

Conformación de un espacio en disputa: intervenciones urbanas y organización territorial en los orígenes de la Villa del Bajo Belgrano

Conformation of a disputed space: urban interventions and territorial organization in the origins of the shantytown Villa Bajo Belgrano

Valeria Laura Snitcofsky

Doctora en Historia. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET. Centro de Investigaciones de Historia de la Vivienda en América Latina. Universidad de Buenos Aires (CEIIVAL-FADU-UBA). Ciudad Universitaria, Pabellón III, 4° piso - (1428)Buenos Aires, Argentina, valesnit@hotmail.com, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2819-3540>

Recibido: 4 de septiembre 2020 || Aprobado: 22 de febrero 2021

Resumen

Ubicada en el norte de la ciudad de Buenos Aires, sobre tierras cercanas al Río de la Plata, la Villa del Bajo Belgrano se conformó hacia mediados del siglo XX como un espacio intensamente disputado, por el alto valor potencial del suelo sobre el que se emplazaba. Esta singularidad hizo que fuera objeto de tempranos intentos de desalojo que tuvieron como respuesta, a su vez, una organización pionera por parte de sus habitantes. Por lo tanto, indagar el período constitutivo de la Villa del Bajo Belgrano permite iluminar, a partir de un caso puntual, los primeros vínculos de negociación y confrontación establecidos entre agentes del Estado y referentes territoriales de un barrio informal, entre la Gran Depresión y mediados de la década de 1960.

Palabras clave: Informalidad urbana; Historia; Villa del Bajo Belgrano

Abstract

Located in the north of the city of Buenos Aires, on lands near the Río de la Plata, the Shantytown called "Villa del Bajo Belgrano" was formed towards the middle of the 20th century as an intensely disputed space, due to the high potential value of the land on which it was located. This singularity made it the object of early eviction attempts, which in turn had a pioneering organization on the part of its inhabitants. Therefore, investigating the constitutive period of the Villa del Bajo Belgrano allows to illuminate, from a specific case, the first links of negotiation and confrontation established between state agents and territorial leaders of an informal neighborhood, between the Great Depression and the middle of the decade of 1960.

Key words: Urban informality; History; Shantytown of Bajo Belgrano

Cita sugerida: Snitcofsky, V.L. (2021). Conformación de un espacio en disputa: intervenciones urbanas y organización territorial en los orígenes de la Villa del Bajo Belgrano. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (30), 086. doi: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.30-300>



Este trabajo está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

INTRODUCCIÓN

Hacia mediados del siglo XX, mientras el término ‘villa’ se consolidaba como concepto general para nombrar la informalidad urbana en Argentina, desde el Estado se empezaban a delinear políticas específicas para la intervención sobre estos espacios y, a su vez, las poblaciones destinatarias de las medidas mencionadas comenzaban a percibirse como un sector unificado, con demandas y características propias. Por lo tanto, este contexto constituye un momento crucial en términos de definiciones, que abarcaron desde cuestiones semánticas hasta aproximaciones políticas y agendas reivindicativas. En este marco, la Villa del Bajo Belgrano, conformada hacia fines del siglo XIX, ya contaba con más de medio siglo de historia. A su vez, como era la más antigua de Buenos Aires, para ese momento ya había atraído la atención de numerosos agentes del Estado y se había constituido como escenario para el surgimiento de una incipiente organización territorial.

Teniendo en cuenta estas condiciones particulares, a continuación se abordará un breve período en la extensa historia de la Villa del Bajo Belgrano, considerando que este recorte temporal resulta significativo para el análisis en torno a las primeras intervenciones del Estado argentino sobre la informalidad urbana y, a su vez, para iluminar las respuestas articuladas tempranamente por sus habitantes. El período delimitado se inicia durante la década de 1930, cuando todavía los barrios precarios eran nombrados con distintos términos y cuando, por primera vez, desde un organismo estatal se desarrolló una investigación sistemática sobre esta parte de la ciudad. El tramo final de este recorte temporal se desarrolla hacia mediados de la década de 1960, porque a partir de ese momento se consolidó una organización territorial que representó a la población de esta villa, desalojada definitivamente en 1978.

Antes de abordar el período mencionado se indagará brevemente en sus antecedentes históricos, en un apartado sobre los contrastes e interdependencias entre la parte alta de Belgrano y la zona baja, más cercana a la costa del Río de la Plata. En esta etapa, desarrollada entre fines del siglo XIX y principios del XX se destacarán las formas en que el Bajo Belgrano fue representado por la prensa y la literatura, dando cuenta de una realidad novedosa para los observadores contemporáneos, que denunciaron sus carencias en términos de infraestructura y su vulnerabilidad ante las epidemias de la época. A continuación se indagará el período abierto por la Gran Depresión, cuando se desarrolló el primer relevamiento sistemático implementado por el Estado sobre un barrio informal de Buenos Aires, en el espacio conocido durante la década de 1930 como la *Ciudad de Latas del Bajo Belgrano*. La relevancia de este documento radica, por una parte, en que permite vislumbrar las condiciones de vida vigentes en la zona, revelando aspectos que pueden complejizar las explicaciones sobre los orígenes de las villas y, al mismo tiempo, hace posible reconocer las preocupaciones que guiaron al Estado argentino en sus acercamientos iniciales a la cuestión de la informalidad urbana.

Una vez planteado el análisis sobre este relevamiento inicial, se abordará una serie de reformas proyectadas sobre el Bajo Belgrano durante los primeros gobiernos peronistas. Si bien estas reformas prácticamente no llegaron a materializarse, expresan la centralidad que asumió un espacio urbano constituido tempranamente como objeto de grandes intervenciones. En este sentido, durante la dictadura que tomó el poder en 1955, cuando se establecieron los primeros planes generales de desalojo destinados a

la población de las villas, una vez más el Bajo Belgrano tuvo un lugar importante en los documentos oficiales. Las imágenes construidas durante el período sobre las villas y su población estuvieron atravesadas por un sesgo marcadamente antiperonista, reforzando los estigmas que pesaban sobre los habitantes más pobres de la ciudad. En este marco se asoció el déficit habitacional existente en Buenos Aires con supuestos problemas culturales de los migrantes internos, responsabilizándolos por las condiciones de vida que ellos mismos padecían.

Si las intervenciones mencionadas dan cuenta de una preeminencia del Bajo Belgrano en las primeras políticas públicas destinadas a abordar la informalidad urbana, estas medidas encontraron, también tempranamente, respuestas organizativas entre quienes habitaban la Villa 29, como fue conocida esta parte de la ciudad hacia el final del período abordado. Para dar cuenta de estas respuestas, consolidadas durante la etapa comprendida entre 1958 y 1966, el último apartado del artículo no hará hincapié en documentos producidos por el Estado, sino que se centrará en fuentes donde es posible reconocer las primeras demandas planteadas por quienes habitaban el Bajo Belgrano. Fundamentalmente se indagará la prensa del Partido Comunista Argentino, vinculado con la primera organización sectorial que representó a las villas de Buenos Aires. En los artículos mencionados es posible reconocer la conformación de una organización territorial en la Villa del Bajo Belgrano, que hizo posible a su población enfrentar hostigamientos y conflictos legales tendientes a su expulsión de la ciudad. Como resultado de todo lo anterior se estableció en este espacio urbano la tensión, claramente definida hacia el final del período abordado, entre un Estado que implementó políticas de desalojo y una incipiente organización que las enfrentó.

CONTRASTES E INTERDEPENDENCIAS

Las primeras fuentes que registraron la presencia de un barrio informal en la zona del Bajo Belgrano se refirieron a este espacio aludiendo a ‘misérrimos caseríos’, ‘rancherías’, o bien lo nombraron como ‘pueblo’, o ‘arrabal’. Las viviendas de lata, madera y cartón que lo integraron, se establecieron en torno a una serie de basurales cuya ubicación exacta no resulta fácil de identificar, teniendo en cuenta que algunos eran ilegales y por lo tanto no fueron registrados formalmente, o existieron durante períodos sumamente breves dado que durante esta etapa aún se experimentaba con diferentes sistemas de incineración (Schávelzon, 2019).

Las viviendas precarias, que además de bordear las quemadas se extendían por la rivera del Río de la Plata y las costas de sus afluentes, contrastaban con aquellas situadas en la parte alta del barrio de Belgrano. En este sentido, Daniel Schávelzon destacó el caso de Belgrano como un espacio escindido desde su conformación inicial, entre la zona alta destinada a las viviendas aristocráticas, y la zona baja, inundable y cercana al río, donde se fueron estableciendo espontánea y desordenadamente numerosas casillas. Según el autor, ambas partes de Belgrano fueron interdependientes, dado que la zona alta desechaba en el bajo la basura que, a su vez, servía para rellenar terrenos ganados al río. Además, la zona riverense proveía la mano de obra necesaria para las tareas desarrolladas más allá de las barrancas:

El Bajo Belgrano sería la única opción de vida para el pueblo cercano, los trabajadores de la construcción, el servicio doméstico, las lavadoras a domicilio, los pescadores, ferrocarrileros, empleados de Obras Sanitarias y muchos otros que no podían acceder a una vivienda digna y necesitaban vivir cerca de sus fuentes de trabajo. (Schávelzon, 2019, pp. 133-134)

Como se desprende de esta cita, entre las ocupaciones de quienes habitaban las zonas precarias del bajo, no solamente era posible encontrar estrategias de supervivencia vinculadas con el basural, sino que también hubo oficios relacionados con la geografía particular de la zona, caracterizada por su cercanía con el Río de la Plata. Por ejemplo, una crónica publicada en *Caras y Caretas* en 1911 muestra fotos y testimonios de los pescadores que habitaban esta zona (figura 1), remontando sus botes por el Arroyo Vega y navegando también por río abierto, hasta la Isla Martín García.



Figura 1. El recurso a la pesca era habitual entre quienes habitaban el Bajo Belgrano hacia principios del siglo XX
Fuente: *Caras y Caretas* (1911a)

Otra nota publicada el mismo año en *Caras y Caretas* describió las condiciones sanitarias adversas que afectaban a la población del Bajo de Belgrano (figura 2), especialmente vulnerable a las epidemias:

(...) ojea usted las defunciones anotadas en el registro civil, y tropieza, a dos por tres, en la sección 16, con un finado en la calle Miñones, otro en la de Cazadores, un tercero en la de Sucre, un cuarto en la de Juramento (...) Otro datito para los amigos de la estadística funeraria: hace poco, cuando nos visitó la peste bubónica, fue el Bajo de Belgrano el barrio que debutó en cuestiones de Asistencia Pública y Chacarita. (*Caras y caretas*, 1911b, p. 82)



Figura 2. Puente sobre el Arroyo Vega
Fuente: *Caras y Caretas* (1911b)

La precariedad de la infraestructura disponible en el Bajo de Belgrano también fue destacada en la crónica, donde se planteó que, si bien había en la zona un gran tanque de aguas corrientes, este no abastecía a la población del lugar. Además, se puso en evidencia el agudo contraste existente con la parte alta de Belgrano: “Arrancamos a tres cuadras del aristocrático paseo de las barrancas, y acto continuo, los caminantes comenzaron a asentarse sobre tierra no muy firme, a falta de veredas” (Caras y caretas, 1911b, p. 82).

Alrededor de una década después que se publicara la crónica citada, el mismo contraste fue destacado en el cuento “*Un Festín en el Bajo Belgrano*” publicado hacia 1922 por Nicolás Olivari. En este caso, el barrio informal aparece representado como escenario sobre el que transcurre una violación, cuya crudeza se distingue de la aparente armonía existente en la zona alta: “Y a cien metros de allí, el Belgrano aristocrático y burgués, no soñaba siquiera en aquel brutal festín de carne humana...” (Olivari, 2009, p. 49).

UN ESTUDIO PIONERO

Durante la década de 1930, cuando en Argentina todavía no existía un modo consensuado para nombrar a los barrios precarios, aún era posible encontrar en un mismo documento el término ‘villa’ y otras expresiones, como ‘ciudad de latas’, para designar realidades similares. Esto se vincula con un momento de transición que finalizó hacia mediados del siglo XX, cuando la palabra ‘villa’, con sus variantes ‘villa miseria’¹ y ‘villa de emergencia’, finalmente se consolidó como concepto general para designar la informalidad urbana en el país. La coexistencia entre ambos términos se puede identificar, por ejemplo, en la *Memoria de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación*, conocida también como *Junta Nacional de Lucha contra la Desocupación* (JUNALD).

La JUNALD inició sus funciones en 1934, cuando Argentina todavía atravesaba los impactos más agudos de la Gran Depresión, con el fin de paliar los niveles inéditos de desempleo que se vivían en el país. Entre las primeras medidas tomadas por la Junta, se consigna en la memoria del organismo el desalojo compulsivo de Villa Desocupación, un barrio precario establecido hacia 1932 en la zona portuaria de Buenos Aires. El desalojo de esta villa fue implementado en 1935 mediante una orden judicial, y parte de su población fue realojada en un Albergue Oficial cercano al puerto. Por otra parte, en un apartado titulado “*La Ciudad de Latas del Bajo Belgrano*”, la memoria de la JUNALD daba cuenta de un estudio desarrollado en este ámbito por la Municipalidad de Buenos Aires. El documento, que constituye un relevamiento sistemático pionero sobre la informalidad urbana en Argentina, planteaba que:

La Municipalidad de la Capital hizo levantar un censo de la zona llamada del ‘bajo de Belgrano’, por intermedio de la Inspección General y comprobó que vivían en condiciones inadmisibles para seres humanos 442 familias con un total de 1.735 personas, de las cuales 661 eran niños menores de 14 años de edad, en ranchos de latas, recogidas en los vaciaderos de basuras próximos al río y construidos en terrenos anegadizos rodeados de toda clase de desperdicios (...) La Municipalidad solicitó a la Junta Nacional para Combatir la Desocupación el estudio del problema que planteaba esta situación, con el propósito de urbanizar dicha zona, disponiendo el traslado o desalojo de dichas viviendas. (JUNALD, 1938, p. 142)

1 El término ‘villa miseria’ fue acuñado por Bernardo Verbitsky en una serie de crónicas publicadas en Noticias Gráficas hacia 1955. De todas formas, según el mismo autor la palabra villa se usaba previamente como modo de nombrar a los barrios informales de Buenos Aires: “Se me ha preguntado muchas veces cuando surge la expresión *villa miseria*. Aparece por primera vez (...) en mis propias notas en el diario Noticias Gráficas de Buenos Aires, en 1955 (...) No tenían nombre genérico y el sentido del humor criollo de sus pobladores las bautizaba individualmente: Villa Trapito, Villa Piolín, Villa Jardín (Verbitsky, 1974, p. 83).

Parte de la información que se relevó en este marco, con el fin de desalojar a la población del Bajo Belgrano, fue publicada hacia 1938 en la memoria de la JUNALD donde, tomando como base una investigación sobre 100 familias, las condiciones generales de vida vigentes en esta parte de la ciudad fueron agrupadas en cinco entradas: Población, Enfermedad, Instrucción, Trabajo y Vivienda. En primer lugar, la entrada sobre Población describe en estos términos a las familias relevadas:

Las 100 familias comprenden un total de 599 personas, de las cuales 84 son padres, 94 madres, 57 hijos mayores de 18 años, 362 hijos menores y 2 agregados. Sólo 78 familias tienen madre y padre; 16 tienen madre solamente, por fallecimiento del padre en 10, por abandono en 5 y por pérdida de la libertad en uno; 6 tienen padre solamente, por fallecimiento de la madre en 5 casos y por abandono en uno. (JUNALD, 1938, p. 143)

A continuación, en la entrada sobre Enfermedad el documento plantea que “Hay 51 casos de enfermedad claramente comprobada, de los cuales 11 son de tuberculosis pulmonar. En 26 familias el padre está enfermo y en 19 la madre” (JUNALD, 1938, p. 143).

En cuanto a la Instrucción expresa

Sobre el total de 599 personas, 134 son niños menores de edad preescolar y de las 465 restantes se registran los siguientes datos: analfabetos, 81; con instrucción hasta tercer grado, 166; hasta cuarto, 37; hasta quinto II, y solamente 7 terminaron la escuela. Asisten a la escuela 163 niños. (JUNALD, 1938, p. 143)

En relación con el Trabajo la memoria consigna que

El total de las personas mayores que pueden trabajar son 114 y solamente 32 tienen trabajo permanente y 38 trabajo accidental o “changas” (varones). En las mujeres, 26 trabajan como lavanderas, 24 en servicio doméstico, dos a jornal fijo y cuatro con “changas”. De los menores de 18 años, 14 trabajan como mandaderos o “caddies” de golf y cuatro con “changas”. (JUNALD, 1938, p. 143)

Finalmente, la entrada sobre Vivienda describe lo siguiente: “89 familias viven en locales de una sola pieza y 11 en locales de dos, de los cuales 63 son del tipo rancho de latas con piso de tierra” (JUNALD, 1938, p. 143).

En estos términos se planteó el primer registro oficial sobre las condiciones generales de vida en un barrio informal de Buenos Aires, desarrollado con el fin de desplazar a su población del espacio que ocupaba. Por lo tanto, el documento puede leerse como un estudio pionero, que durante las décadas siguientes fue replicado en escalas mayores, en cuanto a las cantidades de habitantes y las superficies abordadas.

Una vez presentadas las cinco entradas descriptas sobre la “*Ciudad de Latas del Bajo Belgrano*”, el documento planteó las siguientes conclusiones:

a) Que la presencia en ese lugar era el final lógico de cada familia que paulatinamente ha ido descendiendo desde una situación relativamente próspera a causa de la falta de trabajo y del crecimiento o aumento de los miembros de la familia (...) b) Que el número de sus hijos los obligaban a dejar los inquilinatos del centro de la ciudad, pues a estos no les convienen las familias numerosas, aumentando los alquileres por tal motivo (...) c) Que un 10 por ciento de estas familias procedían del campo, la mayoría de las cuales con la esperanza o el ofrecimiento de un empleo. (JUNALD, 1938, p. 143)

En primer lugar resulta significativo en estas conclusiones que el párrafo citado con-signe solamente un 10% de familias de procedencia rural, mientras que la mayoría aparece representada como proveniente de los inquilinatos del centro de la ciudad. Esto indicaría que, al menos considerando la muestra relevada, los migrantes internos aun no constituían una población mayoritaria en este barrio, a diferencia de lo que sucedería durante las décadas siguientes. Por otra parte, si bien estas conclusiones explican

por qué la llamada *Ciudad de Latas del Bajo Belgrano* creció y asumió una mayor visibilidad durante la década de 1930, no son suficientes para dar cuenta de las causas que la originaron. Puntualmente, existe un sesgo dado por el contexto en que el informe fue escrito, del que se desprende una explicación planteada a partir de problemas asociados con la Gran Depresión, como el desempleo y la crisis del sector primario, mientras que, como se describió en el apartado anterior, los orígenes del barrio se remontan a fines del siglo XIX. De esta forma, el primer estudio sistemático desarrollado por el Estado en un barrio informal de Buenos Aires, si bien contó con una descripción detallada sobre las condiciones generales de vida vigentes en esta parte de la ciudad, no asumió una perspectiva de largo plazo tendiente a iluminar las causas profundas de su conformación. Esta tendencia a desestimar las raíces históricas de la informalidad urbana, o bien a abordarlas de manera superficial, fue una constante en los relevamientos estatales sobre la cuestión, desarrollados en Argentina durante las décadas siguientes.

PROYECCIONES SOBRE UN TERRITORIO

Si la Municipalidad de Buenos Aires había hecho durante la década de 1930 un diagnóstico sesgado sobre los orígenes del barrio informal establecido en el Bajo Belgrano, dos décadas más tarde aparecería un documento oficial donde, nuevamente, se formularía una interpretación distorsionada en torno a la conformación de este espacio, que para esa época ya era designado como villa. El documento mencionado fue el primer plan general para la intervención sobre la informalidad urbana, lanzado en 1956 y denominado *Plan de Emergencia*. En este caso, vinculó la formación de las villas con una intención política deliberada que, implícitamente, atribuyó al peronismo:

Las revelaciones estadísticas de un censo parcial levantado por el Instituto Nacional de Acción Social parecen demostrar que en su mayoría los componentes de los miserables conglomerados de población urbana, conocidos con diferentes designaciones, están representados por esa clase de *desocupados* que atraídos en su momento a la Capital por el espejismo propio de una insistente propaganda demagógica, hizo abandono del trabajo organizado de la tierra o de la artesanía familiar. Si los guarismos permiten confirmar las informaciones de que se dispone, no parece aventurado afirmar que la medida más aceptable habrá de consistir en el reintegro de esas agrupaciones humanas a los respectivos lugares de origen y trabajo, de donde fueron arrancados para precipitarlos en la miseria. (CNV, 1956, p. 84, cursivas en el original)

Las ideas citadas en el párrafo anterior contrastan con las evidencias disponibles sobre los orígenes del barrio precario del Bajo Belgrano porque, como se mencionó en el primer apartado, su formación se puede identificar más de medio siglo antes que el peronismo llegara al poder. De todas formas, es cierto que durante los primeros gobiernos peronistas las villas asumieron nuevas dimensiones y su presencia en la ciudad se hizo más visible ante las autoridades, que implementaron una serie de medidas novedosas para abordar la cuestión. En este marco se inscribe por ejemplo un conjunto de Decretos Municipales de 1952 que ordenaban la creación de una Comisión para el Estudio de las Barriadas de Construcción Improvisada (Ballent, 1997). Otro decreto del período estableció la conformación del *Estudio del Plan de Buenos Aires* (EPBA), un organismo dependiente de la Municipalidad de Buenos Aires, creado para confeccionar un “plan urbanístico total” (MCBA, 1949, p. 9) y considerado, en un trabajo reciente, como una institución pionera en materia de planificación urbana (Elinbaum y Massidda, 2020).

Entre los proyectos diseñados por el EPBA se destaca un plan para la urbanización del Bajo Belgrano (figuras 3 y 4), pensado para 50.000 habitantes, que propuso desarrollar

una transformación radical sobre las 170 hectáreas que integraban esa parte de la ciudad². Un artículo que hacia 1953 sintetizó las líneas generales del proyecto, describía al Bajo Belgrano como una zona de terrenos inundables, con una proporción de baldíos que rondaba el 75% y “algunas viviendas individuales (en gran parte de chapas)” (EPBA, 1953, p. 23). Estas viviendas precarias, establecidas en torno a la quema de basuras, se presentaban como parte de un problema social y se las describía en estos términos:

Casas (si puede darse el nombre de tales) hechas con trozos de maderas y latas que conservan rastros de sus orígenes (...) sobre el mismo barro lleno de escorias rodeado todo por trozos y restos de viejos alambrados, dando al transeúnte la impresión, cuando visualiza el conjunto, de pequeños boxes, dentro de los cuales la presencia de una mujer o un niño sólo fija la escala de una gran tristeza. Envuelve esas viviendas un hálito espeso y desagradable, producto de las quemazones de basuras recientes o los humos tardíos de las anteriores. (EPBA, 1953, p. 31)

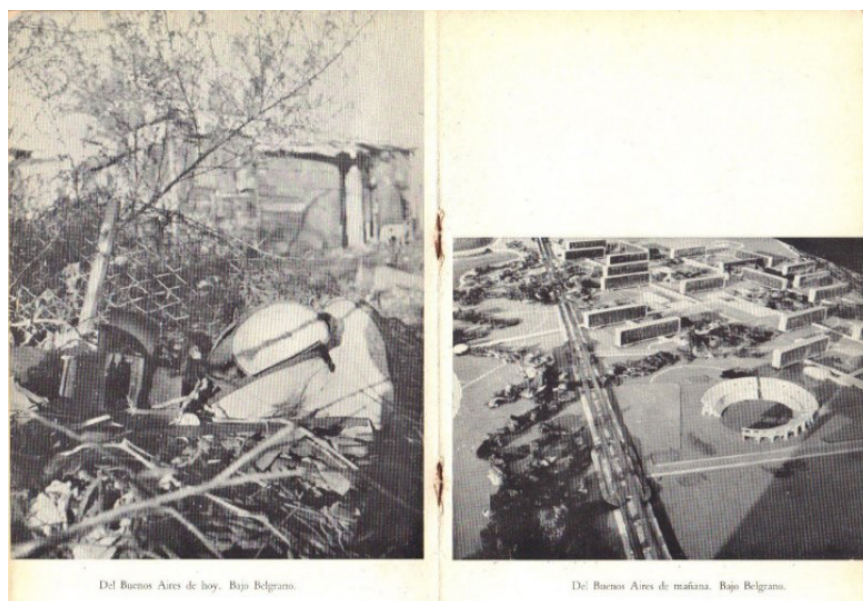


Figura 3. Imágenes del Bajo Belgrano real y el proyectado
Fuente: MCBA (1949)

Ante esta situación el documento preveía desalojar a 9.800 personas que vivían en las condiciones citadas. En cuanto a los fondos para la concreción de este ambicioso proyecto de intervención, se esperaba que fuera financiado por la iniciativa privada, mientras el Estado se limitaría a:

encausarla y dirigirla mediante una legislación cuidadosamente estudiada que asegure el logro de los objetivos urbanísticos fundamentales y ayude a que las graves dificultades del momento no malogren la concreción de tan importante esfuerzo. Misión rectora en suma, que es la normal del Estado (...) EL OBJETIVO DE ESTE ESTUDIO ES, POR LO TANTO, ESTABLECER LAS DIRECTIVAS QUE PERMITAN REDACTAR LAS REGLAMENTACIONES NECESARIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PRIMEROS BLOQUES O MANZANAS VERTICALES EN BUENOS AIRES Y PRESTAR EL ASESORAMIENTO NECESARIO A LA INICIATIVA PRIVADA PARA SU CONSTRUCCIÓN. (EPBA, 1953, p. 49, mayúsculas en el original)

² El documental *La Ciudad Frente al Río, Tercera Fundación de Buenos Aires* realizado por el Equipo de Divulgación y Educación Urbana del EPBA, presentó los objetivos y características del organismo, destacando los proyectos de reforma para la zona del Bajo Belgrano.

Si bien el proyecto diseñado por el EPBA para la urbanización del Bajo Belgrano, al igual que la intervención consignada previamente por la JUNALD, prácticamente no se llegó a implementar³, su formulación sentó las bases para el desarrollo de políticas posteriores que implicaron desalojos masivos y la construcción, por parte de empresas privadas, de grandes conjuntos habitacionales en altura.



Figura 4. “Urbanización del Bajo Belgrano”, proyecto diseñado por el Estudio del Plan de Buenos Aires

Fuente: EPBA (1953)

PRIMEROS PLANES DE DESALOJO

Si durante el peronismo se puede identificar una serie de intentos por implementar políticas públicas en relación con las villas de Buenos Aires, como se mencionó en el apartado anterior, en 1956 se lanzó el primer plan general para intervenir sobre estos espacios urbanos a escala nacional: el *Plan de Emergencia*, seguido a su vez por el *Plan Integral*, del año siguiente. Ambos fueron elaborados por la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV), creada junto con una serie de organismos públicos destinados a revertir las transformaciones operadas por el peronismo. Adriana Massidda explica, en este sentido, que la autodenominada *Revolución Libertadora*

se proponía a sí misma como agente reparador de una serie de problemas que, a su modo de ver, había dejado la gestión peronista, como parte de la justificación del golpe de estado de 1955 – entre ellos lo que se veía como una crisis de vivienda. La creación de la CNV respondía a esta perspectiva. Otras comisiones, de hecho, habían sido creadas en relación a diferentes temas, como la Comisión de Estudios Constitucionales para derogar la Constitución de 1949, la Comisión de Alquileres para derogar la ley de congelamiento de precios de alquileres, la Comisión Liquidadora

3 Según Anahí Ballent, de este proyecto solamente llegó a ejecutarse un pabellón. La misma autora señala que “Sobre el río, el proyecto del Bajo Belgrano se vinculó a otras intervenciones: los balnearios populares (...) y el Aeorparque Jorge Newbery. En el área se construyeron dos de los programas más publicitados de la Fundación Eva Perón (FEP): la Ciudad Infantil y la Ciudad Estudiantil” (Ballent, 1997, p. 65).

para rematar bienes personales de Perón incorporando dichos fondos al tesoro público o la Comisión de Investigaciones destinada a reportar sobre casos de corrupción. (Massidda, 2011, p. 28)

De acuerdo con un censo elaborado por la Policía Federal para la CNV hacia 1956, en el marco de los relevamientos destinados a fundamentar los planes mencionados, unas 2.000 personas habitaban *Villa Ciudad Estudiantil*, como se conocía en ese momento a la Villa del Bajo Belgrano por su vecindad con la institución educativa llamada de ese modo. Mientras tanto, el total de pobladores en las villas de Capital Federal para ese mismo año era de 38.700. Además del censo mencionado, entre la nutrida información relevada por la CNV se destaca una investigación desarrollada en siete villas de Buenos Aires, entre las que se incluye el Bajo Belgrano, contemplando datos estadísticos y una descripción sobre sus características generales. Los resultados de esta investigación fueron editados, en un primer momento, junto con la información complementaria del Plan Integral y, posteriormente, fueron publicados en forma de artículo, con un análisis más detallado de las mismas evidencias. En estos documentos, la parte precaria del Bajo Belgrano era mencionada como una “villa miseria” y, a su vez, este término era definido por sus autores como:

un hecho social y psicológico: agrupaciones recientes de vivienda distintas a las urbanas, levantadas en terrenos fiscales o privados por invasión de gente pobre, que ha resuelto así el problema de habitación y que chocan fuertemente con la edificación y los viejos residentes urbanos de una de las mayores metrópolis mundiales; se trata de un fenómeno de distancia y rechazo social, por eso los urbanos les llaman *villas miserias* en forma genérica. (De Pablo y Ezcurra, 1958, p. 16, cursivas en el original)

Los mismos autores plantearon que: “Son grupos e individuos en transición cultural. (...) el tiempo los irá elevando material y culturalmente (...) y sus hijos ya normalmente ascenderán en la escala social, y se transformarán alejándose de la cultura originaria y sus pautas” (De Pablo y Ezcurra, 1958, pp. 16-17). Esta idea de la ‘transición cultural’ se repetiría en sucesivos planes de erradicación de villas y, a su vez, tendría una gravitación importante en los primeros estudios desarrollados desde las ciencias sociales sobre los barrios informales de las grandes metrópolis latinoamericanas (Gorelik, 2008; Snitcofsky, 2017).

En cuanto a la descripción del Bajo Belgrano desarrollada en los planes de 1956 y 1957 es posible destacar, en primer lugar, que la ubicación coincide en parte con las fuentes de períodos previos, aunque ya no existía en ese espacio la quema de basuras: “Es un verdadero barrio que ocupa en forma total o parcial 11 manzanas en terrenos de Transportes de Buenos Aires, limitadas por calles pavimentadas, Blanco Encalada, Dragones, Artilleros y Pampa, en donde antes estuvo una quema de basuras” (De Pablo y Ezcurra, 1958, p. 6). A su vez, señala que el barrio estaba situado entre una zona residencial y numerosas fábricas, como Dupont y Fiat. Por otra parte, menciona que varias de las manzanas correspondientes a la villa

están rodeadas de paredes construidas para aislar su visión, con una sola abertura en cada calle, que no sólo las aísla y evita que se vean, sino que dificulta sus desagües en casos de lluvia, en cuyo caso sobrenada el contenido de los pozos negros, con un feo problema de higiene. (De Pablo y Ezcurra, 1958, p. 6)⁴

4 Esta muralla, que se puede ver en la figura 5, fue mencionada también por Schávelzon, según el autor: “Durante el gobierno de Perón (...) parte del barrio fue encerrada por una pared para que no se viera la villa miseria construida sobre rellenos de basura inundables” (Schavelzon, 2017 p. 85). Una situación similar tuvo lugar simultáneamente en Villa Jardín, del conurbano bonaerense, inspirando el título de la película *Detrás de un Largo Muro*, de 1958.

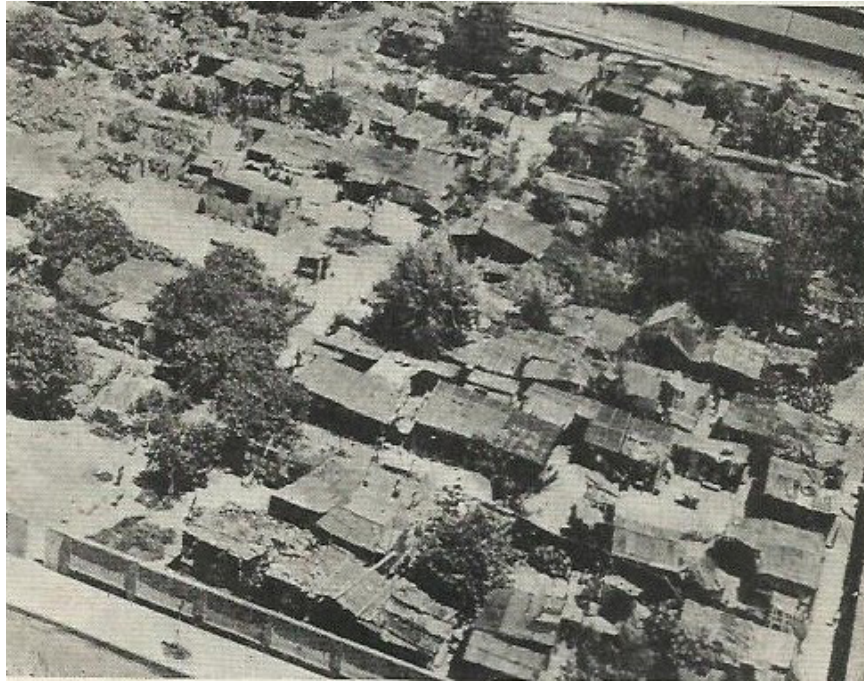


Figura 5. Foto aérea de viviendas precarias sobre la calle Húsares, con el muro que ocultaba la villa
Fuente: CNV (1956)

ENTRE INCENDIOS Y CONFLICTOS LEGALES

Durante el período que se extiende entre 1958 y 1963 se consolidó la primera organización sectorial que representó a los habitantes de las villas en la ciudad de Buenos Aires: la *Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal* (FVBE). Si bien la villa del Bajo Belgrano pareciera no haber tenido una gravitación importante en esta organización, los sucesivos intentos de desalojo que enfrentó bajo el período analizado fueron reflejados por la prensa del Partido Comunista, estrechamente vinculado con la FVBE.

Bajo los gobiernos de Arturo Frondizi (1958-1962) y José María Guido (1962-1963), los intentos de desalojo que afectaron a quienes habitaban la Villa del Bajo Belgrano estuvieron asociados con un intenso hostigamiento policial, junto con dos grandes incendios, seguidos inmediatamente por propuestas de relocalización fuera de la ciudad. Durante la presidencia de Arturo Illia (1963-1966), por otra parte, las disputas por la ocupación de estas tierras tendieron a plantearse en términos legales. El principal conflicto desarrollado durante este período en el Bajo Belgrano se vinculó con la manzana conocida como *Sucre 951*, dado que esa dirección correspondía a la entrada por donde se accedía a la villa, a través de la muralla que la ocultaba.

En diciembre de 1958, el periódico *La Hora* publicó en su portada la imagen de un incendio en la Villa del Bajo Belgrano (figura 6). El artículo planteaba en estos términos la situación de los afectados: “Vinieron desde lejos. Los corrió la miseria (...) Aquí levantaron sus casitas, en la llamada Villa Miseria del Bajo Belgrano, de la que no pudieron salir nunca porque los salarios fueron siempre escasos” (La Hora, 1958, p. 1). La misma nota planteaba que, de ofrecerse una solución a los seiscientos habitantes afectados por el incendio, sería por fuera de la ciudad de Buenos Aires, en la localidad de Caseros (La Hora, 1958).

Para 1962 la Villa 29 (figuras 7 y 8) ya contaba con 4.598 habitantes y era una de las más pobladas de la ciudad, superando a las de Bajo Flores y Lugano⁵. En este contexto tuvo lugar un nuevo incendio en el Bajo Belgrano y el carácter accidental del hecho fue puesto en duda por un artículo de la época:

Quizá nunca se llegue a saber, a ciencia cierta, cuál fue el origen del pavoroso incendio que el 21 de diciembre de 1962 arrasó con la totalidad de las viviendas precarias de Villa Estudiantil, ubicada entre las calles Mendoza, Húsares, Juramento y Cazadores, en el Bajo Belgrano (...) Sin atreverse a hacer nombres, muchos son los que indican que hay vecinos ricos que tienen interés en apoderarse de esos terrenos sin dueño legalizado pero que ya tienen propietarios en las personas de las 100 familias que las ocupan. (Nuestra Palabra, 1963, p. 3)



Figura 6. La Villa del Bajo Belgrano después de un incendio
Fuente: La Hora (1958)

En este caso, una vez más el incendio de la Villa del Bajo Belgrano se asoció con la intención de expulsar de la ciudad a sus pobladores: según la crónica citada, en la práctica ninguna de las opciones ofrecidas por la Municipalidad a los damnificados les permitiría acceder a una vivienda en la Capital Federal.

A partir de la asunción de Illia en 1963, durante más de un año no se registran conflictos de importancia en torno a la villa del Bajo Belgrano, coincidiendo con el período de mayor acercamiento entre el Poder Ejecutivo y la Federación de Villas. En cambio, hacia 1965 se implementaron en la ciudad de Buenos Aires nuevos intentos de desalojo que, más allá del caso puntual del Bajo Belgrano, se pueden identificar en el barrio Güemes de la Villa 31, coincidiendo con el proyecto de construcción para una terminal de ómnibus sobre la zona, y en las villas La Lonja, Cildáñez y Castañares, situadas en la zona de Parque Almirante Brown (Ziccardi, 1977; Massidda, 2017).

El 2 de julio de 1965, un artículo publicado en *Crónica* advertía que 350 personas estaban a punto de ser desalojadas del “barrio de emergencia situado en la calle Sucre 951”, en el Bajo Belgrano (Crónica, 1965, p. 6). La nota informaba que los habitantes, representados por el abogado Radamés Marini, del Partido Demócrata Cristiano, habían interpuesto un recurso de amparo para frenar el desalojo. Durante los días que

⁵ La población total de las villas de Buenos Aires era, en ese momento, de 42.462 habitantes (Dadamia, 2019).

siguieron, de acuerdo con un artículo publicado en *Nuestra Palabra*, la organización del barrio impidió que el desalojo se hiciera efectivo. La misma nota describía en estos términos la zona afectada:

En Sucre 951 – en el barrio de Belgrano, capital – se entra sin golpear las manos ni tocar el timbre. Un largo paredón oculta al barrio de emergencia, solo accesible por la puerta del 951. Un camino estrecho y sinuoso permite al visitante llegar hasta las viviendas del fondo. En cuatro lotes se han levantado unas 50 casas donde viven 350 personas aproximadamente, que se abastecen de agua en un solo grifo. (Nuestra Palabra, 1965, p. 1)

La referencia a un único grifo para 350 personas aparece mencionada también en otras fuentes donde se destaca, además, que este se encontraba del lado exterior de la pared que ocultaba la villa y que, por lo tanto, sus habitantes debían salir por la puerta de Sucre 951 para poder acceder al agua y cargarla desde ahí hasta sus viviendas. De todas maneras la nota se refiere a la instalación de la canilla como producto del esfuerzo comunitario, que habría permitido también hacer habitables esos terrenos cercanos a la costa del Río de la Plata. Según el testimonio de un habitante: “Todo lo rellenamos nosotros. Antes, esto era un cañaveral” (Nuestra Palabra, 1965, p. 1).⁶

Finalmente, la nota daba cuenta de la organización establecida por los habitantes de la zona quienes, ante la amenaza que pendía sobre sus viviendas, se habían nucleado en torno a una “comisión de resistencia a los desalojos” (Nuestra Palabra, 1965, p. 1). En este sentido, el artículo señalaba la necesidad de establecer una organización de más largo alcance:

Los vecinos son conscientes (...) de haber conseguido un éxito muy importante al paralizar el lanzamiento; pero también señalan sus debilidades: todavía tienen que estructurar una Comisión Vecinal permanente, que afronte todos los problemas del barrio, canalizando así en forma más efectiva la combatividad puesta de manifiesto en la reciente lucha. (Nuestra Palabra, 1965, p. 1)

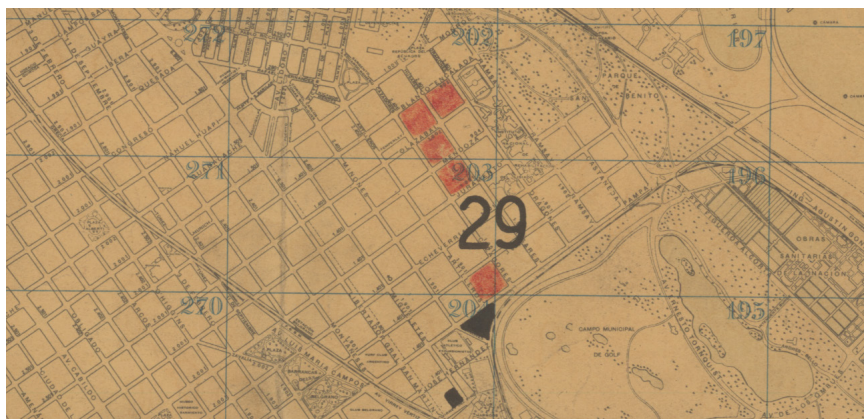


Figura 7. La Villa 29 del Bajo Belgrano en un plano de la Comisión Municipal de la Vivienda
Fuente: Gentileza de Adriana Massidda

Hacia fines de octubre de 1965 se intensificó el conflicto en torno a Sucre 951, cuando el Congreso Nacional declaró de utilidad pública el terreno ocupado por esta villa. Sin embargo, un pedido de reconsideración de la ley pospuso el desalojo de sus habitantes

⁶ Esta necesidad de hacer habitables las tierras ocupadas, posiblemente haya sido una de las principales causas que dieron origen a la organización territorial en el Bajo Belgrano. Según Eva Camelli, en las villas de Buenos Aires “Las organizaciones barriales fueron las primeras experiencias de prácticas colectivas en las villas, y en ellas podemos identificar la génesis de una práctica política constituida en torno al territorio. De este modo, logramos identificar a la política como una actividad fundante y constitutiva en sociabilidad villera” (Camelli, 2017, p. 87).

que, una vez derrocado Illia por el Golpe de Estado de 1966, serían afectados por un plan de erradicación. En este marco, la incipiente organización territorial conformada en la zona a partir de los conflictos mencionados, se fortalecería para dar respuesta a los nuevos intentos de desalojo. Como consecuencia, los liderazgos surgidos en la villa del Bajo Belgrano llegaron a asumir un papel protagónico entre las organizaciones que representaron al conjunto de las villas en la ciudad de Buenos Aires hacia principios de la década de 1970. El carácter temprano de las intervenciones sobre la zona, junto con las respuestas articuladas inicialmente por sus habitantes, constituye una explicación posible de este protagonismo.

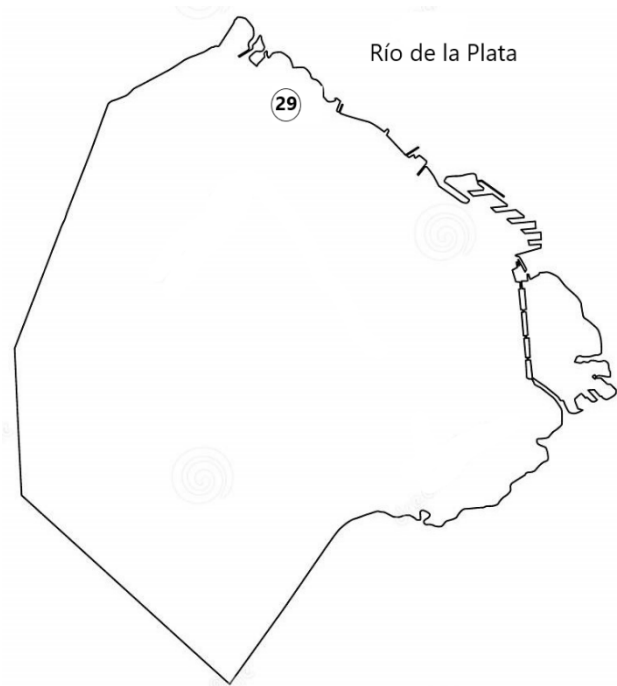


Figura 8. Ubicación de la Villa 29 en la ciudad de Buenos Aires
Fuente: elaboración personal

BALANCE

En las páginas previas se abordó el proceso constitutivo del Bajo Belgrano como un espacio urbano intensamente disputado. Si esta cuestión aun no fue indagada en profundidad por las ciencias sociales, posiblemente se deba a que ya no existen vestigios de la Villa 29 en la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, recuperar su historia permite iluminar aspectos novedosos sobre la informalidad urbana en Argentina, al hacer posible reconocer las primeras aproximaciones estatales a la cuestión y, como respuesta ante estas intervenciones, las formas tempranas de organización establecidas en términos territoriales.

En cuanto a las primeras aproximaciones que desde el Estado se plantearon en torno a la informalidad urbana, a partir del recorrido desarrollado en las páginas previas es posible dar cuenta, por ejemplo, del profundo sesgo que las caracterizó. En este sentido, el estudio pionero desarrollado en el Bajo Belgrano durante la Gran Depresión asoció la conformación de las viviendas precarias con los problemas económicos del período. Sin embargo, los registros presentados en el primer apartado de este artículo demuestran que existió, desde mucho antes que se desatara la crisis, un barrio informal en la

zona. Algo similar ocurrió con los documentos producidos bajo la dictadura que llegó al poder en 1955, donde se planteaba que las villas se habían formado como consecuencia de las pautas culturales que, supuestamente, portaban los migrantes internos atraídos a la ciudad durante el peronismo. Una vez más, las evidencias presentadas en este artículo demuestran que esa villa preexistió al supuesto momento fundacional establecido por los documentos oficiales y que, nuevamente, el desconocimiento sobre el pasado de este espacio dio lugar a diagnósticos equivocados.

Por otra parte, los documentos citados, producidos por distintas dependencias estatales y bajo gobiernos de diversas filiaciones políticas, expresan que durante el período analizado se intentó capitalizar recurrentemente el valor potencial que encerraba el Bajo Belgrano, expulsando a sus habitantes más pobres. Esto se vincula con la ubicación estratégica de este espacio urbano, dada por su cercanía con la costa del Río de la Plata y la proximidad con las zonas de la ciudad reservadas a los sectores de mayor poder adquisitivo.

En relación con las primeras respuestas planteadas desde el territorio ante las intervenciones mencionadas, hacia la primera mitad de la década de 1960 se conformó en el Bajo Belgrano una organización que representó a sus habitantes. Esta organización fue impulsada, en primer lugar, por la geografía particular de la zona costera, cuyos suelos llegaron a ser habitables a partir del trabajo comunitario de su población. A su vez, las recurrentes amenazas de desalojo que pesaron sobre este espacio urbano, funcionaron como un poderoso catalizador de la organización territorial en la Villa 29. Por lo tanto, fue ahí donde se desencadenaron los primeros conflictos judiciales en torno a la ocupación informal del suelo en la ciudad de Buenos Aires y donde surgieron, además, sólidos liderazgos que durante los años siguientes llegarían a trascender ampliamente la escala local.

Si bien la historia de los liderazgos mencionados excede el recorte temporal abordado en este artículo, futuras investigaciones pueden indagar por ejemplo el papel protagónico que los referentes del Bajo Belgrano asumieron en la formación, consolidación y posterior escisión del Movimiento Villero Peronista. A su vez, es posible analizar los acontecimientos desarrollados en esta parte de la ciudad entre 1977 y 1978, cuando las topadoras arrasaron con las casillas que integraban la Villa 29, destruyendo además la dotación de infraestructura y servicios construida colectivamente por sus habitantes durante las décadas previas. Todo esto tuvo como correlato una serie de secuestros, asesinatos y exilios que aún no fueron suficientemente visibilizados. Dar a conocer estas trayectorias de militancia territorial es, por lo tanto, una tarea pendiente y este artículo se puede leer como un punto de partida posible para su análisis, empezando por la conformación del Bajo Belgrano como un espacio que fue, hasta la desaparición violenta y definitiva de la Villa 29, intensamente disputado.

REFERENCIAS

- Ballent, A. (1997). *Las huellas de la política: arquitectura, vivienda y ciudad en las propuestas del peronismo*. Tesis doctoral defendida ante la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Camelli, E. (2017). La ocupación silenciosa del espacio. Conformación y crecimiento de las villas en la Ciudad de Buenos Aires, 1930-1958. *Cuaderno Urbano*, (22), 73-90.
- Comisión Nacional de la Vivienda CNV (1956). *Plan de Emergencia. Informe para ser elevado al Poder Ejecutivo Nacional*. Buenos Aires: CNV.

- Caras y caretas (1 de abril de 1911a). *Los Pescadores de Belgrano*. Caras y caretas, año XVI (652).
- Caras y caretas (10 de junio de 1911b). *El Bajo de Belgrano*. Caras y caretas, año XIV (662).
- Crónica (2 de julio de 1965). *Justicia rápida: 350 personas desalojadas*, p. 6.
- Dadamia, R. (2019). Asentamientos precarios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Apuntes para una revisión de los conceptos de villa, asentamiento y núcleo habitacional transitorio en el marco de la producción estadística. En *Población de Buenos Aires*, revista anual de datos y estudios sociodemográficos urbanos publicada por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, año XVI (28).
- De Pablo, V. y Ezcurra, M. (1958). *Investigación social en agrupaciones de “villas miserias” de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: CMV.
- Estudio del Plan de Buenos Aires EPBA (1953). Urbanización del Bajo Belgrano: un barrio para 50.000 habitantes. *Revista de Arquitectura*, año XXXVIII (369), p. 23.
- Gorelik, A. (2008). La aldea en la ciudad. Ecos urbanos de un debate antropológico. *Revista del Museo de Antropología*, 1(1), 73-96.
- JUNALD (1938). *Memoria Elevada al Ministerio del Interior: 1936-1937*. Buenos Aires: Compañía Impresora Argentina.
- La Hora (12 de diciembre de 1958). *III Época*, (219), p. 1.
- Elinbaum, P. y Massidda, A. (2020). La invención de la informalidad. La representación urbanística de las villas miseria de Buenos Aires. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 115-126. doi: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.70124>
- Massidda, A. (2011). *Urban planning and undertakings upon informal settlements in Buenos Aires a 1955-1959 review*. Tesis de maestría en arquitectura. Universidad de Cambridge.
- Massidda, A. (2017). Negociaciones, permanencia y construcción cotidiana en villas (Villas La Lonja, Cildáñez y Castañares, Buenos Aires, 1958-1967). *Urbana: Revista do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, 9(1), 15-46.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires MCBA (1949). Actas de la “Exposición de Arquitectura y Urbanismo”. *IV Congreso Histórico Municipal Interamericano*. Buenos Aires, octubre y noviembre de 1949.
- Nuestra Palabra (26 de marzo de 1963). *Villa Estudiantil: ya no podemos vivir*.
- Nuestra Palabra (14 de julio de 1965). *Sucre 951: una villa de emergencia vive bajo amenaza de desalojo*.
- Olivari, N. (2009) [1922]. Un festín en el Bajo Belgrano. En *Carne al Sol, cuentos del escritor Nicolás Olivari*. Buenos Aires: el Octavo Loco.
- Schávelzon, D. (2017). El Bajo Belgrano como Borde Urbano. *Anales del Instituto de Arte Americano*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.
- Schávelzon, D. (2019). *Manual de Arqueología Urbana (II) Métodos y técnicas para excavar basurales El caso del Bajo Belgrano*. Buenos Aires: Instituto de Arte Americano Mario Buschiazzo. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.
- Snitcofsky, V. (2017). Las villas y las ciencias sociales en argentina: una relectura crítica sobre dos perspectivas clásicas. *Revista Urbana*, 9(1), 251-259.
- Verbitsky, B. (1974). Ante mi obra. *Hispanamérica*, año 2(6), 83-90.
- Ziccardi, A. (1977). *Políticas de vivienda y movimientos urbanos: El caso de Buenos Aires (1963-1973)*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato di Tella.

Valeria Laura Snitcofsky es Doctora en Historia. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET. Se desempeña como docente de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires. Como investigadora se especializa en la historia de las villas de Buenos Aires con especial énfasis en las formas de negociación y confrontación articuladas por sus habitantes. Centro de Investigaciones de Historia de la Vivienda en América Latina. Universidad de Buenos Aires (CEIHVAL-FA-DU-UBA). Ciudad Universitaria, Pabellón III, 4º piso - (1428)Buenos Aires, Argentina, valesnit@hotmail.com, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2819-3540>