho de vivir en tierras de alto valor.

II. ¿Urbanizar o no urbanizar? Esa es la cuestión...

Caracterizar el rol del Estado materializado a través de sus políticas públicas implica observar una serie de características que permitirán obtener, o al menos acercarnos, a una visión lo más acabada posible de la toma de posición estatal.

Esta tarea se torna un tanto dificultosa cuando la posición del Estado difiere en cada una de las administraciones gubernamentales a lo largo de la historia. Para comprender la posición adoptada por los sucesivos gobiernos de nuestro país, observaremos de un modo general -sin perder la rigurosidad necesaria- los diversos roles que asumió el aparato estatal con respecto a las villas de la Ciudad.

Frente al surgimiento y expansión de villas a lo largo de los años, los intentos por parte del Estado para ocuparse de este problema habitacional, han oscilado entre la erradicación, la radicación, o la completa inacción. En este sentido, resulta sumamente interesante observar las políticas públicas implementadas por el Estado reveladas desde la intervención/no-intervención en tal cuestión (Guevara, Raspall, Zapata, 2011).

Las políticas públicas se presentan como un conjunto de acciones y omisiones que exteriorizan un determinado modo de intervención del Estado en relación a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O´Donnell, 1976). Es decir que existe un problema que requiere solución y es reconocido como tal por una determinada fracción de la sociedad y cuya resolución implica un proceso de toma de decisiones que, finalmente, permiten inferir la posición del Estado frente a la cuestión.

En nuestro país, entre mediados de los años 50´ y hasta el fin de la última dictadura militar (1983) las villas de la Ciudad fueron víctima de políticas de erradicación, siendo relocalizadas en territorios por fuera de sus límites tradicionales bajo explicaciones “técnicas” que argüían la ocupación de tierras privadas destinadas a

otro usos o que se asentaban sobre espacios contaminados que acarreaban cierta peligrosidad para sus habitantes (Jauri y Yacovino, 2011). Las políticas de erradicación durante el periodo autoritario proponían como solución al problema de las villas su eliminación, sin otorgar importancia al destino de sus habitantes (Cuenya, 1997).

A partir del retorno de la democracia, el propio proceso de repoblación de las antiguas villas y la formación de otras nuevas, las constituyó gradualmente como destinatarias de las políticas de radicación por parte del Estado. Se observan, en este proceso, ciertos matices en el reconocimiento del derecho a la vivienda por parte de las agencias estatales que, en la mayoría de los casos, presentan una actitud de indiferencia y desatención hacia los sectores de menores recursos (Yacovino 2009, 2011).

Ciertos autores, sostienen que las políticas de radicación de villas son mayormente producto del reconocimiento estatal de una reivindicación histórica del movimiento villero. En el caso de la villa 31, se observa cierta capacidad de presión de las organizaciones villeras en el diseño e implementación de las políticas sociales de las que son destinatarios. Asimismo, la implementación de las políticas habitacionales dirigidas a la villa desde el año 1983 se vieron dificultadas por la falta de consenso entre gobierno municipal y gobierno nacional quienes no han logrado un trabajo conjunto, aún en momentos de coincidencia política entre ambas instancias (Cravino 2000, 2001, 2006). Se observa en las políticas de radicación, intervenciones orientadas a regularizar el proceso de urbanización mediante apertura y pavimentación de calles, desatendiendo las acciones tendientes a regularizar la tenencia de la tierra, punto que se establece como conflictivo (Arqueros y Canestraro, 2011). Si bien se buscó reconocer la producción informal del hábitat, junto con el derecho al mismo, surgieron casos como el de la villa en cuestión, en los que ese reconocimiento no fue pleno debido a que sus tierras son de alto valor económico (Martinez, 2003; Clichevsky 2003). Podemos observar, entonces, que si bien existe normativa vinculada a la regulación dominial reconociendo el derecho al espacio urbano de sus habitantes, la valorización de sus tierras y los proyectos inmobiliarios en la zona limitan el acceso habitacional (Vitale, 2009; Perea, Vitale, 2011).

Concebimos, pues, ciertas políticas urbanas destinadas a los sectores populares de la Ciudad de Buenos Aires que intentan disciplinar sobre los usos correctos o incorrectos del espacio urbano: en primer lugar, las políticas de omisión que, desde la desatención del problema, denotan una postura que desemboca en una desprotección social; y en segundo lugar, las políticas de exceso que en ciertos casos implican el

desalojo violento por parte del Estado (Carman 2003, 2005). En muchos casos, el vaivén entre estas acciones/omisiones se inscribe en un contexto de conflictividad política que desemboca en la profundización del problema del acceso a la vivienda sin lograr su efectiva solución de fondo.

Hay que advertir que la informalidad y segregación urbana se explican, entre otras cosas, por las políticas estatales contradictorias que -a pesar de la existencia de normativa sobre la problemática urbana- no funcionan a la hora de ser implementadas. Se presenta en la normativa, el reconocimiento a ciertas aspiraciones sociales y al derecho a la ciudad y paradójicamente el desmantelamiento de los mecanismos que lo efectivizarían (Vitale, 2009, 2010). Uno de los conflictos notables es la diferencia entre diversos partidos políticos en los diferentes niveles de gobierno e incluso entre los propios partidos en los que co-existen concepciones encontradas sobre política urbana (Clichevsky, 2000). Otro de los problemas que se presentan a partir del complejo entramado de tensiones y disputas alrededor de la acción estatal surge por la constitución de la vivienda como objeto de intercambio que forma parte de una red de relaciones -de dependencia y reciprocidad- entre habitantes del barrio y el Estado, presentando a esta práctica estatal en particular, como una mercancía que se otorga de forma discrecional en base a relaciones personales con los punteros políticos (Cravino, 2008; Lekerman, 2009).

Frente a este escenario en el que la resolución de los problemas habitacionales de la ciudad resulta de la interacción entre numerosos actores sociales y políticos, centrarnos en las relaciones intergubernamentales resultará provechoso para comprender una arista fundamental del problema en cuestión. Cabe aclarar, que tomaremos el concepto de relaciones intergubernamentales empleado por Jordana quién las entiende como “el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tenga o no un carácter institucionalizado” (Jordana, 2002: 8).

Las relaciones surgen precisamente de la necesidad de gestionar problemas sociales y económicos en los que intervienen simultáneamente distintas autoridades públicas. En el marco de la descentralización de la ciudad es que se presentan ciertos problemas de gobernabilidad y las relaciones intergubernamentales constituyen una dimensión de los procesos de descentralización. Existen diferentes vías de articulación de las mismas que se dividen en categorías. La categoría que aquí nos interesa es aquella que refiere a las estructuras institucionales, es decir los mecanismos formales de

relación entre gobiernos que implican compromisos entre los responsables de diferentes gubernamentales.

III. De la topadora a la inclusión a la ciudad: las instancias previas a la ley de urbanización de la villa 31.

“Nosotros entendemos que urbanizar es consolidar lo ya existente y construido por los habitantes del barrio. A esto lo llamamos producción social del hábitat. Entendemos que esa producción se llevó adelante socialmente desde el esfuerzo que significó para el habitante comprar un ladrillo, pegarlo con sus propias manos y, en el transcurso de los años, constituir un barrio, más allá de lo que la reglamentación permitía, brindando legítimamente una respuesta a una necesidad habitacional.”

Guillermo Marzoni, Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”

Como venimos viendo a lo largo del presente escrito, antes de que se aprobase en la legislatura porteña la ley que establece la urbanización de la villa 31 y 31 bis se produjeron ciertos roces entre el gobierno nacional y gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por la diferencia en la concepción acerca de la resolución de la cuestión. Ante el incremento de construcciones precarias en el barrio y la peligrosidad que eso significaba para sus habitantes; por una parte, la administración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires proponía desplazar a los habitantes relocalizándolos en otros espacios. Por otra, el gobierno nacional y los proyectos de ley presentados por ciertos legisladores de la Ciudad fomentaron la idea de urbanizar la villa dando así un lugar seguro a los vecinos del barrio, con construcciones adecuadas, fácil acceso al barrio, reconociendo fundamentalmente el derecho a la vivienda y a la ciudad de todos sus habitantes. A los efectos de las presentes líneas podemos afirmar en términos generales que bajo este conflicto entre los gobiernos se dejan entrever las diferentes concepciones sobre la cuestión social. Se presentan, entonces, numerosos interrogantes alrededor del asunto: ¿Los habitantes del barrio tienen derecho a esas tierras? ¿Con la aprobación del proyecto de urbanización se estaría avalando la apropiación de tierras o consagrando (como la Constitución Nacional, de la Ciudad y ciertos pactos internacionales con jerarquía constitucional avalan) el derecho a la vivienda digna en personas con dificultades de acceso a la misma? El modo de responder a cada uno de ellos forma

parte de una posición ideológica⁴ que se ve reflejada en el modo de gobernar de cada una de las administraciones.

El tratamiento de la cuestión expresa concepciones particulares sobre fenómenos tales como segregación urbana, conformación, utilización, acceso al espacio público y a la ciudad. Para comprender adecuadamente las formas de Estado en permanente tensión que mencionamos anteriormente, realizaremos una breve descripción de las posturas presentadas por cada una de las administraciones gubernamentales desde el momento en el que el tema fue adquiriendo relevancia pública.

En el mes de julio de 2007, a pocos meses de comenzar su mandato, el electo jefe de gobierno Mauricio Macri manifestó sus intenciones de erradicar la villa 31⁵ otorgando indemnizaciones a los vecinos para que dejaran el lugar. Comenzó, entonces, un intento por parte del equipo del PRO para ingresar a la villa, llegar a sus referentes, y establecer los pasos a seguir. La idea de erradicación por parte del gobierno macrista se presenta, principalmente, por el alto valor de las tierras sobre la que se asienta la villa en pos de darle vía libre a la construcción de un megaproyecto inmobiliario.

La villa 31 ha sorteado cinco intentos de erradicación desde que se formó en el año 1930 y ante este anuncio por parte del gobierno de la ciudad, sus habitantes presentaron desacuerdos profundizando su reclamo para que la villa sea urbanizada. Finalmente, antes de la asunción de Mauricio Macri frente al gobierno municipal, el gobierno Nacional estableció la urbanización de la villa⁶ mediante la aprobación por unanimidad en la legislatura. De este modo, sus habitantes obtuvieron la garantía de que no serían desalojados conformando una mesa de diálogo con profesionales de la Facultad de Arquitectura de la UBA para encarar las obras.

El gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires anunció sus intenciones de erradicar la villa alegando que para su gobierno es “prioritario detener el crecimiento del lugar, particularmente en la zona conocida como 'Villa 31 bis', ya que allí no existen los mínimos servicios necesarios para que los habitantes lleven una vida digna y porque dificultaría el hallazgo de soluciones apropiadas para mejorar sus

⁴ Sin entrar en definiciones minuciosas y, a los fines del presente escrito, utilizaremos el concepto de ideología en sentido “débil” presentada por Bobbio y Mateucci (1982) concibiendo a la misma como un conjunto de creencias y valores referentes a la esfera política que tiene como finalidad direccionar los comportamientos políticos colectivos. En este sentido, sostenemos que la ideología es la guía del comportamiento de los gobiernos y, en sus acciones (políticas públicas) deja ver la concepción de los mismos acerca del mundo y de los problemas sociales.

⁵ “Los más pobres en tierras muy caras” Diario Página 12. 30/7/2007 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-88908-2007-07-30.html>

⁶ “El Gobierno Nacional acordó la urbanización de la Villa 31” Diario Perfil. 21/11/2007 http://www.perfil.com/contenidos/2007/11/21/noticia_0045.html

condiciones habitacionales"⁷. Este argumento, encierra la falta de interés de la administración local por poner en condiciones el hábitat de los pobladores de la villa, reconociendo su derecho a la vivienda y a la ciudad al permanecer en esas tierras.

La decisión se inserta en un modelo de gestión, propio del gobierno de Mauricio Macri, que aún presenta componentes de la lógica neoliberal característica de los años 90'. Las políticas neoliberales han vaciado de sentido a las instituciones públicas valorando los espacios privados para la provisión de servicios públicos (Fernández, 1998). La concepción en materia de vivienda por parte del gobierno de la Ciudad, da cuenta del vaciamiento que se intenta llevar adelante en relación al suministro de servicios por parte del Estado.

Dentro de esta lógica, se presenta a un Estado aparentemente desplazado o corrido de las funciones que tenía anteriormente, para dejar paso al Mercado como asignador de recursos y garante del bienestar de los individuos. Este proceso se inserta en un contexto general de globalización mundial regido por las reglas de los mercados mundiales y sus vaivenes. El Estado no tiene menos funciones o se debilita, sino que se despliega una fuerza política que construye mentadamente esa debilidad en pos de asegurar un marco jurídico-político que permita el libre mercado sin restricciones (Vilas, 2005). Se observa, entonces, una separación entre política y economía que depende de una decisión política –guiada por inclinaciones ideológicas- y que lleva a un gobierno a actuar de tal o cual forma. En esta tensión permanente se inscribe el problema planteado acerca de la urbanización o radicación de la villa 31 y el modo de intervención gubernamental en la resolución del problema habitacional.

Si bien en este caso particular detectamos dos lógicas de Estado contrapuestas y el resabio del Estado característico de la época neoliberal, en los últimos años asistimos a una revalorización del papel de las instituciones y la vuelta al rol protagónico en la sociedad. Nuestro país asiste también a una modificación de la matriz institucional revalorizando la presencia estatal mediante mecanismos de redistribución y desmercantilización de los servicios públicos principalmente a través del reconocimiento de derechos. Precisamente, en la posición inicial adoptada por el Gobierno nacional en torno al conflicto de la villa 31 se deja ver la intención de reconocer el derecho a la vivienda y a la ciudad de sus habitantes. No obstante lo expresado en términos discursivos, observamos que una vez dadas las condiciones para que esto se lleve a cabo

7 "Macri convoca al diálogo para erradicar la villa 31". Diario Clarín. 4/10/2007

-a partir de la aprobación de la ley y de la generación de un dictamen de la mesa de trabajo- en la práctica los conflictos entre gobiernos persisten manteniendo la dificultad para la urbanización.

IV ¿De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo? O de cuando el sujeto se vuelve protagonista en la elaboración de las políticas públicas.

“Cada vez más, la democracia parece sostener que, en última instancia, las instituciones formales realmente no deciden nada. Por el contrario, “la gente” también debe involucrarse en las decisiones y ponerse de acuerdo con las instituciones formales antes de que la decisión sea definitiva.”
Guy Peters

La ciencia política moderna contiene una extensa bibliografía sobre elaboración e implementación de políticas públicas. Dentro de ella, encontramos diversas corrientes o tendencias que abogan por diferentes formas de construir las políticas públicas. Guy Peters (1995) es quién sintetiza satisfactoriamente dos enfoques de elaboración de políticas cuya importancia reside en el sector del que proviene la autoría de la misma. En este sentido, el autor nos presenta dos enfoques opuestos para intentar comprender la creación de las políticas: de *arriba hacia abajo* y de *abajo hacia arriba*. En el primer enfoque, el público se involucra únicamente en la política a la hora de ejercer su voto, es decir dentro de un escenario electoral en el que elige por los candidatos de su preferencia para luego “descansar” en la gestión de éstos hasta un nuevo llamado electoral. De este modo, el ciudadano se involucra con la política únicamente en una instancia inicial del proceso de gestación e implementación de la política y de modo indirecto. En el enfoque opuesto, se sostiene que la puesta en marcha de las políticas debería estar en función de los deseos de los niveles inferiores de gobierno y de sus clientes. Es decir que todo el proceso de la política pública tendrá como base el reflejo más fiel posible de los deseos de las masas, viéndose influenciado principalmente por estos sectores en lugar de reflejar las posiciones de los funcionarios en ejercicio.

Dentro de estas dos líneas de pensamiento en constante debate, problematizaremos el segundo enfoque que otorga especial importancia a las masas o público destino de la política como actor protagónico del proceso. Al llegar a este punto, cabe aclarar que el modelo presentado es sujeto de diversas críticas fundamentalmente al ser acusado de poder incurrir en un error en el hecho de si es adecuada o no determinada política. En este sentido, los principales defensores del modelo *abajo/arriba* sostienen que una mayor participación de los sujetos de las

políticas, efectivamente puede mejorar la calidad de las decisiones que se tomen aún cuando éstos no cuenten con información técnica detallada debido a que pueden trabajar conjuntamente con quienes sí la posean o generar la producción de la misma (Majone, 1989). Asimismo, y para avanzar en la caracterización del enfoque, mencionaremos otras cualidades positivas que al autor expone a lo largo de su trabajo:

- Posee una amplia riqueza descriptiva.
- Capacidad de ajustar políticas a realidades locales.
- Capacidad de ajustar políticas a los cambios que el paso del tiempo requiere.
- Equidad (al relacionar las políticas con las necesidades puntuales de la población).
- Consideración de variedad de opiniones
- Mayor probabilidad de éxito en la política ya que se parte del final, es decir de los deseos y realidades de los “niveles inferiores”.

Una vez repasadas las cualidades positivas del enfoque, adherimos a la propuesta que realiza el autor, de considerar a este modelo de elaboración de política pública favoreciendo la participación de los grupos directamente afectados por la política pública como insumo para la creación de la misma. De esta manera, consideramos pertinente que dentro de toda la información con la que se cuenta al momento de pensar una intervención en una población particular, las opiniones, deseos y manifestaciones de los niveles más bajos sean tenidos en cuenta para adecuar la intervención a dichas expresiones y favorecer de este modo una política pública integral que incluya efectivamente a sus destinatarios.

En nuestro país, se observan diferentes procesos de elaboración de políticas públicas con el enfoque abajo/arriba principalmente en políticas a nivel municipal en las que los vecinos tienen participación directa. Un caso emblemático es el de los presupuestos participativos implementados en diferentes municipios en los que los vecinos se reúnen bajo diversas modalidades (reuniones, jornadas, talleres) y definen prioridades en la distribución de recursos según necesidades puntuales.

Estas experiencias de participación directa en la elaboración de políticas se vieron inauguradas –o re inauguradas- a partir de la explosión participativa que significó el estallido social y político de Argentina en el año 2001. Las diversas formas de respuesta ante la crisis económica/política constituyeron un “nuevo repertorio de acción” de las clases populares argentinas (Tilly, 1986; Auyero, 2002; Merklen, 2010)

manifestándose a través de saqueos, cortes de ruta, conformación de nuevos asentamientos urbanos –antes del 20 de diciembre de 2001- para luego conformar nuevas estrategias de supervivencia ante la grave situación económica: asambleas barriales, clubes del trueque, cooperativas de trabajo y redes solidarias entre otras. Tras la pérdida de confianza en la clase política y el reclamo al grito de “*¡que se vayan todos!*”, el involucramiento y las experiencias participativas proliferaron contando con la participación directa y constante de los individuos. Claro que con el correr del tiempo, la participación que había sido activada allí por 2001 fue mermando en ciertos sectores, o mutando para ser direccionada a través de otros canales participativos. Lo que sí quedó como herencia de ese período, fue el antecedente participativo de sectores nunca antes involucrados en asuntos públicos –y que en ese momento salieron a manifestar porque sus condiciones económicas se veían amenazadas- y también de sectores con trayectoria en la participación pero que accedieron a formas de protesta novedosas hasta el momento. Lo que importa observar de esta irrupción participativa es que sirvió de preludeo para una participación o interés creciente en asuntos políticos por parte de la sociedad durante años aletargada.

Entendiendo a las políticas públicas como un conjunto de acciones u omisiones que dan cuenta de una determinada forma de intervención del Estado en relación a una cuestión que origina su atención, observamos como inherente al proceso de conformación e implementación de una política pública la participación no solo estatal sino también de diversos actores de la sociedad civil que conforman el universo de la política en sí misma. Concebimos, de este modo, a las políticas públicas como “nudos” del proceso social que contienen la toma de posición tanto del Estado como de otros actores participantes en ellas. En relación a la política en cuestión, detectamos participación de los vecinos en tanto actores implicados en la política de urbanización de la villa 31 y 31 bis de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los períodos previos y posteriores a la aprobación de la ley de urbanización. Ahondar en la participación vecinal es una tarea que excede las intenciones del presente escrito, pero resulta interesante hacer mención a los momentos en los que los vecinos se expresaron y esto lo vemos reflejado en tres instancias puntuales: en primer lugar dentro del proyecto del equipo técnico de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires que ofició de soporte técnico al proyecto de ley. En segundo lugar, en el marco de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 Bis. Por último, en relación a la presencia previa de los vecinos en

la producción social del hábitat y sus estrategias de supervivencia de cara al logro de obtener una mejora en sus condiciones de vida.

V. ¿Descartan las migajas de políticas viejas?⁸

La ley de urbanización de la villa 31

A los fines de seguir observando la presencia de sendas instancias gubernamentales alrededor de la cuestión de la urbanización de la villa, resulta interesante hacer hincapié en la ley que establece la urbanización, primera manifestación en el parlamento en este largo camino hacia la definitiva radicación del barrio. Podemos observar que ya desde los fundamentos de la ley se hace referencia al desempeño por parte de los gobiernos y sus encuentros. En primer lugar, se deja claro que existe, finalmente, la voluntad conjunta de ambos gobiernos en avanzar en la urbanización del espacio. Esto sucedió tras largas discusiones del proyecto en comisiones y ante sucesivos reclamos de los vecinos que provocaron el viraje en la posición de la administración local –y también podemos suponer que se debió a un cálculo en los costos políticos respecto de avanzar con la idea de erradicar la villa-. En este sentido, uno de los fundamentos⁹ de la ley sostiene:

“Que la existencia de este programa refleja la inequívoca voluntad del estado local, al cual se sumaría el gobierno federal, de urbanizar, radicar y regularizar la Villa 31. Más aún, este plan contemplaba la coordinación con distintos organismos de la Ciudad y del Estado Nacional. La importancia de este programa consistió en que consolidó el criterio de radicación como eje para la solución de los problemas de los asentamientos informales. Asimismo, una de las cuestiones centrales fue la adaptación de las normas urbanas a la realidad de los barrios, para que éstos puedan ser efectivamente radicados y urbanizados.”

Queda entonces establecido en los fundamentos de la ley aprobada la decisión conjunta para avanzar en la urbanización del barrio. Del mismo modo, los fundamentos

⁸ Fragmento de la canción “Los guardianes de Mugica” del cantautor argentino León Gieco en homenaje al Padre Carlos Mugica.

⁹ Extraídos de la versión taquigráfica de la ley n° 3343, 25ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 3 de diciembre de 2009.

se pronuncian respecto a la titularidad de la tierra, hecho que desemboca en la necesidad de establecer acuerdos entre ambas instancias:

“Que, asimismo, teniendo en cuenta que al menos la mayor parte de las tierras sobre las cuales se asienta la villa son de propiedad del Estado Nacional, quien hace más de diez años manifestó su voluntad de avanzar hacia la urbanización y regularización dominial (cfr. Decreto PEN 1001/90), se hace necesario realizar las gestiones pertinentes para obtener el traspaso de las tierras a esos fines, invitando, a tal efecto, a participar de las reuniones de planificación a los organismos del Estado nacional competentes en la materia.”

Por último, y remarcando su gran importancia, se apela a la ausencia de acuerdos institucionales a lo largo de la historia y se insta a los dos gobiernos a manifestar definitivamente la voluntad política de urbanización de la villa a través de hechos concretos:

“Que, históricamente, la ausencia de acuerdos institucionales por parte de los distintos niveles de gobierno con responsabilidad directa sobre el barrio, y la falta de una verdadera voluntad política dispuesta a llevar a cabo un plan de urbanización que brinde una solución definitiva ha producido un estado de indefinición permanente sobre el barrio, que obliga a quienes residen en él a vivir en un continuo estado de alerta y en una perpetua precariedad y condiciones inhumanas.”

Como notáramos anteriormente, la observación por parte de los autores de los fundamentos de la ley denota el conocimiento desde hace tiempo respecto a la dificultad en la organización y negociación entre los gobiernos de diferentes niveles, convocándolos a la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para que éste sea un escenario posible de encuentro y negociación entre los mismos. Continuando con ello, en la Mesa mencionada también se dieron reiterados encuentros entre funcionarios de ambos gobiernos y alusiones a las dificultades para la negociación.

A partir del análisis textual de las instancias observadas, nos preguntamos si efectivamente existe una intención de negociación por parte de ambos gobiernos, teniendo en cuenta que en la multiplicidad de asuntos en los que les ha tocado

confrontar, sus diferencias se han sobrepuesto por sobre la efectiva solución de los conflictos: tal es el caso del conflicto relacionado con la toma de tierras en el Parque Indoamericano en diciembre de 2010 en el que la falta de acuerdo entre sendos gobiernos retrasaron el fin del conflicto provocando como saldo la muerte de tres manifestantes o saliendo del tema de tierras y hábitat el permanente conflicto por la administración del subterráneo y numerosas cuestiones que se manifiestan en un constante tensión entre una administración y otra.

Algunas manifestaciones de funcionarios de ambos gobiernos en la Mesa de trabajo en la Legislatura, demuestran la posición adoptada tanto en términos discursivos como fácticos en el hecho de concurrir a las reuniones:

“Voy a contarles muy brevemente que durante los dos primeros años de mi mandato en esta Legislatura fueron muy pocas las cuestiones en las que en la Comisión de Vivienda, junto con el diputado mandato cumplido Facundo Di Filippo y con el diputado Juan Cabandié, aquí presente, y otros tantos, pudimos consensuar políticas, ponernos de acuerdo o decir vamos para este lado porque definitivamente vamos a tirar para el mismo lado del carro. Sin embargo, en este proyecto de ley que se sancionó hacia finales del año pasado, logramos claramente llegar a un marco de entendimiento, logramos pulir los pequeños detalles o diferencias que teníamos para sancionar esta ley. Y aquí estamos hoy sentados, entendiendo que lo que hay que hacer es avanzar hacia la integración del barrio.”

“Estamos aquí sentados todos juntos y celebramos que esté sentado también el Gobierno Nacional a través de sus representantes, porque particularmente en el caso de la Villa 31 es fundamental y esencial acordar políticas con el Gobierno Nacional para seguir adelante.”

(Enzo Pagani, legislador de la Ciudad por el Pro, Vicepresidente Comisión Vivienda)¹⁰

“Hay una voluntad política unánime de acompañarlos en ese proceso, para poder lograrlo definitivamente. Los partidos políticos, que estamos en serias confrontaciones

¹⁰ Testimonios extraído de la versión taquigráfica de la primera reunión de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis. 29 de Marzo de 2010

a nivel nacional y local en otros temas, estamos actuando unificados, buscando soluciones para la regularización concreta del barrio Padre Carlos Mugica”.

(Mariano West, diputado nacional por el Frente Para la Victoria, miembro de la Comisión Nacional de Vivienda y Ordenamiento Urbano del Congreso Nacional)¹¹

A pesar de la comunión manifestada inicialmente, durante las siguientes reuniones algunos sectores de ambos gobiernos dejaron de tener concurrencia pese a las constantes invitaciones de la presidencia de la Mesa y el reclamo de los vecinos frente a ello. Además, en las discusiones comenzó a observarse las diferencias en cuanto a la gestión de las obras de urbanización ante las consultas de los vecinos referentes a las relaciones –de manifiesto tirantes- entre ambos gobiernos. Sin ánimos de aburrir al lector con las transcripciones de los discursos, resulta pertinente hacer alusión un pasaje en el que el legislador por el FPV Juan Cabandié deja en claro la postura del gobierno nacional respecto al conflicto:

*“(…) Mi presencia acá representando a algunos organismos como ADIF y Puertos es, justamente, para trabajar en conjunto. Si a eso le sumamos el apoyo a la ley votada a fines de 2009 sobre la urbanización de la Villa 31 significa que la voluntad del Gobierno Nacional es avanzar con este proyecto. Pero no se equivoquen: **el Gobierno Nacional no tiene la responsabilidad de urbanizar. La que tiene que urbanizar es la Ciudad de Buenos Aires.**”*

“Así y todo, como ustedes saben, teniendo en cuenta lo que sucedió a partir del 13 de diciembre del año pasado con el Parque Indoamericano y las reuniones que hubo, el Gobierno Nacional se comprometió con el Gobierno de la Ciudad a poner un peso por cada peso que ponga el Gobierno de la Ciudad en lo que tiene que ver con políticas habitacionales que efectivice la Ciudad de Buenos Aires. Por lo tanto, eso también se corresponde con la Villa 31.”

“Ahora, el que tiene que iniciar los trabajos, las obras, las calificaciones de las soluciones habitacionales es el Gobierno de la Ciudad. Además, está el Plan Federal 1 y 2 que el Gobierno de la Ciudad no utiliza –excepto con la construcción de las casas

¹¹ Testimonios extraídos de la versión taquigráfica de la segunda reunión de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis. 20 de Abril de 2010

de Madres de Plaza de mayo que se inauguraron recientemente, o el Elefante Blanco, por ejemplo–, que son fondos nacionales, pero la Ciudad de Buenos Aires no utiliza esos fondos. Así y todo el convenio fue que el Gobierno Nacional iba a poner un peso por cada peso que ponga el Gobierno de la Ciudad para la construcción de viviendas sociales. Ese es otro compromiso.”¹²

Las palabras precedentes dejan ver el posicionamiento adoptado desde la Nación e, incluso, se hacen alusiones a otros conflictos por toma de tierras presentes entre ambas instancias. Idas y venidas de este tipo son constantes en torno al conflicto por la urbanización de la villa que, justamente, denominamos “conflicto” por la falta de acuerdo y porque así es percibido cuando dos sectores no logran llegar a un arreglo.

Para finalizar con el presente apartado observamos a continuación una merma de la representación en la mesa justamente por parte de los sectores implicados en la cuestión del dominio de la tierra:

“En el caso de Desarrollo Social, que nunca ha enviado representantes, se invita directamente a la Ministra Vidal, pero no responde ni siquiera con un representante. Espacio Público ha faltado a las últimas dos reuniones, pero hay que reconocer que ha tenido participación en esta mesa.

No convoco solamente como presidenta de la mesa, sino todos nosotros también debemos convocar, y más ustedes, desde su lugar de representantes, a quienes están faltando hoy en esta mesa. En mi deber convoco a los diputados de la Legislatura que deberían estar acá, a los miembros del Ejecutivo de la Ciudad que deberían estar presentes, y a los miembros del Ejecutivo Nacional que deberían estar acá.”

*(Rocío Sánchez Andía, Presidenta de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis)*¹³

Se observa, entonces, que la efectiva representación en la mesa establecida por la ley n° 3343 se fue deteriorando. No obstante ello, la Mesa finalmente tuvo su

¹² Testimonio extraído de la versión taquigráfica de la reunión de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis del 15 de Febrero de 2011.

¹³ Ibid., p. 19

dictamen de trabajo en el que nuevamente se remarcó la necesidad de trabajo conjunto entre los gobiernos. La Mesa, en tanto órgano de trabajo con representación de la mayoría de sectores involucrados con la urbanización, otorgó un marco de garantía para el cumplimiento de lo establecido en la ley de urbanización.

Pese a ello, aún hasta nuestros días (no obstante la ley aprobada y el extenso trabajo en la Mesa de urbanización) los reclamos de los vecinos siguen a la orden del día fundamentalmente por no reglamentarse el traspaso de tierras –ya sea de Nación hacia los vecinos o hacia Ciudad- para comenzar con las obras definitivas¹⁴. De todos modos, en estos momentos se espera para el mes de octubre el tratamiento en comisión de vivienda de la legislatura del dictamen producto de la Mesa de urbanización y de allí en más se decidirá la suerte de la villa.

¹⁴ “Vecinos de la villa 31 reclaman urbanización y terrenos” Diario Página 12. 11/7/2012

<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-198420-2012-07-11.html>

“Vecinos organizados convocan a maratón por urbanización de distintas villas” Portal Radio FM Q. 27/7/2012

<http://www.radiofmq.com/detalle.php?articulo=Vecinos%20organizados%20convocan%20a%20marat%C3%B3n%20por%20urbanizaci%C3%B3n%20de%20distintas%20villas&tipo=5&documento=35789&sistema=fmq>

VI. Conclusiones preliminares

El trabajo abordado a lo largo del presente escrito, es una tarea en constante crecimiento y reformulación. Esto sucede porque estamos hablando precisamente de un tema abierto, también en constante mutación y aún sin una respuesta final desde los ámbitos que estudiamos, es decir el poder político materializado en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires junto con otros organismos.

A pesar de ello, es interesante rescatar el proceso hasta nuestros días por varias razones. La primera razón reside en la importancia de comprender con cierta profundidad la transformación en las posturas políticas que viraron de la idea de erradicar la villa para terminar adhiriendo a la decisión de urbanizarla manifestándose en la elección por unanimidad de la ley n°3343 en diciembre de 2009. En este sentido, si bien no tenemos una conclusión acabada, podemos pensar que el cálculo de un costo político adverso ante la posición de erradicar la villa podría ser mayor que adherir en esa instancia a la urbanización. Pese a ello, las posteriores actitudes fácticas manifestadas por el Gobierno de la Ciudad dieron cuenta de su concepción ideológica predominante respecto a villas y asentamientos que dejó ver el tratamiento de la cuestión habitacional de la Ciudad con una lógica constante de exclusión de los sectores populares¹⁵. La segunda razón reside en la importancia de no perder de vista la cuestión habitacional de la Ciudad de Buenos Aires observando el caso puntual dentro de un contexto de emergencia habitacional en el que las villas y asentamientos requieren permanente atención por parte del estado.

Por último, es necesario seguir avanzando en el análisis de las Relaciones Intergubernamentales en diferentes casos y escalas para poder encontrar sus causas –en el caso de que sean conflictivas- y generar nuevas teorías que arrojen luz sobre la resolución ante instancias de desencuentro. En este sentido, no es menor la tarea del cientista social que analiza profundamente ciertos procesos que dejan ver problemas políticos a los que se pueden ofrecer nuevas propuestas para sus soluciones. Entiéndase bien, estamos pensando más allá del ofrecimiento de una posible respuesta al problema que una política pública debe solucionar (esto también puede ser pensado desde nuestra disciplina) pero a lo que apuntamos aquí es a fortalecer los mecanismos de negociación

¹⁵ El traspaso de estas cuestiones a la Corporación Buenos Aires Sur y a la UGIS (Unidad de Gestión de Intervención Social) y la baja actividad de estos organismos materializan el tratamiento de la cuestión habitacional de la Ciudad.

entre gobiernos dando cuenta de un problema, evidenciándolo empíricamente para que en futuras investigaciones con fines propositivos puedan pensarse mecanismos novedosos en vistas a estos fines.

Por estas cuestiones, y sin desconocer la dificultad de gobierno que conlleva la divergencia ideológica, creemos necesario avanzar en negociaciones conjuntas que den cuenta de la capacidad y madurez en las relaciones intergubernamentales de cara a pensar verdaderas políticas habitacionales -de estado- que apunten a resolver efectivamente las demandas de los ciudadanos sin perderse en otras cuestiones a lo largo de ese camino para así poder inscribir estas acciones dentro del interrogante que presenta Harvey y al que referimos al comienzo del presente trabajo: “*¿Cómo podemos, pues, ejercer mejor el derecho a la ciudad?*”

Bibliografía consultada:

- ARQUEROS, M.S.; CANESTRARO, M. L. (2011): “Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones”, En Di Virgilio, Herzer, Merlinsky y Rodríguez (comps.) “La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina”. Ed. Café de las Ciudades. Buenos aires.
- AUYERO, Javier (2002): *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina Democrática*. Buenos Aires. Libros del Rojas-UBA.
- BOBBIO, N. y MATTEUCI, N. (1982) “Diccionario de la Política”. México.
- BORJA, J. (2010). “La ciudad conquistada”, Alianza Editorial.
- CARMAN, M. (2003): “Políticas Culturales en el barrio del Abasto o nuevas formas de “merecer la ciudad””, en prensa: Políticas Culturales en Buenos Aires, Bayardo, Lacarrieu y Rotman, Buenos Aires.
- CARMAN, M. (2005): “Las fronteras de lo natural y las fronteras de lo humano”. Ponencia presentada en las Terceras Jornadas de Investigadores en Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Carta mundial derecho a la ciudad. Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad
Foro Social de las Américas – Quito, Julio 2004-Foro Mundial Urbano – Barcelona, Octubre 2004-Foro Social Mundial – Porto Alegre, Enero 2005-Revisión previa a Barcelona, Septiembre 2005
- CLICHEVSKY, N. (2000): “Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”. CEPAL – ECLAC. Santiago de Chile.
- CRAVINO, M. C (2000): “La política de radicación de villas. El caso de la Ciudad de Buenos Aires”. Buenos Aires, Mimeo.
- CRAVINO, M. C (2001): “La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área metropolitana de Buenos Aires”; LAND TENURE ISSUES IN LATIN AMERICA SLAS 2001 CONFERENCE BIRMINGHAM, abril 6-8.
- CLICHEVSKY, N. (2003): “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”, en Revista Ciudad y Territorio, vol. XXXV, n°136 (p.347-374), España.
- CUENYA, B (1997): “Descentralización y política de vivienda en Argentina”. En: Cuenya, Beatriz; Falú, Ana: Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina. CEA-CBC. UBA. Buenos Aires.
- FERNANDEZ, A. (1999) *Las instituciones estalladas*. Buenos Aires. Eudeba.
- FERNÁNDEZ CASTRO, Javier; CRAVINO, María Cristina; TRAJTENGARTZ Daniela; EPSTEIN, Martin (2010). *Barrio 31 Carlos Mugica - Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza*. Editorial: Instituto de la Espacialidad Humana, UBA, 2010
- GUEVARA, T.; RASPALL, T. y ZAPATA M. C. (2011): “Acceso al suelo de calidad para sectores populares. Balance de la Ley 341/964 y el Programa de Autogestión de la Vivienda.” en Di Virgilio, Herzer, Merlinsky y Rodríguez (comps.) “La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina”. Ed. Café de las Ciudades. Buenos aires.
- JAURI, N.; YACOVINO, M.P. (2011): “Genealogía de dos categorías sociales: villas y asentamientos. Lógicas estatales de intervención y clasificación de la precariedad habitacional”. En: Ciudades 89.
- JORDANA, J., (2001): “Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva internacional”, Working paper del BID, Washington, D.C.

- JORDANA, J., (2002): “Descentralización en América Latina: los casos de Argentina y Bolivia”, Working Paper del BID, Washington, D.C.
- KATZMAN, R. (2001) “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos” en Revista del Cepal 75. Diciembre 2001
- LEKERMAN, V. (2009): “Formas de habitar en una villa de emergencia: redes de relaciones y prácticas de urbanización”; en Revista de Antropología Kula, n°2, Buenos Aires.
- MERKLEN, Denis, “Pobres ciudadanos. La clases populares en la era democrática (Argentina, 1983 – 2003)” Gorla, Buenos Aires, 2005.
- OSZLAK, Oscar. y O’ DONELL, Guillermo. (1976): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Documento Cedes / G. E. Clacso No 4, Buenos Aires.
- PETERS, Guy. (1995). "Modelos alternativos del proceso de políticas públicas: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", Gestión y Política Pública n° 2, Vol IV, CIDE, México.
- TILLY, Charles (2000) “Acción colectiva”, en *Apuntes de Investigación del CECyP*.
- Versiones Taquigráficas de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dirección General de Taquígrafos.
- VILAS, C (2005) ¿Estado víctima o promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo Globalizado en Forcinito, Karina. Estado y política en la Argentina Actual. Buenos Aires: Prometeo.
- VITALE, P. (2009): “La ley y la trama: Villas y política pública en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios”, V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC – UBA.
- YACOVINO, MP. (2010): “Alcances y limitaciones del derecho a la vivienda. Los asentamientos Rodrigo Bueno y la Aldea Gay y los programas de recuperación de terrenos Intersecciones” en Antropología, vol. 11, núm. 1, junio, 2010, pp. 3-13. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires Olavarría, Argentina.