

Estado, organizaciones barriales y disputas en torno a las definiciones políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Comentarios en relación a los artículos de Brikman y Camelli y Snitcofsky.

María Cristina Cravino

Doctora en Antropología.

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y del Instituto del Conurbano –
Universidad de General Sarmiento, Argentina.

E-mai: mariacristinacravino@yahoo.com.ar

¿Cómo se disputa la definición de políticas públicas urbanas en barrios populares?
¿A qué discursos públicos se recurre al momento de presentar programas habitacionales en zonas urbanas desfavorecidas? ¿Cómo actúan los entramados de actores interesados en la implementación de las políticas y cuáles son las tensiones inter-institucionales en la acción? Estas son preguntas centrales, que de un modo u otro están presentes en los análisis sobre la cuestión de las villas porteñas.

Los artículos “Primer Plan de Radicación para la Villa 31. Un antecedente a la defensa del Derecho a la Ciudad en Buenos Aires (1972- 1974)” escrito por Eva Camelli y Valeria Snitcofsky y “¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015” de Denise Brikman buscan abordar las intervenciones del Estado en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El primer artículo, a su vez, recupera la acción política de los habitantes de la Villa 31 de Retiro en la década de 1970 y la alianza con otros actores al momento de construir y plantear demandas al Estado. En particular, subrayan la reivindicación de la idea de radicación por parte de los habitantes de este barrio. El segundo escrito se centra en el gobierno de Mauricio Macri en la Ciudad de Buenos Aires, entre 2011 y 2015, cuando se plasma más claramente un lineamiento de política pública hacia

las villas (fundamentalmente definida como social). Allí logra desmenuzar con gran detalle los contrastes entre los discursos públicos de los organismos abocados a acciones en estos barrios y las prácticas efectuadas por funcionarios y técnicos. En él se resaltan las contradicciones y fragmentaciones de organismos públicos en el tratamiento de la cuestión los asentamientos informales y la brecha en los documentos de formulación de los programas y los modos en que los comprenden los funcionarios y empleados de ellos.

Ambos trabajos intentan responder, desde momentos históricos distintos, el interrogante de cómo se define la acción estatal en las villas de la ciudad. Camelli y Snitcofsky para problematizar esta cuestión recurren al análisis de la relación de las organizaciones villeras con los distintos niveles del Estado y cómo éstas fueron construyendo las propuestas con la participación de profesionales comprometidos con la militancia política y el acompañamiento y asesoramiento de los sacerdotes con posiciones radicalizadas. Mientras tanto, Brikman se centra en las tensiones intra-estatales, los modos de ejecución y las prioridades de las políticas villeras a partir de lo efectivamente realizado en estos barrios.

Siguiendo a las autoras del primer trabajo recurrir a la historia hace inteligible procesos socio-políticos actuales en la Ciudad de Buenos Aires. A pesar de todas las diferencias que existen entre las formas de involucramiento de lo que fue en la década de 1970 el Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo y los “curas villeros” de la actualidad, se observa una notable continuidad en la propuesta de éstos en transformar estos espacios en “barrios obreros”. Es decir, consideran que el modo de integración de estos grupos sociales desfavorecidos es igualarlos a otros sectores de la ciudad donde viven los sectores populares. Otra constante es la tensión entre recurrir al gobierno local o al nacional. Sin embargo, lo más llamativo es la reivindicación de la radicación frente al rechazo a las políticas habitacionales paradigmáticas de ese momento: los conjuntos habitacionales en altura. Esta propuesta estaba complementada con la iniciativa de empresas sociales”, es decir cooperativas, para la construcción de viviendas en el espacio que ocupaba el barrio o zonas aledañas. Muy tempranamente eran conscientes de la necesidad de incluir a todos los habitantes en el acceso a las soluciones habitacionales, expresando sin utilizar esos términos la idea rectora de derecho a la ciudad. Por un lado, no generar obstáculos por prejuicio o dispositivos institucionales xenófobos o

conservadores. Se estaban refiriendo a no dejar fuera a extranjeros por no contar con documentos, no excluir a parejas que no estuvieran legalmente casados (una condición habitual en el acceso a la vivienda social en el sustento de dar prioridad a las “familias”) o solteros. La iniciativa de las empresas sociales implicaba asegurar trabajo para los pobladores del barrio y una mirada crítica a las empresas capitalistas. Todo esto sucedía en un contexto donde los realojos o desalojos eran dispositivos habituales para transformar la ciudad, aunque por lo general, implicando el traslado a grandes conjuntos habitacionales.

Una diferencia relevante con el contexto actual que merece resaltarse es el grado de organización, nacionalización y regionalización del movimiento villero y movimiento popular. Los vasos comunicantes entre las organizaciones territoriales y las políticas eran más fluidos en un período de radicalización política. Después de la última dictadura militar, la división territorial entre Ciudad de Buenos Aires y Conurbano bonaerense no fue superada al momento de generar movimientos sociales de reivindicaciones de mejores condiciones urbanas (si en parte sucedió con el movimiento piquetero).

Cris Shore (2010) sostiene que existe una creciente incertidumbre sobre cuáles son las herramientas teóricas y metodológicas para analizar las políticas públicas. Comienza a consolidarse una perspectiva cualitativa e interpretativa, que consideramos es muy fértil. En sus palabras: “un eje central de estas aproximaciones es el reconocimiento de que la formulación de las políticas es una actividad sociocultural (regida por leyes) profundamente inmersa en los procesos sociales cotidianos, en los “mundos de sentido” humanistas, en los protocolos lingüísticos y en las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos. El análisis de las políticas públicas implica dar sentido al conocimiento tácito, a múltiples interpretaciones, y a menudo a las definiciones en conflicto que las políticas tienen para los actores situados en lugares diferentes” (op. cit.: 24). Estas afirmaciones nos permiten abrir los comentarios a los artículos en dos líneas.

En primer lugar, veamos las políticas públicas, el Estado en los márgenes, y organizaciones barriales. Ambos trabajos escapan a miradas simplificadoras. Camelli y Snitcofsky exponen con detalle cómo los habitantes tuvieron que desarrollar estrategias organizativas para hacer frente a las políticas públicas que creían los perjudicaban. La década del 70 fue un momento de gran ebullición y

experimentación política. La presencia de miembros de la Iglesia Católica con posturas radicalizadas, como el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, generaron acciones que legitimaban las demandas de los habitantes de la Villa 31. Siguiendo a Munck (1995: 25) “los fundadores de un movimiento social emergen, pues, dentro de la estructura del viejo orden como portadores de la visión de un nuevo orden y, en este sentido, la experiencia compartida que constituye al grupo como tal no ocurre en el vacío, sino tanto dentro como en conflicto con un orden estructuralmente definido”. El surgimiento de un movimiento villero politizado se daba en el contexto de una sociedad fuertemente politizada. En esos momentos surgió entonces una propuesta contestaría al rol que venía desarrollando el Estado, que venía apelando a la relocalización (y el desalojo) como dispositivo de ordenamiento urbano. La propuesta de los habitantes, acompañados de militantes políticos y profesionales era la postura contraria: la radicación. Era un punto de inflexión en la percepción y autopercepción de que las villas eran un lugar transitorio para habitar en la ciudad, consolidándose la demanda de permanecer en el lugar y generar allí las condiciones urbanas más justas, que se exponen con claridad en la solicitud de que estén presentes allí escuelas, centros culturales, comercios, correo, etc. Las condiciones urbanas eran vistas en vinculación al mundo del trabajo, en otras palabras a las necesidades de los trabajadores.

Cuatro décadas después, el paradigma internacional dejó de ser la erradicación (gracias a la reunión de UN Hábitat I en 1976), por lo menos en términos discursivos, y emergieron nociones como “integración socio-urbana” e inclusive desde campos técnicos y académicos se acuñaron conceptos como los de “urbanismo social” o “gestión social” (citados por Brikman), buscando enfatizar políticas públicas no tecnocráticas (como lo ejemplificaría el paradigma funcionalista en las viviendas de interés social), flexibles y ancladas territorialmente. Pareciera que hubiera cierto consenso entre gobierno porteño y habitantes de las villas en cuanto a que la forma de integración es la urbanización, o mejor dicho re-urbanización. Pero entonces comienza a disputarse qué se entiende por ella. Otro de los motivos de conflicto fueron los barrios que demandaban ser incluidos en la agenda pública de inversión urbana y no sujetos al desalojo o a la inacción. Al igual que en la década del ‘70 las ideas circulaban en el continente americano, y las universidades fueron usinas de propuestas

alternativas y críticas. Entre 2011 y 2015 se insertan modos de intervenir en asentamientos populares que se venían implementando en Colombia y Brasil, con importantes adaptaciones locales, pero que tienen en común con ellas, la preeminencia de la intervención en el espacio público y estar insertos en el marketing urbano de las ciudades. Las organizaciones durante estos años, a diferencia de los años '70, estuvieron fragmentadas, no lograron articular demandas que superaran a sus barrios (y en ocasiones ni siquiera ello) y la acción colectiva, fue reemplazada en parte por mecanismos de judicialización de los conflictos (Delamata, 2016), cuestión que genera nuevas tensiones entre actores estatales y muchos interrogantes en el campo académico. El Estado está presente en estos espacios, pero no necesariamente abocados al mejoramiento de la infraestructura, sino en muchos casos desarrollando acciones de “contención social”.

Veamos ahora la dimensión política de las acciones públicas. Brikman parte del análisis de las políticas implementadas a partir del 2011. No obstante, el surgimiento de dispositivos de intervención en estos barrios con un mayor despliegue del Estado local y presencia, inclusive física, en las villas tiene que ser comprendido a partir de los hechos suscitados en el año 2010, en particular la ocupación del Parque Indoamericano. Sin duda, la creación de la Secretaria de Hábitat e Inclusión (SECHI) es respuesta a la alta conflictividad social en estas zonas, que van incluso más allá que los asentamientos populares. Lo podemos entender como dispositivos de gobernabilidad (Cravino y Palombi, 2015). También es necesario pensarlas en su relación con las políticas urbanas, donde al igual que en las villas, se centra en acciones de embellecimiento del espacio público. La autora no lo plantea, pero es necesario pensar la estatalidad en los barrios como una forma de articulación política de un partido que no contaba entre sus votantes de forma predominante a los habitantes de las villas. Ella advierte que los discursos de los empleados y funcionarios no siempre son coincidentes pero que se distancian de los términos más genéricos de la formulación de los programas. Ambos se concentran en la orientación hacia los espacios públicos, puntuales y desarticulados. Esto lo prueba también el análisis del presupuesto ejecutado, centrado en acciones de acupuntura urbana y de atención a la emergencia. Afirma así que “la idea de una política integral de urbanización queda más bien

desdibujada, en parte por el bajo presupuesto de los programas y organismos que podrían tener el rol de desplegar políticas integrales (SECHI, PRIT, CBAS)”.

Por el contrario, el análisis de Camelli y Snitcofsky visibiliza la dimensión política de la lucha por la definición de las políticas socio-urbanas. Se hace evidente la trama política de los habitantes y de sus aliados (religiosos, académicos y partidarios) versus la posición política adversa del Estado Nacional a medida que iba transcurriendo la década del 70 y donde, aún en democracia, se recurrió a la violencia como modo de imposición acciones de relocalización de las villas.

Es decir, en el trabajo de Camelli y Snitcofsky se muestra un momento hiperpolitizado y Brikman un momento que aparenta ser despolitizado. Sin embargo, en el segundo gobierno de Mauricio Macri, en consonancia con la estrategia de su partido político (Propuesta Republicana) de presentarse como a-político, lo que sucede es una forma de hacer política que se presenta como intervenciones técnicas neutrales. Este contrapunto nos invita a re-politizar el análisis de las acciones de la SECHI, más aún cuando en su articulación desconoció a los representantes elegidos por los habitantes de los barrios y eligió articular con otro tipo de referentes o generar nuevos dirigentes barriales. Esta estrategia demostró ser muy efectiva de cara a las siguientes elecciones del año 2015, tanto a nivel local como nacional.

Los dos análisis tienen en común indagar sobre las disputas de actores sociales y estatales para definir las políticas públicas hacia las villas. Sin duda, la ciudad, es un espacio politizado y tanto el análisis histórico como los modos de ejecución de las políticas públicas, los organismos que lo ejercieron y las prioridades establecidas en la práctica, son estrategias teórico-metodológicas fértiles para analizar las políticas públicas, incorporando la dimensión política.

Bibliografía

Cravino, María Cristina y Palombi, Ariel (2015). “El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. En Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 8(15). Disponible en <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-15.mnpu>

Delamata, Gabriela (2016) “Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires”. En Revista Direito e Práxis, 7 (14). Pp. 567-587 Brasil: Universidade do Estado do Rio de Janeiro Rio de Janeiro.

Munck, Gerardo (1995) "Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales". En Revista Mexicana de Sociología. N° 3. México.

Shore, Cris (2010) "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas". En Antípodas, Revista de Antropología y Arqueología. N° 10. Colombia: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.