

Villas y tomas de tierra: políticas de hábitat y organización territorial (Área Metropolitana de Buenos Aires 1980-2000)

Villas and land occupations: habitat policies and territorial organisation (Buenos Aires Metropolitan Area 1980-2000)

Julieta Pacheco

Doctora en Historia. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (FFyL-UBA). Universidad Nacional de Quilmes, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNQ-CONICET). Roque Sáenz Peña 352, (B1876), Bernal, Buenos Aires, Argentina, julieta.pache@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2343-6045>

Guadalupe Atienza Rela

Licenciada en Ciencia Política. Maestranda en Economía Urbana y Data Scientist. Facultad de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Universidad Torcuato Di Tella (FCS-UBA/UTDT). Av. Figueroa Alcorta 7350, (C1428), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, guadaatienza@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0677-7773>

Recibido: 19 de enero 2024 || Aprobado: 10 de mayo 2024

DOI: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.35-1-110>

Resumen

En este artículo abordamos el desarrollo de las políticas de hábitat y de las organizaciones territoriales del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) durante las décadas de 1980 y 1990, como expresión de la multiplicación de la población obrera relativamente sobrante y de la caída del salario por debajo del valor de la fuerza de trabajo como fuente normal de valorización de los capitales que operan en el país. En particular, analizamos el agravamiento del problema habitacional, bajo la forma del repoblamiento de las villas «erradicadas» de la ciudad en el período anterior, y los procesos de toma de tierras en el conurbano bonaerense; el cambio de la política estatal hacia estos asentamientos y la mediación creciente de la organización territorial en la gestión de las condiciones de reproducción de un fragmento cada vez mayor de la clase obrera.

Palabras clave: Clase obrera; Asentamientos informales; Políticas de hábitat; Organización territorial

Abstract

In this article we address the development of habitat policies and territorial organisations of the Buenos Aires Metropolitan Area during the 1980s and 1990s as an expression of the multiplication of the relatively surplus population and the fall of wages below the value of the labour force as a normal source of valorization of the capitals that operate in the country. In particular, we analyse the aggravation of the housing problem, in the form of the repopulation of the villas «eradicated» from the city in the previous period and the processes of land occupation in the Buenos Aires suburbs; the change in state policy towards these settlements and



the growing mediation of the territorial organisation in the management of the conditions of reproduction of an increasingly larger fragment of the working class.

Key words: Working class; Informal settlements; Habitat policies; Territorial organisation

Introducción

La crisis que estalló en diciembre de 2001 en Argentina, puso en el centro de la escena a la organización territorial como forma particular de acción política. Si bien su desarrollo histórico puede remontarse muchos años atrás, cierto consenso académico dentro de las ciencias sociales estableció que se trataba de la emergencia de un nuevo sujeto político. Esta perspectiva, expresión local de corrientes que se venían desarrollando a nivel mundial durante las últimas décadas del siglo XX, tomó forma en nuestro país en los estudios de la «protesta social» y de los «movimientos sociales» (Palacio Hoyos, 2019).

La principal característica de estas organizaciones residía en que estaban conformadas mayoritariamente por clase obrera desocupada. Expulsada de sus lugares de trabajo, sin poder reclamar mediante huelgas o tomas de fábrica, y a través de sus sindicatos, este fragmento de la clase obrera utilizó otras formas de protesta, de acción directa y de prácticas orientadas a la resolución colectiva de sus condiciones más inmediatas de reproducción. En ausencia de otras instancias que pudieran canalizar sus problemáticas y demandas específicas, tuvo lugar un reforzamiento de la organización territorial existente, a la vez que cristalizaron nuevas organizaciones como resultado de los procesos de movilización en villas, asentamientos informales y barrios del AMBA.

La visibilidad de estas particulares formas de organización de la acción política de este fragmento de la clase obrera, llevó a que las ciencias sociales se interesaran por comprenderlas. Los principales trabajos al respecto, afirmaron que nos encontrábamos frente a la aparición de un nuevo sujeto, con nuevas formas de acción política, basadas en la condición de desocupación como identidad y en el territorio como modo de inscripción social y espacio privilegiado para la organización de solidaridades, como producto de las políticas «neoliberales» implementadas por el gobierno militar a partir del Golpe de Estado en 1976 y profundizado en el gobierno de Carlos Menem (Svampa y Pereyra, 2003; Schuster, 2005; Merklen, 2010).

Sin embargo, la bibliografía que repone la historia de las organizaciones territoriales villeras (Ziccardi, 1977, 1980 y 1984; Pastrana, 1980; Hermitte y Boivin, 1985; Bellardi y De Paula, 1986; Dávalos *et al.*, 1987; Blaustein, 2006; Snitcofsky, 2022), muestra que sus orígenes se remontan hacia fines de la década de 1950¹. Retomando estos aportes, se nos presenta la pregunta de

1 Si bien en las villas ya existían organizaciones previas (comedores, guarderías, espacios culturales y deportivos y Clubes de Madres, entre otras formas de organización comunitaria) desde su conformación, no es hasta finales de la década de 1950, que surgen las primeras organizaciones constituidas específicamente para representar los intereses y demandas de la población villera frente al Estado.

por qué, si el surgimiento de este tipo de asentamientos data de principios de la década de 1930, sus primeras organizaciones aparecen recién casi treinta años más tarde. En trabajos anteriores intentamos responder esta pregunta, llamando la atención sobre un aspecto que no había sido problematizado como tal por dicha bibliografía, a saber: el proceso de fragmentación y diferenciación de la clase obrera argentina. Buscamos así dar cuenta de la aparición de las organizaciones específicamente territoriales y la emergencia de la cuestión villera como problema de política pública, en tanto expresiones de las transformaciones del capitalismo argentino, particularmente, de la forma en que el proceso nacional de acumulación de capital reproduce a su fuerza de trabajo (Pacheco y Atienza Rela, 2023; 2024).

En continuidad con esos trabajos, en este artículo buscaremos abordar la consolidación de la militancia territorial como forma de organización específica de la población que habita las villas y asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y el cambio en las políticas de hábitat durante las décadas de 1980 y 1990, como expresión de la multiplicación de la población sobrante para el capital, y del establecimiento de la compraventa de la fuerza de trabajo por debajo de su valor como fuente normal de valorización de los capitales que operan en el país. Para ello, analizaremos fuentes estadísticas demográficas, fuentes normativas referidas a la política habitacional, y bibliografía especializada en la historia de las organizaciones territoriales del período². Realizaremos este análisis tomando como punto de partida el desarrollo realizado por Marx, en *El Capital*, en torno a la producción, por parte del proceso de acumulación capitalista, de una masa creciente de población obrera relativamente sobrante para el capital y sobre las formas bajo las cuales se presenta esta sobrepoblación relativa (Marx, 2010), así como los trabajos de Juan Iñigo Carrera sobre la especificidad del proceso de acumulación de capital en la Argentina (Iñigo Carrera, 1998; 2007).

Las primeras villas, llamadas «miseria» o «de emergencia», surgieron durante la década de 1930 y se desarrollaron durante las décadas siguientes, como consecuencia de los procesos de migración interna que hicieron crecer aceleradamente la proporción de población urbana frente a la rural, y pusieron más presión sobre las ya deficitarias condiciones habitacionales de la ciudad de Buenos Aires. El desarrollo de estas formas de asentamiento se fue consolidando y suplantando gradualmente al conventillo como forma típica de vivienda obrera precaria, alojando, ya no a una porción de la población obrera repelida del proceso de producción en un particular contexto de crisis, como en sus orígenes, sino a una parte de ella que se encontraba ocupada y se asentaba en ellas en las cercanías de su lugar de trabajo. La ausencia de organizaciones específicas

2 Para el relevamiento de la normativa institucional se utilizaron como fuentes primarias los archivos digitales nacional, provincial y de la ciudad, que cuentan con los textos completos de cada una de las normas y con información relativa a cuáles son las que modifican o son modificadas por estas. Para la sistematización de la información referida a las organizaciones territoriales se recurrió a fuentes secundarias que permitieron realizar una identificación de las mismas y la reconstrucción de su desarrollo histórico.

de la población villera durante estos años, da cuenta de que las formas clásicas de organización (sindicato, partido político) lograban representar sus demandas, abordando el de la vivienda como un problema de la clase obrera en su conjunto.

Es recién hacia finales de la década de 1950 que aparecieron los primeros organismos territoriales específicos, que llevarán adelante la representación de las demandas de población villera ante el Estado. En uno de los trabajos arriba referidos, hemos analizado el desarrollo de estas organizaciones, que en un primer momento convivieron con aquellas formas clásicas, para luego reemplazarlas, como expresión de la transformación en las condiciones en que el proceso nacional de acumulación de capital reproducía a la clase obrera argentina (Pacheco y Atienza Rela, 2024).

Desde mediados de la década de 1970 se agudiza la contracción de la economía nacional como consecuencia del estrangulamiento de la masa de riqueza que afluye al país bajo la forma de renta de la tierra portada en el precio de las mercancías agrarias exportadas. La reproducción del proceso nacional de acumulación de capital va a tener por condición, desde entonces, la transformación de un fragmento progresivamente creciente de la población obrera en sobrante, permitiendo la compra y venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor de manera sostenida, y estableciendo este mecanismo como una fuente normal de valorización para el capital que la explota (Iñigo Carrera, 1998). Si hasta aquí, dicho proceso había reproducido a la clase obrera argentina con atributos que tendían a ser universales, desde entonces va a producir su diferenciación, como expresión al interior de un mismo ámbito nacional del proceso de fragmentación que tiene lugar, a escala mundial, entre diferentes espacios nacionales. La disponibilidad, por un lado, de una enorme masa de población a la cual exprimir toda su capacidad de trabajo libera al capital de la necesidad de reproducirla, degradando en el largo plazo su subjetividad productiva. Mientras que sólo necesita reproducir de manera plena, por el otro, a la pequeña porción de la fuerza de trabajo expandida en sus atributos productivos, dedicada a la organización del proceso de producción y circulación (Iñigo Carrera, 2013).

El proceso de acumulación capitalista produce una masa creciente de sobrepoblación relativa, esto es, un fragmento de la clase obrera que no consigue participar plenamente del proceso de producción y consumo social mediante la venta de su fuerza de trabajo en condiciones que le permitan reproducirla normalmente. Esta población relativamente sobrante para el capital, se presenta bajo diferentes formas: en cuanto a las específicamente urbanas, un ejército industrial de reserva disponible para el capital cuando sea requerido, integrado por el segmento de clase obrera desocupada o subocupada, periódicamente atraída o repelida por los ciclos de expansión y contracción (sobrepoblación fluctuante); una parte de ella que se encuentra ocupada pero de manera irregular, y que sólo puede mantenerse en activo a condición de vender su fuerza de trabajo por debajo de su valor, de modo que sus condiciones de vida descienden por debajo del nivel medio normal (sobrepoblación

estancada) y; finalmente, una capa directamente excluida de la producción social (Marx, 2010). El proceso nacional de acumulación de capital convierte esta condición, propia del desarrollo del modo de producción capitalista, en una fuente normal, y cada vez más relevante, de valorización de los capitales que operan en el país (Iñigo Carrera, 1998; 2007).

Como parte de este proceso, tanto el salario como el conjunto de las condiciones de venta de su fuerza de trabajo se deterioraron de manera creciente y sostenida para una parte cada vez mayor de la clase obrera argentina, incluyendo aquellas condiciones de reproducción a las que se accede de manera universal por mediación del Estado, tales como la salud, la educación o la seguridad social. En el transcurso de las dos décadas que vamos a analizar, el salario real registró una caída de más del 30%; mientras que si se lo compara con el pico alcanzado en la década anterior, este retroceso representa más de un 50%. La otra cara de dicho retroceso es el descenso también pronunciado que tuvo el empleo en el mismo período, como muestra la brecha creciente entre población y demanda de fuerza de trabajo: mientras el número de habitantes creció más de un tercio entre 1980 y 2000, la cantidad de personas ocupadas lo hizo en apenas un cuarto; y esta brecha se amplía aún más si se considera el crecimiento relativo del subempleo (Iñigo Carrera, 2007).

El problema del acceso a la vivienda, las infraestructuras y los servicios urbanos, asumió, en este marco, una nueva dimensión cuantitativa y, entendemos, un carácter cualitativo también específico como consecuencia de esta condición del proceso nacional de acumulación de capital, que reproduce en una proporción cada vez mayor, no sólo al fragmento relativamente sobrante de su población obrera, sino a la porción de ella que se consolida en esa condición. En la primera parte de este trabajo analizaremos el agravamiento de las condiciones habitacionales y la producción informal y precaria del hábitat urbano por parte de sus propios habitantes como forma particular del deterioro creciente de las condiciones de vida de este fragmento cada vez mayor de la clase obrera argentina. En los años que transcurren entre las últimas dos décadas del siglo pasado, este agravamiento se expresó, como veremos, tanto en el gradual reemplazamiento de las villas «erradicadas» de la ciudad de Buenos Aires en el período anterior, como en un segundo fenómeno: la creación de nuevos asentamientos informales en sus alrededores, bajo la forma de los procesos de tomas de tierra organizadas que tuvieron lugar en el conurbano bonaerense.

En la segunda parte del artículo desarrollaremos el cambio que tuvo lugar en las políticas públicas que se propusieron encarar este problema. Finalmente, en la tercera y última sección, abordaremos las formas específicas que asume la organización de la acción política de este fragmento de la clase obrera, que, excluida de la producción o sólo pudiendo participar de ella de manera irregular, va a ver mediada su participación en el consumo social por el papel creciente de la organización territorial en la gestión de sus condiciones de reproducción.

Villas y tomas de tierra. La producción informal y precaria del hábitat urbano por sus propios habitantes

El creciente deterioro de las condiciones de vida de un fragmento cada vez mayor de la clase obrera tuvo una expresión particular en el agravamiento del problema habitacional. El empeoramiento de este aspecto fundamental de las condiciones de reproducción de la población obrera, puede observarse en el período que estamos mirando, como anticipamos, en dos fenómenos concurrentes: por un lado, el gradual repoblamiento de varias de las villas erradicadas de la ciudad de Buenos Aires en el período anterior y; por el otro, la creación de nuevos asentamientos de un tipo diferente, a partir de las tomas de tierra organizadas en el conurbano bonaerense.

Conforme el marco de análisis propuesto, ambas formas de producción informal y precaria del hábitat urbano por parte de sus propios habitantes, ponen de manifiesto la insolvencia de estas familias obreras para acceder a través del mercado formal a la vivienda y al conjunto de infraestructuras, equipamientos y servicios de la ciudad; esto es, cuando quedan libradas a la iniciativa de los capitales privados para producir y comercializar tales mercancías necesarias para su reproducción. Expresan también, como veremos en el próximo apartado, la impotencia de la política pública para asignar de manera directa o volver asequibles estos medios de vida a instancias de la intervención del Estado, en su carácter de representante político general del capital total de la sociedad.

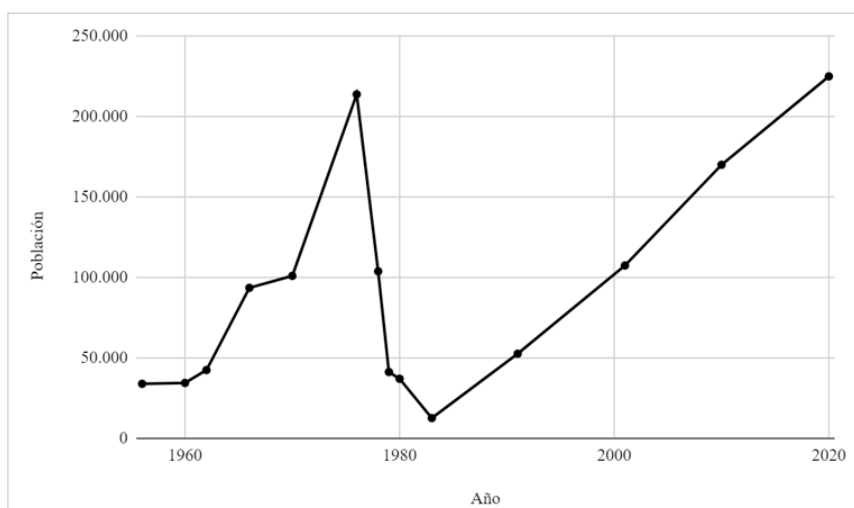
Este fragmento creciente de la población obrera relativamente sobrante se enfrentó a dicho problema con distintas estrategias, las cuales resultaron, a su vez, en configuraciones habitacionales y territoriales también diferentes, como ha sido señalado por diversos autores (Pírez, 2016; Cravino, 2008)³. Como ha sido frecuentemente señalado, la informalidad en el acceso a los mercados de vivienda y de trabajo son fenómenos que no guardan entre sí una relación necesaria, aunque existen influencias recíprocas entre ambas formas de informalidad (Herzer *et al.*, 2008).

Las villas, surgidas como mencionamos, a comienzos de la década de 1930 y consolidadas durante las siguientes, se asentaron, en general, en tierras de propiedad fiscal, como fruto de ocupaciones o de su afectación a tal fin por parte del Estado. La suma de estas prácticas individuales diferidas en el tiempo configuró tramas urbanas irregulares de difícil accesibilidad y alta densidad poblacional, con viviendas autoconstruidas con materiales precarios, escaso o nulo espacio público y una infraestructura informal también autoproveída; que en algunos casos, como analizaremos más adelante, fueron objeto de alguna intervención posterior por parte del Estado (Cravino, 2006; 2008).

3 Prescindiremos en este análisis de otras modalidades que producen un acceso precario e informal a la trama urbana existente, tales como las «casas tomadas» o el alquiler de piezas bajo diversas formas de inquilinato, así como de otros procesos de urbanización informal en que los actores que producen el suelo urbano no son los mismos que lo habitan, tales como los loteos «piratas» (Cravino, 2008).

Como se puede observar en la Figura 1, la población villera de la ciudad de Buenos Aires exhibe un crecimiento sostenido desde sus orígenes, interrumpido por la brutal caída provocada por la política de erradicación compulsiva de la última dictadura militar, iniciada en el año 1976, pero progresivamente recuperado con el repoblamiento que sobrevino con la vuelta a la democracia en el año 1983. Cabe aclarar que este repoblamiento se concentró en la zona sur y este de la ciudad.

Figura 1. Evolución de la población villera de la ciudad de Buenos Aires (1956-2020)



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (DGESYC) (s.f.) en base a INDEC y CMV. Proyecciones para 2020 en base a INDEC

Por su parte, las primeras tomas de tierra tuvieron lugar entre los meses de septiembre y noviembre de 1981 en la zona sur del Gran Buenos Aires (Izaguirre y Aristazabal, 1988) para luego extenderse como una modalidad más de acceso informal y precario al hábitat urbano. Se trata, en cambio, de ocupaciones planificadas, efectuadas de manera colectiva y en un sólo momento inicial, asentadas, generalmente, sobre tierra de propiedad privada vacante. Al tener como objetivo negociar con el Estado su regularización, la trama urbana tiende a ser más regular, con un amanzanamiento en forma de cuadrícula y un parcelamiento que contempla tanto la reserva de espacios públicos como espacios privados al aire libre dentro de cada lote. La infraestructura fue provista originalmente de forma autogestiva e informal y, si bien algunas empresas públicas privatizadas colocaron medidores, los servicios continúan siendo deficitarios. Las viviendas, también muy precarias en sus orígenes, presentan una evolución, según los recursos disponibles en cada caso, y un lento proceso de densificación, pero que no alcanza los niveles del de las villas (Cravino, 2006; 2008).

Las áreas próximas a donde se realizaron las primeras tomas, concentraban una mayor proporción de población con niveles críticos de pobreza y déficit habitacional que el resto del Gran Buenos Aires y el país en su totalidad (Izaguirre y Aristazabal, 1988). Es este conurbano bonaerense el que había recibido a la población desplazada de la ciudad de Buenos Aires como consecuencia de la liberación

de los precios de los alquileres, la destrucción de viviendas para la construcción de las grandes autopistas urbanas y los planes de erradicación, motivados por el aumento de la renta del suelo urbano en la cabecera metropolitana (Oszlak, 2017). Pero estos desplazamientos también tendrían lugar hacia adentro mismo del Gran Buenos Aires, que fue empujando a los sectores más empobrecidos a su periferia no urbanizada por el mismo motivo (Izaguirre y Aristazabal, 1988).

Si bien existen estimaciones de la dimensión cuantitativa de ambas formas de asentamientos en el conurbano bonaerense (Cravino, 2008), no existen datos oficiales disponibles sobre la evolución demográfica de villas y tomas de tierra en el Gran Buenos Aires durante las décadas de 1980 y 1990. Actualmente, el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios de la Provincia de Buenos Aires (RPPVAP) reporta 1.086 barrios de este tipo en los 40 partidos del Gran Buenos Aires, habitados por 345.574 familias (Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires, s.f.); mientras que el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) reconoce 1.195 asentamientos con 414.529 hogares (Ministerio de Economía de la Nación, s.f.)⁴.

De la erradicación a la radicación: las políticas públicas frente al problema de la precariedad habitacional y la informalidad urbana

Desde que la cuestión de las villas fue asumida como problema a mediados de la década de 1950, la erradicación se había impuesto como paradigma articulador de las políticas públicas. Tras dos décadas de planes resistidos e inconclusos, el *Plan de Integral de Erradicación* de Videla y Cacciatore de 1977, cumplió finalmente con su objetivo de desplazar a la población villera del centro del aglomerado urbano hacia la periferia (Bellardi y De Paula, 1986).

Como ha sido detalladamente documentado, semejante proceso de desplazamiento -si hacia 1976 había 213.823 habitantes en las villas de la ciudad de Buenos Aires, al finalizar en 1983 sólo quedaban 12.593- fue ejecutado mediante la intimidación de la población, el incumplimiento de las promesas realizadas en torno a la relocalización y la desarticulación de la organización villera a través de la represión y aniquilación física de gran parte de sus dirigentes (Hermitte y Boivin, 1985).

La política de erradicación se encontró muy pronto con sus patentes límites, ya que la precariedad y la informalidad tendieron a reproducirse en los lugares de destino de la población «erradicada». Esto resulta evidente para los casos en que, como en la última dictadura, los desplazamientos se dieron de manera forzosa y sin ninguna contrapartida en términos de soluciones habitacionales. Pero también se verifica en aquellos en los que se habían destinado viviendas para la relocalización de la población y que, o bien habiendo sido estas, concebidas

4 En 2012 la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat estableció la creación de un Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, y en 2017 el Decreto 358 dispuso lo propio en el ámbito nacional, mediante el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de integración urbana.

como transitorias, terminaron consolidándose como definitivas; o bien siendo destinos definitivos, nunca llegaron a integrarse a la trama urbana formal, resultando en conjuntos habitacionales segregados, deteriorados por el paso del tiempo y que en muchos casos ni siquiera terminaron de escriturarse (Girola y Thomasz, 2014; Cravino y Cravino, 2004). Podemos afirmar, en este sentido y retomando a Engels (1986)⁵, que se trató de una política que -incapaz de solucionar la necesidad económica que le daba origen- se enfrentaba a un problema que no podía resolver sino apenas desplazar. Un problema, debemos agregar, de una dimensión creciente, ya que la producción del fragmento relativamente sobrante de la clase obrera en una proporción cada vez mayor por parte del proceso nacional de acumulación de capital es, a su vez, la reproducción del déficit habitacional urbano en una escala, también, siempre cada vez más grande.

El retorno de la democracia llevó a ensayar otras alternativas que resultarían también impotentes frente a una condición del capitalismo argentino que no deja de reproducirse de manera acrecentada, en el marco de los procesos de repoblamiento y conformación de nuevos asentamientos analizados más arriba.

La nueva política de radicación implicaba el reconocimiento del arraigo, a la vez que planteó el problema de la transformación en propietaria de la población ocupante y de la dotación de las infraestructuras, equipamientos y servicios necesarios. Se pretendía que la eliminación de las barreras físicas, barrera también las barreras sociales que separaban a las villas de la ciudad formal (Cuenya, 1993).

En contraste con los anteriores, la peculiaridad de estos planes radicaba en el hecho de que debían llevarse adelante con sus habitantes viviendo en el territorio sobre el que se intervenía. Entre las principales dificultades que ello suponía, se destacan la necesidad de encarar obras de gran envergadura, que resolvieran de manera integral tanto la conexión a las redes troncales como la distribución al interior de cada barrio, a la vez que se realizaban obras provisionales que permitieran disponer de algún tipo de servicio hasta que se completaran las definitivas; el desafío de compatibilizar los hechos existentes con la normativa vigente, respetando lo más posible la configuración de los barrios pero introduciendo las mejoras necesarias; la escasez de tierras vacantes aptas para las relocalizaciones que de todas maneras implicaban las intervenciones, siempre pasibles de ser ocupados y muy difíciles de controlar, y la permanente modificación de la situación ocupacional y la trama de los espacios a intervenir (Cuenya, 1993). Dada esta complejidad técnico-organizativa, se trataba de políticas que requerían de una alta coordinación de los actores intervinientes para la toma de decisiones y su implementación, incluyendo la vinculación con la población a la que estaban dirigidas las acciones y su participación (Cuenya, 1993; Cravino, 1998).

5 "He aquí un ejemplo elocuente de la manera cómo la burguesía resuelve en la práctica la cuestión de la vivienda. Todos estos focos de epidemia, esos agujeros y sótanos inmundos, en los cuales el modo de producción capitalista encierra a nuestros obreros noche tras noche, no son liquidados, sino solamente... desplazados. La misma necesidad económica que los había hecho nacer en un lugar los reproduce más allá" (Engels, 1986, p. 97).

Las políticas de radicación tomarán cuerpo en un conjunto de instrumentos normativos e institucionales que, en el caso de la ciudad de Buenos Aires, que había sido el foco de los planes de erradicación del período anterior, se fueron plasmando hacia fines de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990, Podemos distinguir en el período analizado tres momentos de esta cristalización normativa e institucional.

El primer paso se dio con la desarticulación de la normativa previa mediante la derogación de las ordenanzas 33.652/1977 (erradicación de villas de emergencia y asentamientos poblacionales precarios o transitorios) y 34.290/1978 (prohibición de circulación, carga, descarga, estacionamiento y guarda de vehículos en villas de emergencia), a través de la Ordenanza 39.753/1984, que sentaba las bases para un Programa de Radicación y Solución Integral de Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios, a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV). Este programa, planteaba la provisión de infraestructura, la apertura de calles, el loteo de las manzanas y la identificación de las viviendas mejorables e irrecuperables a fin de construir nuevas viviendas, tanto para las familias que las necesitaran como para aquellas afectadas por las intervenciones (Jauri, 2011).

Una segunda instancia tuvo lugar a partir de la suscripción, en diciembre de 1989, de un acta acuerdo entre el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC, creado dos años antes) y el intendente Carlos Grosso para avanzar en la urbanización del conjunto de asentamientos de la ciudad, seguida por dos años de negociaciones y gestiones para consolidar el marco jurídico nacional y local requerido para ello (Cuenya, 1993). En el año 1991 se creó, a través de la Ordenanza 44.873, el Distrito U31, introduciendo en el Código de Planeamiento Urbano de la ciudad una zonificación especial que flexibilizaba las normas de loteo y edificación para poder formalizar las villas existentes, cuyos polígonos quedaban afectados a diez subdistritos. Asimismo, se ordenaba el diseño de proyectos de urbanización que incluyeran la realización de estudios previos (censos, análisis de demanda, planos de mensura y subdivisión), la dotación de servicios de infraestructura, la relocalización de la población afectada por las obras y el otorgamiento de escrituras traslativas de dominio. El Decreto 1.531/1991 reglamentaba la ordenanza, estableciendo las competencias específicas correspondientes a los diferentes organismos municipales involucrados, a fin de coordinar las tareas a realizar, y el Decreto 3.330/1991 institucionalizaba el Programa de Integración y Radicación de Villas y Barrios Carenciados y creaba, para su implementación, la Mesa de Concertación, integrada por representantes de todas las reparticiones del ejecutivo municipal y el MVBC.

En el mismo marco, en 1990 se emitieron, a nivel nacional, el Decreto 1.001/1990, que autorizaba la transferencia de inmuebles fiscales a sus ocupantes y el Decreto 1.737/1990, que facultaba a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a transferir a la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) inmuebles aptos para la construcción de vivienda social. Al año siguiente se creó, mediante el Decreto

846/1991, la comisión de tierras fiscales nacionales (más conocida como Programa Arraigo), a la que se encomendaba relevar y censar todas las tierras fiscales ocupadas por asentamientos irregulares, así como coordinar las acciones necesarias para su regularización dominial. En el mismo año, se sancionó la Ley Nacional de Tierras (23.967/1991) que establecía la transferencia de las tierras fiscales a los estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para su venta a los actuales ocupantes o su incorporación a planes de vivienda social. Finalmente, en 1994 se sancionó la Ley 24.374 (conocida como Ley Pierri) de regularización dominial, a favor de sus ocupantes, de los inmuebles urbanos que tuvieran como destino principal el de casa habitación única y permanente.

La política hacia las villas, plasmada en este nuevo marco normativo e institucional, se desarrolló de manera limitada y contradictoria. Mientras que las acciones efectivamente implementadas durante el primer período se centraron en sólo una de todas las villas existentes (Villa 6, Cildañez, para la cual se desarrolló un plan piloto replicable, eventualmente, en otras villas), los avances del segundo, fueron exiguos (Jauri, 2011). Y si los programas de radicación no parecían dar pasos significativos, reduciéndose, en la práctica, a una política de tolerancia y (en el mejor de los casos) asistencia básica, la política de erradicación no había sido tampoco desterrada de manera definitiva. En efecto, entre 1992 y 1996 tuvo lugar el último intento, resistido y, finalmente, desistido, de erradicar la villa 31⁶.

Finalmente, podemos distinguir un tercer momento de reordenamiento de la política habitacional a nivel tanto normativo como institucional a partir del régimen de autonomía especial instituido en 1996 para la, desde entonces, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en virtud de la reforma constitucional de 1994. En este marco, en 1998 se sancionó la Ley 148 de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios, que establecía pautas para el diseño de los lineamientos generales de un Programa Integral de radicación y transformación definitiva de las Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios. Este programa debía contemplar la reurbanización integral de estos barrios mediante la apertura de calles, la provisión de infraestructura urbana, la dotación de equipamiento social, sanitario, educativo y deportivo, el desarrollo de planes de vivienda social y la regularización dominial, en un marco de planificación y gestión participativa. Se creaba, para ello, una Comisión Coordinadora Participativa integrada por representantes del Poder Ejecutivo, del

⁶ El Proyecto Retiro (Decreto 602/1992), de la gestión de Saúl Bouer, implicaba la erradicación completa del asentamiento, al que se refería eufemísticamente como «área a recuperar», para impulsar el desarrollo inmobiliario de sus alrededores (Cravino, 2009). Si bien este proyecto no alcanzó a implementarse, sí lo hizo un segundo proyecto de la misma gestión: la construcción de la Autopista Illia, cuya traza se proyectaba sobre un conjunto de viviendas del barrio. El entonces intendente envió al concejo deliberante la Ordenanza 47.665/1992 que preveía la relocalización de los hogares que habitaban las viviendas afectadas mediante un programa de créditos, indemnizaciones y construcción de viviendas. En los años siguientes, su sucesor, el intendente Jorge Domínguez, ganaría el apodo de «topadora» por la serie de desalojos realizados entre 1995 y 1996 para completar la construcción de la autopista, frente a la resistencia de las familias que se negaban a liberar la traza.

Poder Legislativo y vecinales, redefiniendo los actores que asumirían la representación de las villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT). En este sentido, la ley determinaba un nuevo marco para la participación y representación vecinal, sumando la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI), de reciente creación, al ya reconocido MVBC e incorporando un representante por villa o NHT, que debía ser electo en comicios regulares. Si bien la ley establecía un plazo de no más de cinco años para la ejecución del Programa, el mismo no registró avances relevantes en ese período. Más allá de la sanción de leyes de urbanización particulares por barrio, los años que siguieron estarían signados por la fragmentación de la política habitacional en diferentes agencias estatales con funciones, muchas veces superpuestas, la marcada subejecución de las partidas presupuestarias asignadas a los nuevos organismos creados y la disminución de su participación relativa en el presupuesto total de la ciudad (Di Filippo, 2009; Vitale, 2009).

Para el caso del conurbano bonaerense, la adecuación normativa e institucional llegaría bastante más tarde, a partir de la flexibilización de los criterios urbanísticos del Decreto Ley 8.912/1977 mediante la sanción de la Ley Provincial 14.449/2012 de Acceso Justo al Hábitat, que estableció lineamientos e instrumentos para la regularización de los barrios informales, entre otras herramientas de producción y gestión del suelo urbano. Las intervenciones fragmentarias encaradas por los gobiernos municipales y provincial encontrarían, no obstante, un impulso importante, con el financiamiento otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1997 para un Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).

La organización territorial como forma específica de la acción política de la clase obrera

A partir del marco de análisis aquí planteado, podemos reconstruir cómo la organización territorial tomó cuerpo, en el período que estamos analizando, en un conjunto de acciones y prácticas que buscaban resolver, de un modo colectivo, ciertas condiciones inmediatas de reproducción del fragmento creciente de la población obrera que se consolidaba en su condición de sobrante para el capital. Las organizaciones villeras se desarrollaron, por un lado, a partir de la iniciativa de sus propios habitantes, la de actores externos y por la propia acción del Estado. Por su parte, la organización preexistía, en el caso de las tomas de tierra, a los asentamientos, pero generaría instancias específicas ligadas al propio recorrido de estos procesos. Asimismo, se crearon nuevas agrupaciones como resultado de los procesos de movilización y organización territorial. Las organizaciones territoriales tuvieron al Estado como principal interlocutor, ya que hacia él, estaban dirigidas las principales demandas por ellas articuladas y se fueron consolidando en su papel de mediadoras en la implementación de las políticas públicas dirigidas a la población que representaban (Seiffer y Rivas Castro, 2017).

El establecimiento de la compraventa de la fuerza de trabajo por debajo de su valor como mecanismo normal de valorización de los capitales que operan en el país, tomaron la forma de la represión y aniquilación física, durante la última dictadura militar, de los representantes de la clase obrera que personificaban la resistencia a la caída del salario (Iñigo Carrera, 1998). Si bien este proceso barrió con la mayor parte de la organización villera desarrollada durante las décadas de 1960 y 1970, que había sido prácticamente desmantelada, para comienzos de la década de 1980 persistían algunos focos de resistencia y organización territorial.

Por un lado, encontramos la Coordinadora de Sobrevivientes de Villas de Emergencia de la Ciudad de Buenos Aires⁷, conformada por las Comisiones de Demandantes de la villa 31 de Retiro, la villa 21-24 de Barracas, la villa 1-11-14 de Bajo Flores, Cildañez (villa 6) y Ciudad Oculta (villa 15), que se habían organizado para hacer frente a la política de erradicación del Gobierno municipal, consiguiendo la dilación de los desalojos mediante medidas judiciales hasta que, con el retorno de la democracia, comenzaron a ponerse en cuestión las políticas de erradicación y a derogarse las normas que las regulaban; no obstante lo cual, la dictadura recurrió a otras formas indirectas de expulsión, basadas en la intimidación o la privación de ciertos servicios (Hermitte y Boivin, 1985; Snitcofsky, 2022).

Por otro lado, se destaca la experiencia de las cooperativas de autoconstrucción que, entre los últimos años de la década de 1970 y los primeros de la de 1980 construyeron viviendas en San Miguel, José C. Paz, San Justo, Merlo, José Marmol, Florencio Varela, Gregorio de Laferrere y otras localidades de La Matanza (Bellardi y De Paula, 1986)⁸. Frente a la desarticulación de la organización villera y la restricción de la acción de partidos políticos y sindicatos, las instituciones y los funcionarios eclesiásticos tuvieron una participación activa en ambos procesos. Los sacerdotes y las capillas de las villas resultaron de suma

7 El origen de esta organización se remonta a la demanda que un grupo de habitantes de la villa 31 habían impulsado contra el Estado en 1979, exigiendo la cesión de tierras para la relocalización de las familias que serían desplazadas por el plan de erradicación de 1977, en cumplimiento con la Ordenanza 33.652/1977. La medida de «no innovar» dictada en el marco de la causa (que implicaba que durante la sustanciación del juicio no se pudiera modificar la situación existente en ningún modo que pudiera imposibilitar el ejercicio del eventual derecho que pudiera corresponder a la población demandante) impidió el desalojo de las familias agrupadas en la Comisión de Demandantes, las cuales no pudieron ser «erradicadas». A partir de este antecedente, la estrategia fue replicada por habitantes de otras villas de la ciudad, con el mismo resultado.

8 La primera fue la Cooperativa Copacabana de la villa 31 de Retiro, conformada a partir de una cooperativa de hilado y tejido, integrada por mujeres de origen predominantemente boliviano. Le siguieron Madre del Pueblo, integrada por familias de la villa 1-11-14 del Bajo Flores; Nuestra Señora de Caacupé, de la villa 21-24 de Barracas; 5 de Noviembre y 18 de Febrero, ambas constituidas por población proveniente de la villa 20 de Lugano; Libertad, de INTA (villa 19); Cildañez, de la villa del mismo nombre (villa 6); 8 de Septiembre, de Ciudad Oculta (villa 15); y Fundación Moglia, conformada por habitantes de INTA y villa Pirelli (villa 17) (Bellardi y De Paula, 1986). A fines de 1980, estas organizaciones se agruparon y formaron un Secretariado de Enlace que funcionó como una confederación de cooperativas. Las organizaciones integrantes del secretariado se registraron en el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) como Cooperativas de Autoconstrucción Asistida. Sus integrantes participaban en la construcción de sus propias viviendas con el asesoramiento de un equipo técnico-profesional formado por arquitectos, abogados, contadores, trabajadores sociales e ingenieros y un consejo de administración integrado por un dirigente elegido entre los socios de cada cooperativa organizaba y coordinaba el trabajo comunitario (Snitcofsky, 2022).

importancia para la organización de las comisiones de demandantes; mientras que, organizaciones como la Pastoral de Villas o Cáritas, promovieron las cooperativas de autoconstrucción y mediaron el acceso a los terrenos donde se desarrollarían los planes de vivienda.

La misma multiplicación de la población sobrante tendió a garantizar la debilidad de la resistencia obrera hasta tal punto que aquel mecanismo de valorización, basado en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, podría seguir realizándose bajo la forma de gobiernos democráticos (Iñigo Carrera, 1998). Con el retorno de la democracia, el repoblamiento de las villas de la ciudad, expresión del crecimiento de la sobrepoblación relativa y el fracaso de las políticas de erradicación, fue también la reconstrucción de su trama organizativa. Esta, se irá volviendo cada vez más densa, diversificada y compleja, dando lugar a una amplia gama de organizaciones con funciones (vecinales, políticas, religiosas, culturales, deportivas, recreativas, educativas, de salud, productivas) y formas jurídicas (asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, partidos) diferentes, aunque a menudo superpuestas, resultando difícil distinguir entre organizaciones «internas» y «externas» (Lighezzolo, 1993).

Las comisiones y juntas vecinales se desarrollaron en este marco como formas organizativas que expresaban la necesidad de contar con representantes ante los organismos estatales, así como de articular las reivindicaciones en torno al mejoramiento de las condiciones habitacionales y la defensa frente a los intentos de desalojo (Cuenya, 1993; Pastrana, 1980). Durante mucho tiempo, sus principales dirigentes fueron obreros con experiencia política y sindical (Pastrana, 1980). Con la sanción de la mencionada Ley 148/1988, tendrá lugar un proceso de regularización de los comicios y mecanismos de representación vecinal, que incluirá la elaboración de normas específicas para la reglamentación de los sistemas representativos y el régimen electoral y la organización de las elecciones por parte de organismos estatales.

Para coordinar el accionar de las distintas organizaciones vecinales, se desarrollaron organizaciones de segundo grado, las cuales tuvieron, en esta etapa, un alcance meramente local, a diferencia del alcance nacional que habían conseguido en el período anterior (Pacheco y Atienza Rela, 2024). En cambio, la representación nacional comenzará a ser asumida desde finales de la década de 1990 por organizaciones que no son específicamente villeras pero tampoco se articulan en torno a las formas organizativas clásicas (partido, sindicato) de la clase obrera, sino que representan las demandas habitacionales de la población que vive tanto en villas como otras formas de asentamiento precario como parte de las demandas de un fragmento de la población obrera que se reconoce en su condición de desocupada u ocupada de manera irregular.

En 1987 se creó, en la ciudad de Buenos Aires, el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC), postulándose como una organización pluralista y no partidaria (Lighezzollo, 1993), en contraste con sus antecesoras (como la Federación de Villas y Barrios de Emergencia, de filiación comunista, y el Movimiento Villero

Peronista). Sin embargo, la unidad postulada se romperá, como consecuencia de la particular articulación entre las organizaciones municipales y el movimiento villero. Durante la gestión justicialista el movimiento villero de la ciudad se dio diferentes estrategias: el contacto directo con funcionarios estatales, que le permitió establecer relaciones políticas con estos y le aportó conocimiento sobre la administración burocrática municipal; la operación dentro del aparato estatal a través de las relaciones establecidas con funcionarios de distintas áreas; la manifestación pública llevando sus demandas a recintos claves; la alianza con otros sectores sociales (como pudo verse en la huelga de los sacerdotes en enero de 1996) y; finalmente, la incorporación de dirigentes a la estructura estatal municipal como personal de planta para «presionar desde adentro» y poder tener una dedicación exclusiva a la tarea política y organizativa, que terminó por llevar a quiebres dentro del movimiento (Cravino, 1998; 2006). Uno de los mecanismos concretos mediante los cuales se logró esa incorporación fue la creación, a través del Decreto 1.098 del año 1992, del Consejo de Enlace con Villas y Barrios Carenciados, integrado por miembros nombrados por el movimiento villero que pasaban a recibir un pago por el trabajo realizado (Cuenya, 1993).

El cambio de gestión en el marco de la institución del régimen de autonomía para la ciudad, encontró al movimiento villero en un momento de reacomodamiento, pasando de un proceso de fuerte crisis al interior del MVBC, que arrasaba desde años atrás, a una polarización de organizaciones, con la creación, en 1998 de la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados (FEDEVI), mientras que, organizaciones internas de algunas villas se posicionaron como independientes de ambas (Cravino, 2006).

Si bien su participación y movilización resultó fundamental en la definición del marco normativo de la nueva política municipal ante las villas, que desarrollamos en el apartado anterior, el movimiento villero de la ciudad no logró, en estos años, articular reivindicaciones propias, terminando por adaptar sus demandas a las ofertas estatales (Cravino, 1998). Entendemos que, tanto esta dificultad como las tensiones desarrolladas a su interior no escapan al propio rol de estas organizaciones, que no eran sólo simples representantes de la población villera frente al Estado, sino mediadoras en la implementación territorial de las políticas públicas hacia las villas.

En el caso del Gran Buenos Aires, las tomas de tierra que tuvieron lugar desde comienzos de la década de 1980 expresaron, como hemos señalado más arriba, una forma de acción directa orientada a resolver, de manera colectiva, el problema del acceso a la vivienda y a las infraestructuras, equipamientos y servicios urbanos. Encerraban, en términos organizativos dos momentos: el primero, de construcción organizada del barrio, que se desarrollaba por oposición a la representación que se tenía de la villa como forma de producción del hábitat y; el segundo, en que la organización territorial salía a buscar las intervenciones estatales necesarias para concretar la realización de su proyecto (Merklen, 2010). Estos procesos adoptaron una forma organizativa que adaptaba la forma

de la experiencia obrera fabril a la base territorial: las organizaciones territoriales preexistentes, que habían participado de la planificación de la ocupación del espacio desde el inicio, no desaparecieron, pero se desarrollaron a su lado estructuras representativas con delegados a nivel de las manzanas, comisiones internas a nivel de cada barrio y una comisión coordinadora para el conjunto de los barrios (Izaguirre y Aristizabal, 1988).

Otra forma de acción directa orientada a resolver de manera colectiva condiciones inmediatas de reproducción de este fragmento de la clase obrera que, sin ser completamente novedosa⁹, cobró relevancia en estos años, fueron los saqueos. Más allá de los episodios fugaces que tuvieron lugar entre fines de mayo y principios de junio de 1989 y durante febrero y marzo de 1990 (y que volverían a entrar en escena en las jornadas de diciembre de 2001), entendemos, como ha sido señalado por Neufeld y Cravino, que los saqueos representan el comienzo de la construcción de una trama de organización territorial: cuando los víveres obtenidos de estos (a los que se sumaban aportes del Estado y particulares), llegaban a los barrios, se organizaban las ollas populares, como antesala de los comedores, poniendo en evidencia la filiación saqueo-olla popular-comedor (Neufeld y Cravino, 2007).

El rol de las organizaciones territoriales como mediadoras de la reproducción del fragmento crecientemente sobrante de la población obrera argentina tendrá un punto de inflexión fundamental en el proceso de organización de trabajadores desocupados que se desarrollaron en simultáneo en diversos puntos del país, con epicentro para el caso del conurbano bonaerense en el partido de La Matanza. Este proceso tuvo como forma distintiva de protesta, los cortes de ruta o «piquetes», que en algunas ciudades del interior del país se convirtieron en verdaderas puebladas (Svampa y Pereyra, 2003; Merklen, 2010), dando lugar a la conformación de un conjunto de organizaciones que confluirían en lo que se conoció, por este motivo, como Movimiento Piquetero. Son estas organizaciones las que protagonizaron los reclamos, movilizaciones y enfrentamientos con el Estado durante la crisis del 2001, conocidos como «argentinazo».

La primera comisión de desocupados se organizó en La Matanza a fines de 1995, con la participación del Frente País Solidario (FREPASO), la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el Partido Obrero (PO) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC), ligada al Partido del Trabajo y del Pueblo - Partido Comunista Revolucionario (PTP-PCR) con el objetivo de reclamar en contra del programa de privatizaciones llevado a cabo por el gobierno de Carlos Menem (Svampa y Pereyra, 2003). Unos meses más tarde, ya en 1996, aparecieron las demandas de ayuda alimentaria con la realización de movilizaciones y ollas populares. En el caso del barrio María Elena, la representación fue asumida por una delegación encabezada por el presidente de la junta vecinal del barrio, quien, con la inter-

⁹ Encontramos un antecedente de este tipo de acciones en octubre de 1933 cuando, habitantes de Villa Desocupación, algunos de orientación anarquista, saquearon la sucursal de las Grandes Despensas Argentinas en búsqueda de comida.

mediación de la dirigencia de la Confederación de Trabajadores de la Educación (CTERA), negoció la ayuda alimentaria con el intendente, sentando un precedente para la organización de los reclamos al Gobierno (Svampa y Pereyra, 2003). A principios de septiembre de 1996, esta comisión organizó la marcha «contra el hambre, la represión y la desocupación» hacia Plaza de Mayo, que dio el puntapié para la formación de los primeros movimientos de trabajadores desocupados.

Por su parte, los barrios agrupados alrededor de la cooperativa El Tambo llevaron a cabo varias movilizaciones al municipio de La Matanza, en demanda de alimentos y ropa, en contra de los cortes de luz y el aumento de las tarifas de los servicios públicos privatizados. La cooperativa entrará en contacto entre 1996 y 1997 con las comisiones de desocupados de otros barrios de La Matanza y establecerá relaciones con la CTA (Svampa y Pereyra 2003). La cooperativa El Tambo se había conformado en 1986. Entre 1995 y 1998 la cooperativa llevó adelante el proceso de construcción de una red entre organizaciones de base, compuestas por juntas vecinales, jardines maternales y cooperativas, con el objetivo de garantizar un mejor acceso a los recursos alimenticios que otorgaba el Estado. A través de esta red, primero llamada Red alimentaria y luego Red de Barrios, se distribuyeron diez toneladas de ayuda alimentaria entre las familias censadas, proceso atravesado por el cuestionamiento a la implementación del Plan Vida en 1995 (Svampa y Pereyra, 2003)¹⁰.

El proceso iniciado con la cooperativa El Tambo a mediados de la década de 1980 culminó con la creación de la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) en 1998, encuadrada en la CTA e impulsándose como actor a nivel nacional. Un tiempo más tarde estrechará lazos con la CCC, a la que en 1996 se había incorporado el Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados. Ambos, fueron los primeros movimientos en reclamar ayuda alimentaria y financiera al Estado con movilizaciones al Congreso de la Nación (Svampa y Pereyra, 2003).

En 1997 hubo movilizaciones en Florencio Varela que tuvieron como resultado el otorgamiento de los primeros planes sociales. Al poco tiempo, esta organización adoptaría el nombre de Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) Teresa Rodríguez¹¹ y luego se crearían el MTD San Francisco Solano y el MTD de Hurlingham: todos ellos levantaron la consigna «Trabajo, dignidad y cambio social» (Svampa y Pereyra, 2003).

En este proceso se fue consolidando el rol, que hemos señalado, de las organizaciones territoriales como mediadoras de la reproducción del fragmento cre-

10 Con la implementación de este plan, que incorporó el año de su lanzamiento a 30 mil beneficiarios, alcanzando el millón de personas para 1998, se desarrolló otro mecanismo de representación territorial institucional que se insertaba en la trama clientelar de la provincia. Se trataba del trabajo voluntario de mujeres conocidas como «manzaneras», que ejercían un control territorial siempre presente, y sobre las cuales descansaba la implementación del programa a nivel barrial. El vínculo entablado entre las «manzaneras» y la esposa del gobernador se convirtió en un vehículo para obtener el compromiso del gobierno provincial de enviar mercadería a los barrios o incorporar beneficiarios a algún otro programa (Manzano, 2007).

11 Teresa Rodríguez fue una militante asesinada por la represión estatal en la segunda pueblada de Central-Có, en la provincia de Neuquén.

cientemente sobrante de la población obrera argentina, el cual va a afianzarse durante las dos décadas siguientes, con el reforzamiento de la multiplicación de esta porción de la clase trabajadora y de la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor como mecanismo cada vez más relevante de la valorización de los capitales que operan en el país. En ese marco, tuvieron lugar los debates entre orientaciones, respecto de si los desocupados debían converger con los trabajadores ocupados en una organización independiente, o si debían articularse en un movimiento policlasista. En aquellos años iniciales, la primera posición era planteada por el PO y la segunda, propuesta por la CTA, que levantó la consigna «la nueva fábrica es el barrio».

Otro punto de debate entre las organizaciones se articuló en torno a qué posición tomar con respecto a la respuesta del Estado frente a los reclamos (Svampa y Pereyra, 2003), que indicaba una asistencialización y focalización de la política social, debate que iba al centro del problema de su rol como mediadoras en la reproducción de este fragmento de la clase obrera. Mientras algunos grupos denunciaban esta estrategia y descartaban que pudiera funcionar como un punto de partida para la organización, otros consideraban necesario aceptar los términos planteados desde el Estado y veían que esto podía articularse con la construcción de una organización propia.

Entre los primeros, se encontraban las organizaciones vinculadas al Partido Comunista (PC), el PO y el Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST), posición que se expresaba en las consignas que enfrentaban el trabajo genuino al asistencialismo de las bolsas de alimentos y los «planes sociales» o en el reclamo por el subsidio al desocupado por parte del PO. Al segundo grupo pertenecían el FTV, la CCC, el MTR, los MTD y la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón (Svampa y Pereyra, 2003).

A modo de cierre

El protagonismo de las organizaciones territoriales dio lugar al desarrollo de numerosas investigaciones que encontraron en sus prácticas (saqueos, piquetes, puebladas, tomas de tierras) un «nuevo repertorio» de la acción colectiva, que habría desplazado al clásico, sobre la base de una movilización de carácter territorial. Este enfoque proclamó la emergencia de «nuevas clases populares» con una «nueva politicidad», que presentaba la condición de desocupación como identidad y erigía al territorio como espacio privilegiado para la organización de solidaridades y como principal modo de inscripción social de quienes ya no pueden organizar la reproducción de su vida cotidiana a través del trabajo (Merklen, 2010, Svampa y Pereyra, 2003).

En contraste con estos enfoques, la aproximación que proponemos implica reconocer a este sujeto como parte de la clase obrera, inscribir estas experiencias en su acervo histórico de lucha y organización y analizarlas como expresión de sus transformaciones. Esta aproximación busca dar cuenta de estas prácticas como formas específicas de organización de la acción política de un fragmento

creciente de la fuerza de trabajo que se consolida en su condición de sobrante para el capital, al mismo tiempo que permite enmarcar la existencia de nuevas identidades, como la villera o la piquetera, como una expresión más del propio proceso de fragmentación de la clase obrera.

Asimismo, el recorrido propuesto sugiere algunos indicios en relación al cambio de orientación en las políticas públicas que se propusieron abordar el problema del acceso informal y precario al hábitat urbano a la vez que advierte sobre la impotencia de tales políticas para resolverlo y presenta el creciente rol de las organizaciones territoriales como mediadoras de la reproducción del fragmento crecientemente sobrante de la población obrera argentina.

Referencias

- Bellardi, M. y De Paula, A. (1986). *Villas Miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Centro Editor de América Latina.
- Blaustein, E. (2006). *Prohibido vivir aquí. La erradicación de las villas durante la dictadura*. Punto de Encuentro.
- Cravino, A. y Cravino, M. C. (2004, del 20 al 23 de octubre). *Barrio ejército de los andes ("Fuerte Apache"): evaluación crítica de una intervención urbana - Fundación y Conflicto* [ponencia]. VI Jornadas de Sociología. FSOC-UBA.
- Cravino, M. C. (1998). *Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo* [ponencia]. I Congreso Virtual de Antropología y Arqueología. Equipo NAYa, virtual.
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C. (2009). *Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro*. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Cravino, M. C. (Comp.). (2008). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Cuenya, B. (1993). *Programa de radicación e integración de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal*. Municipalidad de Buenos Aires.
- Dávolos, P., Jabbaz, M. y Molina, E. (1987). *Movimiento villero y Estado (1966-1976)*. Centro Editor de América Latina.
- Decreto 358 de 2017 (2017, 22 de mayo). *Créase el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP)*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto_358_2017.pdf
- Decreto 1.001 de 1990 (1990, 4 de junio). *Inmuebles del Estado. Autorización de venta de inmuebles*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1001-1990-3460>
- Decreto 1.531 de 1991 (1991, 14 de mayo). *Reglamenta la Ordenanza N° 44.873 sobre distritos de zonificación del C.P.U.* <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/47122>

- Decreto 1.737 de 1990 (1990, 10 de septiembre). *Emergencia económica*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1737-1990-4195>
- Decreto 3.330 de 1991. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- Decreto 602 de 1992. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- Decreto 846 de 1991 (1991, 8 de mayo). *Programa Arraigo*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-846-1991-6149>
- Decreto Ley 8.912 de 1977 (1977, 24 de octubre). *Ley de Ordenamiento Territorial y uso del suelo*. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto-ley/1977/8912/1102>
- Di Filippo, F. (2009). *Buenos Aires Sin Techo. Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*. Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. (s.f.). *Población residente en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios (NHT). Ciudad de Buenos Aires. Años 1962–2010*. DGESYC. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=24206>
- Engels, F. (1986). *Sobre el problema de la vivienda*. Anteo.
- Girola, M. F. y Thomasz, A. G. (2014, del 16 al 19 de septiembre). *Experiencias de la segregación urbana en conjuntos habitacionales de interés social de la ciudad de Buenos Aires* [ponencia]. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11). FAU-UNLP.
- Hermitte, E. y Boivin, M. (1985). Erradicación de 'Villas Miseria' y las respuestas organizativas de sus pobladores. En L. Bartolomé (Comp.), *Relocalizados. Antropología social de las poblaciones desplazadas*. Ediciones del IDES.
- Herzer, H., Di Virgilio, M. M., Rodríguez, M. C. y Redondo, A. (2008). ¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas. Pampa. *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (4), 85-112.
- Iñigo Carrera, J. (1998). *La acumulación de capital en Argentina*. Documento de Investigación del Centro para la Investigación como Crítica Práctica. Mimeo.
- Iñigo Carrera, J. (2007). *La formación económica de la sociedad argentina* (volumen I). Imago Mundi.
- Iñigo Carrera, J. (2013). *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Imago Mundi.
- Izaguirre, I. y Aristazabal, Z. (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires. Un ejercicio de formación de poder en el campo popular*. Centro Editor de América Latina.
- Jauri, N. (2011). Las villas de la ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas. *Question/Cuestión*, 1(29). <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/565>
- Ley 148 de 1998 (1999, 29 de enero). *De atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios*. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/1280>

- Ley 23.967 de 1991 (1991, 10 de septiembre). *Tierras fiscales. Transferencias a provincias*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23967-366>
- Ley 24.374 de 1994 (1994, 22 de septiembre). *Inmuebles del Estado. Regularización dominial*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24374-755>
- Ley Provincial 14.449 de 2012 (2013, 9 de enero). *Ley de acceso justo al hábitat*. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2013/14449/11302>
- Lighezzolo, L. A. (1993). *Las organizaciones intermedias de las villas*. Informe final. MCBA.
- Manzano, V. (2007). Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de campos de fuerzas sociales. En M. C. Cravino (Ed.), *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 101-135). Universidad Nacional General Sarmiento.
- Marx, K. (2010). *El capital. Crítica de la economía política*. Siglo XXI.
- Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Editorial Gorla.
- Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires (s.f.). *Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP)*. <http://181.171.117.68/registro/page/reportes>
- Ministerio de Economía de la Nación. (s.f.). *Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de integración sociourbana*. <https://datos.gob.ar/dataset?q=renabap>
- Neufeld, M. R. y Cravino, M. C. (2007). Entre la hiperinflación y la devaluación: saqueos y ollas populares en la memoria y trama organizativa de los sectores populares del Gran Buenos Aires (1989-2001). En M. C. Cravino (Ed.), *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Nacional General Sarmiento
- Ordenanza 33.652 de 1977 (1977, 19 de julio). *Erradicación de villas de emergencia y asentamientos poblacionales precarios o transitorios*. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/74154>
- Ordenanza 34.290 de 1978 (1978, 10 de julio). *Prohíbe la circulación, estacionamiento y guarda de vehículos - carga y descarga en villas de emergencia*. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/74156>
- Ordenanza 39.753 de 1984 (1984, 16 de febrero). *Aprueba las pautas programáticas del Programa de Radicación y Solución Integral en Villas de Emergencia - Deroga las ordenanzas N° 33.652 y 34.290*. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/60115>
- Ordenanza 44.873 de 1991 (1991, 5 de abril). *Desafecta y afecta de los distritos de zonificación del C.P.U. a varios polígonos de arterias*. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/47119>
- Ordenanza 47.665 de 1992. Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires.

- Oszlak, O. (2017). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. EDUNTREF.
- Pacheco, J. y Atienza Rela, G. (2023, del 7 al 10 de marzo). *La organización de la acción política en las villas entre 1930 y 1955. Militancia territorial y transformaciones de la clase obrera argentina* [ponencia]. IV Congreso Latinoamericano de Teoría Social. FSOC-UBA.
- Pacheco, J. y Atienza Rela, G. (2024). La organización de la acción política en las villas entre 1956 y 1983. Militancia territorial y transformaciones de la clase obrera argentina. *Storia Urbana* (en prensa).
- Palacio Hoyos, D. (2019). Los estudios sobre la protesta social: el caso argentino. *Reflexión Política*, 21(42), 145-161.
- Pastrana, E. (1980). Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973). *Revista Interamericana de Planificación*, (XIV)54, 124-110.
- Pérez, P. (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *Quid*, 16(6), 131-167.
- Schuster, F. (2005). Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En F. Schuster, F. Naishtat, G. Nardacchione y S. Pereyra (Comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (pp. 43-83). Prometeo.
- Seiffer, T. y Rivas Castro, G. (2017). La política social como forma de reproducción de la especificidad histórica de la acumulación de capital en Argentina (2003-2016). *Estudios del Trabajo*, (54), 91-117.
- Snitcofsky, V. (2022). *Historia de las villas de Buenos Aires De los orígenes hasta nuestros días*. Tejido Urbano.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio*. Biblos.
- Vitale, P. (2009, del 4 al 6 de noviembre). *La ley y la trama: Villas y políticas públicas en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios* [ponencia]. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. FSOC-UBA.
- Ziccardi, A. (1977). *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963- 1973)*. Documento de trabajo CEUR-ITDT. Mimeo.
- Ziccardi, A. (1980). Formas organizativas de los "asentamientos humanos marginados" y política estatal. *Revista Interamericana de Planificación*, XIV(54), 28-40.
- Ziccardi, A. (1984). El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1973-1976). *Revista Mexicana de Sociología*, 46(4), 145-172.

Julieta Pacheco es Profesora de Enseñanza Media y Superior en Historia. Licenciada en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Historia. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ayudante de Primera en la materia Historia Contemporánea de la carrera de Historia de la UBA. Jefa de Trabajos Prácticos del seminario temático de grado de verano "Historia de las organizaciones villeras", de la carrera de Historia de la UBA. Autora de numerosos artículos académicos sobre organizaciones políticas de izquierda y movimientos

sociales y de un libro. Expositora en jornadas nacionales e internacionales. Miembro de proyectos de investigación en la UNQ y en la UBA. Realizó una estancia de investigación en el Centre of Latin American Studies (CLAS) University of Cambridge. Participa en evaluaciones académicas, redacción de artículos de divulgación y desarrollo de tareas de extensión. Universidad Nacional de Quilmes. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNQ-CONICET). Roque Sáenz Peña 352, (B1876), Bernal, Buenos Aires, Argentina, julieta.pache@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2343-6045>

Guadalupe Atienza Rela es Licenciada en Ciencia Política. Maestranda en Economía Urbana y Data Scientist. Se ha formado y desempeñado profesional y académicamente en el campo de los problemas vinculados al acceso a la vivienda y a la ciudad, participando de experiencias de organización comunitaria, organismos del Estado con competencia en el área metropolitana de Buenos Aires y espacios de docencia e investigación. Docente del seminario temático de grado de verano "Historia de las organizaciones villeras", de la carrera de Historia de la UBA, expositora en jornadas nacionales e internacionales y autora de otros artículos académicos. Facultad de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Universidad Torcuato Di Tella (FCS-UBA/UTDT). Av. Figueroa Alcorta 7350, (C1428), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, guadaatienza@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0677-7773>