

Producción del habitar en el asentamiento “La Carbonilla”

Territorio y ciudadanía desde una perspectiva multiescalar

Autor:

Garibotti, María Belén

Tutor:

Thomasz, Ana Gretel

2020

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Magister de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Políticas Ambientales y Territoriales

Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Filosofía y Letras
Instituto de Geografía

**Producción del habitar en el asentamiento “La Carbonilla”.
Territorio y ciudadanía desde una perspectiva multiescalar**

**Tesis para optar por el título de Magíster de la Universidad de Buenos Aires
en Políticas Ambientales y Territoriales**

Tesista: Lic. María Belén Garibotti

Directora: Dra. Ana Gretel Thomasz

Co-directora: Dra. María Florencia Girola

Año 2020

Sumario

AGRADECIMIENTOS.....	7
1. INTRODUCCIÓN.....	8
1.1 Presentación del problema de investigación.....	8
1.3 El referente empírico y las preguntas de investigación.....	12
1.4 Objetivos.....	15
1.4.1 Objetivo general.....	15
1.4.2 Objetivos específicos.....	15
1.5 Diseño metodológico.....	16
1.6 Distinción de categorías.....	19
1.7 Estructura de la tesis.....	20
2. CAPÍTULO I: CONCEPTUALIZANDO VÍNCULOS ENTRE CIUDADANÍA Y TERRITORIO: UNA PROPUESTA DE ENFOQUE ETNOGRÁFICO.....	23
2.1 Ciudadanía.....	23
2.1.1 El ciudadano como sujeto político de la Modernidad.....	23
2.1.2 Reformulando la definición de ciudadanía.....	26
2.1.3 Hacia un enfoque antropológico de la ciudadanía.....	29
2.2 El territorio y la producción del habitar.....	33
2.2.1 Territorio.....	33
2.2.1.1 Definiendo el territorio.....	33
2.2.1.2 El territorio desde un enfoque etnográfico.....	36
2.2.2 La producción del habitar y la negociación del espacio.....	37
2.2.2.1. Categoría de habitar.....	37
2.2.2.2 La producción del habitar por autoconstrucción en el hábitat informal.....	39

4.1.1 El precedente legal: la escueta redacción de la Ley 148.....	86
4.1.2 De villas y asentamientos a “urbanizables” y “no urbanizables”	89
4.1.3 La Secretaría Ad-Hoc y la regularización de las elecciones en las villas.....	91
4.2 El proceso de intervención judicial en La Carbonilla.....	93
4.2.1 La llegada de La Carbonilla a la Secretaría Ad Hoc.....	93
4.2.2 “Y lo que pasa a partir de ahí es que el barrio existe”	95
4.2.3 El día de la elección de representantes en La Carbonilla.....	97
4.2.4 La construcción de un discurso de derechos.....	104
4.3 Las transformaciones territoriales producto de la intervención.....	106
4.3.1 Las transformaciones físicas y simbólicas del territorio.....	106
4.3.2 La presencia de la UGIS en el territorio de La Carbonilla.....	109
4.3.3 La presentación de los proyectos de urbanización ante la Legislatura.....	112
4.4 Reterritorializando la ciudadanía en interacción con el Estado local: algunas reflexiones. .	115
5. CAPÍTULO IV: LA INCIDENCIA AMBIGUA DE LA ESCALA NACIONAL DEL ESTADO	117
5.1 Las obras del Estado nacional y una urbanización inconclusa.....	117
5.2 La disputa de sentidos en torno a la propiedad de la tierra.....	123
5.3 Diciembre de 2015 y el cambio de gobierno nacional.....	126
5.4 Reterritorializando la ciudadanía frente al Estado nacional: algunas reflexiones.....	129
6. CONCLUSIONES.....	131
7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	137
Fuentes secundarias consultadas.....	144

Índice de ilustraciones

Figura 1: Foto satelital del barrio La Carbonilla en el año 2019.....	13
Figura 2: Mapa de localización del barrio La carbonilla en la Ciudad de Buenos Aires....	53
Figura 3: Mapa de localización del barrio La Carbonilla y sus alrededores.....	53
Tabla 1: Imágenes satelitales del proceso de crecimiento del barrio.....	55
Figura 4: Línea de tiempo de la conformación del barrio.....	58
Figura 5: Mapa confeccionado por la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat Padre Carlos Mugica con las obras realizadas en el barrio.....	76
Figura 6: Mapa con los espacios de uso común. Elaboración propia. Referencias: 1: Playón; 2: Centro Comunitario; 3: “La canchita”; 4: Parroquia; 5: Plaza.....	78
Figura 7: Afiche que convoca a los habitantes del barrio a participar en las elecciones...97	
Figura 8: Afiche elaborado por el IVC con el aviso del censo poblacional.....	100
Figura 9: Afiche elaborado por el juzgado con los requisitos para participar del censo. .100	
Figura 10: A la izquierda, mapa de la ubicación territorial de insuficiencia de ingresos en hogares en las villas de la CABA en el año 2008. A la derecha, mapa de las villas, NHT y asentamientos de la CABA en el año 2015, en donde aparece al interior del círculo el Barrio La Carbonilla.....	108
Figura 11: Calle sector 2. Fuente: Google Maps.....	111
Figura 12: Obras de asfalto en el sector 2. Fuente: portal Nuevo Ciclo.....	111
Figura 13: Plaza ubicada en sector 3 del barrio. Fuente: Expediente judicial.....	119
Figura 14: Jornada de trabajo comunitario para la construcción de las cloacas. Fuente: Expediente judicial.....	119
Figura 15: Mapa satelital de la obra del RER en la estación La Paternal.....	128
Figura 16: Manifestación organizada por los habitantes del barrio en el contexto de las obras de elevación de viaducto. Fuente: Portal Nueva Ciudad.....	128

Tabla de siglas

AABE	Agencia de Administración de Bienes del Estado
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAyT	Fuero Contencioso Administrativo y Tributario
GBA	Gran buenos Aires
GCBA	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
IVC	Instituto de Vivienda de la Ciudad
NAU	Nuevos Asentamientos Urbanos
NHT	Núcleos Habitacionales Transitorios
SECHI	Secretaría de Hábitat e Inclusión
SNAH	Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat
UGIS	Unidad de Gestión de Intervención Social

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Gretel y Florencia, directora y co-directora, por las lecturas, las devoluciones, los consejos y el acompañamiento académico y humano a lo largo de este proceso.

También a las compañeras del equipo de UBACyT, por el aliento para seguir avanzando, por las reflexiones conjuntas y encuentros de intercambio. A Joana Sander por compartir sus experiencias y acompañar mis interrogantes en esta tarea de investigación.

A mi familia por transmitirme desde pequeña el valor social del conocimiento y la formación académica, así como la curiosidad y el deseo de aprender. A Leo, mi compañero de vida, por transmitirme su confianza y apoyo incondicional. A mis amigos por estar siempre al lado brindando ánimo.

A todas las personas entrevistadas a lo largo de esta investigación que me otorgaron sus experiencias, sus historias y sus deseos. Principalmente, a las vecinas y vecinos de La Carbonilla que han compartido relatos que formaron parte de sus vidas.

Por último, y por siempre agradecida, a una universidad pública, gratuita, de calidad y al servicio del conocimiento popular.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación del problema de investigación

El siglo XXI nos encuentra con un inédito proceso de concentración de la población en las ciudades en el mundo. Específicamente, América Latina se conforma como una de las regiones con más altas tasas de urbanización del planeta. Es en las ciudades donde se condensan los más altos niveles de inequidad, en relación al acceso a infraestructura y otros tipos de derechos sociales. Según las Naciones Unidas¹, si para el año 2015 existían en el planeta unas 4000 millones de personas que habitaban en ciudades, se pronostica que para 2030 ese número se elevará en un 25%. Al mismo tiempo, existe un acuerdo en que los conflictos más frecuentes en relación a las ciudades son, principalmente, la falta de fondos para construir infraestructura y tendido de servicios básicos, la insuficiencia de políticas en relación a la distribución de la tierra y la vivienda, la problemática de la gestión de residuos, la contaminación y la pobreza.

En el caso específico de la Ciudad de Buenos Aires, la problemática del *déficit habitacional* se presenta –de manera similar a otras metrópolis latinoamericanas– como el efecto de la escasa regulación del mercado de tierra. Por otra parte, prevalece una lógica mercantil que se impone sobre la concepción del acceso a la vivienda como un derecho. En este escenario, los sectores que se encuentran excluidos del acceso al suelo urbano por los mecanismos hegemónicos de mercado despliegan diversas estrategias de *territorialización* para acceder a la centralidad urbana y, así, ejercer su derecho al hábitat y a la vida urbana.

En este trabajo partimos del postulado que establece que el *derecho a la ciudad*, al hábitat y a la infraestructura urbana es un derecho multidimensional que se inscribe y subordina a un conjunto de derechos concernientes al entorno físico –como ser la vivienda, el transporte, el espacio público o un ambiente sano–, pero también a derechos políticos y sociales. Por lo tanto, conforman el conjunto de derechos que constituyen la *ciudadanía* (Borja, 2012).

Así, en esta investigación procuro indagar, a partir del análisis de los procesos de autoconstrucción del hábitat popular en los que el Estado no interviene como ordenador territorial desde un primer momento, en la manera en que los sectores populares

1 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

construyen y disputan ese derecho. Con este fin se problematizará la noción de *ciudadanía* desde un enfoque etnográfico. Así, se analizarán las prácticas involucradas en procesos de *territorialización* y *producción del habitar* desplegadas por los habitantes de un asentamiento informal llamado La Carbonilla, localizado en parte del polígono de tierras de la estación de tren de La Paternal.

Asimismo, me propongo indagar, a partir de la reconstrucción histórica de la conformación del barrio, en las modalidades en las que sus habitantes han ido construyendo y disputando su derecho al hábitat y a la centralidad urbana a través de diversas escalas. En la escala micro-local se analizarán procesos de producción de acuerdos que se manifiestan en espacios como la vivienda, el barrio, los ámbitos de circulación cotidianos, y en las interacciones entre sujetos cuyo vínculo se asienta en la proximidad espacial. La escala local remitirá al ámbito de la CABA donde los habitantes del barrio comienzan a interactuar –en un proceso no exento de conflictos– con agencias del Estado local en sus tres instancias (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Respecto de la escala nacional, se analizarán las intervenciones ambivalentes de distintas agencias del Estado que participaron en la construcción de infraestructura, la modificación de la condición jurídica de la tierra y la condición de ciudadanía de los habitantes.

El asentamiento La Carbonilla es producto de un proceso de ocupación iniciado por un grupo de cartoneros a finales de la década del noventa y continuado por actores diversos: algunos grupos de familias procedentes de diversos barrios del oeste del GBA, migrantes oriundos del Paraguay y, mayormente, del Perú, y familias provenientes de otros tipos de hábitats precarios de barrios aledaños de La Paternal.

Concretamente, nos proponemos reflexionar sobre las diversas vinculaciones que se establecen entre los procesos de producción del habitar y los *procesos de ciudadanización* desplegados por los habitantes de la Carbonilla durante la historia de su conformación. Entendemos por procesos de ciudadanización tanto el acceso y ejercicio de derechos como el reconocimiento por parte del Estado.

La *ciudadanía* puede ser entendida tanto como acceso a derechos así como una forma de membresía a una comunidad política determinada. Aquí será tomada como una categoría analítica para analizar la disputa por la obtención de un derecho de ciudadanía social, como ser el derecho a la vivienda y a la infraestructura urbana. Como veremos, a lo largo del desarrollo de esta disputa, se observará una transición en la que los

habitantes del barrio “La Carbonilla” pasaron de ser los protagonistas de una ocupación de tierras a ser reconocidos como miembros de una comunidad política en la escala local de la CABA.

1.2 Problema del hábitat en la ciudad

La CABA posee una de las constituciones más progresistas de la región. Desde la autonomización de la ciudad en el año 1994 y la sanción de su constitución dos años después –y en consonancia con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de rango constitucional– se reconoce para todos los habitantes del territorio el derecho a una vivienda digna, así como también el derecho a la integración urbanística y social de pobladores marginados².

Sin embargo, pocas iniciativas en materia de políticas públicas han estado orientadas a solucionar el déficit habitacional en su aspecto estructural. Es necesario reparar en la complejidad y la heterogeneidad que conlleva incluida la categoría de *déficit habitacional*, dado que no solamente implica escasez de suelo sino también la necesidad de adecuación de la calidad de las viviendas, el acceso precario a infraestructura y servicios, la solución del estado de emergencia edilicia y ambiental de complejos habitacionales, la falta de seguridad jurídica o la desprotección de la población inquilina en un mercado sin regulación (Girola, 2019). En este contexto de exclusión de gran parte de la población de la posibilidad de acceder a la vivienda digna por medio del mercado formal, las estrategias que despliegan los sectores populares para habitar el suelo urbano terminan conformando distintos tipos de hábitat precario, tanto en lo que refiere a su seguridad jurídica como al acceso a infraestructura y servicios básicos de calidad.

Estos hábitats pueden, por un lado, ser edificios multifamiliares como inquilinatos, donde los habitantes comparten baños y cocinas con altos niveles de hacinamiento u hoteles pensiones similares a los primeros pero con alto riesgo de desalojo dado que

2 Dice el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones”.

carecen de un contrato regulatorio. Otra posibilidad puede hallarse en los NHT que surgieron durante la dictadura militar del período 1966-1973 y se caracterizaban por la transitoriedad, aunque hoy sus pobladores continúan allí en condiciones de hacinamiento y precariedad³. A su vez, las casas tomadas se constituyen como otra estrategia de hábitat que se encuentra en peligro de desalojo constante por cuanto el Estado como mediador, ante un conflicto, toma generalmente posición en defensa de la propiedad privada.

Existen escasas estadísticas oficiales sobre la población que actualmente habita en este tipo de hábitats informales. Por otro lado, hacia el año 2016 existían en la CABA 14 villas, 24 asentamientos y 2 NHT. En el 2013 la Secretaría de Hábitat e Inclusión estimaba que la población de villas era de 275 mil personas⁴.

Por su parte, aunque las *villas* y los NAU tienen caracterizaciones diferentes en cuanto su origen y conformación, ambos presentan una ocupación desordenada y no planificada del espacio urbano que con el paso del tiempo se han ido conformando en un proceso de organización colectiva bajo la forma de Juntas Vecinales. La categoría NAU, grupo dentro de los que se ha incluido el asentamiento La Carbonilla, ha sido utilizada para referirse a los asentamientos precarios que fueron construidos en los intersticios urbanos por grupos de *cartoneros* desde finales de la década del noventa. Así, estos emergieron como la manifestación espacial de la pobreza urbana que se desarrollaba en el contexto de la crisis del modelo neoliberal y de acentuación de los niveles de desigualdad y fragmentación social (Rodríguez, 2010).

En muchos casos, estos predios, al constituir terrenos ferroviarios, se encuentran bajo jurisdicción del Estado nacional. De esta forma, sus habitantes se hallan en la paradoja de ser ciudadanos de la CABA (residen permanentemente en la ciudad y participan en las actividades de la comunidad) pero habitar tierras nacionales. Esta tensión resultante entre la localización geográfica de las tierras y su dependencia jurisdiccional, se traduce en el impedimento o la dificultad para sus habitantes de adquirir ciertos derechos específicos. De esta manera, el derecho a la infraestructura urbana y la regularización en el acceso a servicios básicos de calidad no pueden ser garantizados en

³ La clasificación que se presenta ha sido tomada del informe de Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2015.

⁴ En tanto la población habitante en villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires es muy fluctuante, aquí se presentan las estadísticas oficiales más recientes.

tanto sus viviendas no aparecen presentes en los catastros municipales.

Ahora bien, la presencia de asentamientos precarios en la CABA ha sido abordada como problema público desde diversas –y contradictorias– formas desde la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, las sucesivas modificaciones en la construcción de los asentamientos informales como problema de agenda pública y en la producción de programas destinados a resolver la cuestión, no han presentado hasta el momento respuestas adecuadas para su abordaje. Estos programas muchas veces han estado permeados de hipótesis o supuestos errados sobre los habitantes de los barrios, sus motivaciones, sus conflictos y sus contextos.

A su vez, en los lineamientos de acción en todas sus variantes (locales, provinciales, nacionales y transnacionales) subyacen de forma implícita diversos modelos de ciudadanía. Esto es, diversos tipos de sujetos destinatarios de una política pública. De esta manera cada una de las modalidades de intervención estatal orientadas a una solución habitacional –desde los programas destinados a abordar emergencias en barrios a los planes de construcción de vivienda–, comprenden concepciones sobre quién merece establecerse y vivir en la centralidad urbana.

Tanto las maneras en que estos modelos son expresados –implícita o explícitamente– en documentos de políticas públicas y en las formas de intervención estatal en el territorio, como las estrategias de disputa/apropiación de estos modelos por parte de los habitantes de los asentamientos, serán abordadas a lo largo de esta tesis.

1.3 El referente empírico y las preguntas de investigación

En este marco, el referente empírico de la investigación será el asentamiento informal La Carbonilla, ubicado en el centro geográfico de la CABA, en un predio lindante a la estación La Paternal del Ferrocarril San Martín. Este barrio es producto de un proceso de ocupación –y posterior compra– de tierras diferido en el tiempo, por parte de actores sociales diversos (cartoneros, habitantes de otro asentamiento cercano, habitantes de inquilinatos y hoteles pensión y migrantes), que tuvo su origen en el contexto de la crisis social y económica de finales de la década del noventa.

Si bien existe un pequeño grupo de habitantes constituido por familias ferroviarias

que vivía allí previamente, se tomará aquí como recorte inicial para el análisis el momento en que las tierras dejaron de ser un predio ferroviario para convertirse en un barrio. Esto comienza con la ocupación progresiva del terreno por parte de un grupo de cartoneros que empezaba a utilizar estas tierras, en principio, como lugar operativo para el cartón y que, con el transcurso del tiempo, fueron generando arraigo.



Figura 1: Foto satelital del barrio La Carbonilla en el año 2019

Sin embargo, como se describió anteriormente, son diversos los actores sociales que construyeron el asentamiento. A los fines analíticos, el proceso histórico de conformación del barrio⁵ será dividido en función de dos variables: por un lado, las lógicas de acceso al suelo y, por otro lado, las vinculaciones que se establecen con las agencias y actores estatales.

El primer período se inicia, a finales de la década del noventa en el contexto de crisis del régimen neoliberal, con la llegada de los primeros habitantes. Estos eran un grupo de cartoneros que llegaban en el tren desde algunas localidades del GBA a recolectar cartón y objetos en desuso. Ellos fueron generando arraigo en el barrio a la vez que construían casillas precarias para habitar.

Un segundo período comienza a partir del loteo de los terrenos vacantes y la venta y compra informal por parte de diversos actores. Merced a la organización de los

⁵ Si bien, cuando el terreno era solamente un predio ferroviario ya vivían algunas familias allí, aquí se tomará como punto de inicio el momento en el que las tierras dejaron de ser un predio ferroviario para convertirse en albergue de familias que no tenían relación laboral con el ferrocarril.

habitantes del barrio y los movimientos sociales, se iban produciendo mejoras en la infraestructura que creaban la idea de que La Carbonilla era uno de los asentamientos informales con mejor calidad de vida de la ciudad.

En los dos momentos, el proceso de ordenamiento y domesticación de los terrenos ferroviarios supuso la imbricación de procesos y actividades tan diversos como: el acceso al suelo para la construcción de viviendas; la paulatina provisión de servicios urbanos (agua segura, red cloacal, red de electricidad, etc.); el acondicionamiento de espacios públicos comunes (vías de circulación –calles y veredas–, centros comunitarios, lugares de esparcimiento); la conformación de una Junta Vecinal y su vinculación con agencias del Estado de distintos poderes y escalas. Estas dos últimas instancias hicieron que los habitantes de La Carbonilla dejaran de ser solamente un grupo de familias cartoneras protagonistas de una ocupación tierras para convertirse en interlocutores legítimos del Estado.

Para el análisis de estos períodos se plantea un abordaje *multiescalar* (micro-local, local y nacional) con el objeto de dar cuenta de las articulaciones, conflictos y vinculaciones que se fueron generando entre los habitantes del barrio y con las agencias estatales de distintos niveles (local y nacional), en la medida que iban disputando el reconocimiento del territorio.

Así, se describirá a lo largo de este trabajo un primer período que se desarrolla mayormente en una escala micro-local y en los ámbitos cotidianos, en el que confluyen un proceso de producción del habitar y de transformación de un espacio hostil y desconocido en un espacio habitable, la construcción de relaciones de conciudadanía entre distintos actores que se agrupan ante la necesidad de procurarse un lugar para vivir y la conformación de acuerdos sobre usos del espacio. Asimismo, en un segundo período, se abordarán las diversas vinculaciones con agencias del Estado local y sus modalidades de intervención en el territorio y de construcción de sus habitantes como ciudadanos de la CABA.

Aquí, la noción de *habitar* se esboza como una herramienta heurística para abordar la construcción del territorio desde las prácticas nativas, alude a las intervenciones colectivas orientadas a la transformación de la naturaleza en territorio y la conformación de un espacio significado colectivamente mediante procesos socioculturales (Duhau y Giglia, 2008).

En tanto el *territorio* puede abordarse desde distintas escalas, las prácticas de disputa por el acceso a derechos, como ser el derecho al hábitat y a la infraestructura urbana, se dirimen de manera compleja, a veces contradictoria y superpuesta en diferentes niveles. En este sentido, se establece aquí una distinción entre las categorías de *habitar* y *territorio*. Así mientras que la categoría de habitar nos permite analizar procesos de territorialización a una escala micro-local, la categoría territorio implicará procesos de organización del espacio que implican la interacción y disputa –conflictivos, contradictorios, inestables– con distintas agencias y organismos del Estado.

En rigor, este trabajo parte del interrogante sobre las vinculaciones, que se desarrollan en distintas escalas, entre los procesos de territorialización desplegados en las prácticas producción del habitar y las disputas por el acceso al derecho al hábitat y la infraestructura urbana por parte de los habitantes de La Carbonilla.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo general

- Describir las vinculaciones, que se suscitan en distintas escalas, entre los procesos de territorialización y la disputa por el acceso al derecho al hábitat y a la infraestructura urbana desplegada por parte de los habitantes del barrio La Carbonilla en el desarrollo histórico de su conformación

1.4.2 Objetivos específicos

- Reconstruir las diversas acciones orientadas hacia producción del habitar y de acuerdos sobre los usos del espacio que llevaron adelante los habitantes en una escala micro-local a lo largo del proceso de consolidación del barrio
- Describir el proceso de reconocimiento del barrio por parte del Estado local a partir de la intervención judicial del mismo y la constitución de sus habitantes como ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires
- Analizar los alcances y límites de las intervenciones territoriales por parte de las agencias del Estado nacional en el barrio y las disputas emergentes de la

dependencia jurisdiccional y la localización espacial de las tierras sobre las que se asienta el barrio

1.5 Diseño metodológico

Se considera necesario tener en cuenta cuáles son los presupuestos teóricos de los que partimos para el abordaje del objeto de estudio, esto es, conocimientos que asumimos provisoriamente como verdaderos y que se conforman como el lente desde donde observamos la realidad (Wainerman, 1997) y, por lo tanto, desde donde recortamos y construimos el objeto de estudio.

Así, partimos de un supuesto inicial que sostiene que los procesos de constitución de ciudadanía (y por ende de acceso, ejercicio y reconocimiento de derechos) se encuentran inextricablemente atravesados por condicionamientos vinculados a la localización urbana o el lugar de residencia, la pertenencia de clase y/o étnica y la nacionalidad, los cuales se entrelazan de modo particular en relación a sujetos situados en contextos socio-históricos específicos.

A su vez, consideramos que es en la cotidianidad de estos contextos de existencia y acción en los que transcurren la vida de personas y grupos particulares que se vivencia y experimenta la materialidad de la ciudadanía, y que se habilita u obtura el acceso y el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Particularmente, postulamos que en los procesos de producción del hábitat popular también se constituyen procesos particulares de *ciudadanización* y de acceso a derechos. Por lo mismo, el enfoque etnográfico abordará la forma en que los actores sociales significan y disputan el espacio, así como también las diversas formas en que interactúan con las distintas agencias estatales en la escala cotidiana de la vida social. Es en el análisis *in situ* de la escala micro-local de la vivienda y el barrio que se pueden estudiar la emergencia y funcionamiento de lógicas, estrategias y conflictos que constituyen la producción de normas, derechos y obligaciones orientados al mantenimiento del orden socio-espacial.

Esto nos lleva al siguiente postulado, a partir del cual asumimos que en la práctica no existe un sujeto unívoco que constituya la identidad del ciudadano, sino más bien una

multiplicidad de pertenencias e identidades concretas que confluyen en un mismo agente. Es por esto que para el análisis de las categorías nativas se abordarán otras nociones con las que interactúan las categorías de *ciudadanía* y *ciudadano/a*. Estas pueden ser: *vecino*, *habitante*, *poblador*, entre otras.

Acorde con estos postulados, la metodología de esta investigación es principalmente cualitativa con un enfoque etnográfico y con énfasis en el trabajo de campo, basado en el análisis de, por un lado, fuentes primarias construidas por la investigadora a partir de la realización de observaciones y entrevistas y, por otro lado, de fuentes secundarias producidas por los sujetos (habitantes del barrio, funcionarios de gobierno y militantes sociales) en el campo.

Así, se ha llevado a cabo el relevamiento de los siguientes documentos: I) recurso de amparo presentado ante el Poder Judicial por los habitantes del barrio con el patrocinio de un abogado del Observatorio del Derecho a la Ciudad; II) expediente completo de la intervención judicial que comenzó en el año 2012; III) cartas documento intercambiadas entre el IVC y el Juzgado en lo CAyT N°4; IV) censo realizado por el IVC en el marco de la intervención judicial; V) mapa construido en base al trabajo de agrimensores durante la intervención en el barrio de la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat en el año 2015; VI) resolución de la AABE de desafectación de uso ferroviario de las tierras; VII) mapas elaborados por la Dirección General de Estadística y Censos de la CABA; VIII) dos proyectos de Ley de reurbanización e integración socio-urbana elaborados por los habitantes del barrio durante el año 2017 en el marco de una mesa de trabajo implementada por la Defensoría del Pueblo de CABA y IX) otra legislación de nivel local y nacional.

En este punto, se trabajó en la búsqueda, análisis y fichado de estas fuentes secundarias con el fin de reconstruir históricamente las interacciones entre, por un lado, los habitantes del barrio y militantes de organizaciones sociales y políticas y, por otro lado, los agentes del Estado en sus distintos niveles. Se procedió a la construcción de un mapa institucional sobre los diferentes organismos intervinientes en el barrio, su nivel de gestión y sus funciones. Así, esta tarea se guió por dos propósitos: identificar las intervenciones llevadas a cabo desde el Estado local y el Estado-nacional en el asentamiento La Carbonilla y dar cuenta de interacciones y tensiones entre la ciudadanía como categoría normativa y como categoría social. Se realizó una reconstrucción no solo de estos

vínculos, sino también de las articulaciones y conflictos emergentes. También, a partir del relevamiento de estas categorías se abordó el análisis de las formas en que los habitantes del barrio se auto-adscribían en sus interacciones con los organismos del Estado y la forma en que eran representados por las diferentes agencias y políticas públicas en los distintos momentos.

A partir de la indagación preliminar de dichas categorías y de la construcción de un mapa institucional, se elaboraron los instrumentos metodológicos para el desarrollo del trabajo de campo, como ser guías de observación y entrevistas en profundidad. A la vez que se seleccionaron los contextos en los que se realizarían las observaciones y se contactaron actores factibles de ser entrevistados. La realización del guion para estas entrevistas estuvo orientado por dos objetivos: reconstruir el proceso histórico de transformación del predio ferroviario desde la llegada de las primeras familias cartoneras hasta el presente y describir las modalidades de intervención de las distintas agencias del Estado en cada momento.

El trabajo de campo se realizó desde octubre de 2016 hasta mayo de 2019. En esta tarea, las técnicas de recolección de la información consistieron en una primera instancia en entrevistas exploratorias con trabajadores de organismos estatales que participaron en procesos de intervención en el barrio, conversaciones con habitantes del barrio *in situ* y observación de contextos de interacción cotidianos. Se elaboró entonces un mapa de actores y se reconstruyó de manera aproximada una cronología de la conformación del barrio desde sus primeros habitantes hasta la actualidad.

En tanto el campo es construido en una relación dinámica entre el investigador y los informantes, por lo que no es una porción del espacio geográfico sino que abarca ámbitos y actores (Guber, 2004), en una segunda instancia se procedió a una reconstrucción del recorte del mismo, ampliando las relaciones a partir de la información recolectada previamente.

A continuación se realizó trabajo de campo de forma sistemática desde octubre de 2017 hasta mayo de 2019⁶. Se realizaron visitas durante días ordinarios y jornadas festivas en el barrio, se acompañaron reuniones de discusión sobre elaboración de notas para presentar ante organismos del Estado y se observaron jornadas de trabajo con

⁶Si bien, la producción y recolección de fuentes y sistematización de datos del campo ha sido interrumpida en mayo de 2019 con la finalidad de redactar esta tesis, quien suscribe continúa con tareas de campo en el barrio en el marco de un proyecto de Extensión Universitaria.

agentes de la Defensoría del Pueblo de CABA. Se implementaron catorce entrevistas antropológicas abiertas y semi-estructuradas a actores como: habitantes del barrio, cooperativistas que desarrollan tareas de limpieza en el barrio, delegadas/os de sector y miembros de la Comisión Directiva, militantes de organizaciones sociales y políticas, trabajadores/as de la Secretaría Ad-Hoc de Barrios Vulnerados del Juzgado N°4 en lo CAyT, ex-trabajadores/as de la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat y del Instituto de Vivienda de la Ciudad y a trabajadoras/es de la Secretaría de Villas de la Defensoría del Pueblo. Es a partir de estas entrevistas que se trabajó en la identificación y análisis de las categorías sociales que interactúan con la noción de ciudadanía como ser: “vecino”, “habitante”, “residente”, “vecinas históricas”, “cartoneros”.

En tanto en Antropología la producción de conocimiento teórico a partir del trabajo de campo es producto de la relación entre la teoría y la observación empírica, es necesario tener en consideración el carácter reflexivo de la investigación social. La *reflexividad*, entendida por Guber (2004) como la capacidad de los actores de guiar su conducta a partir de sus propósitos, expectativas y motivaciones, da cuenta de que los individuos son sujetos de un mundo social con normas y condicionamientos sociales e históricos específicos. Por lo mismo, las distintas fuentes de información –primarias y secundarias– se analizaron con el propósito de recuperar la perspectiva de los actores, poniendo en tensión las categorías nativas o sociales con las categorías analíticas propuestas por la investigadora.

1.6 Distinción de categorías

Las tres categorías que serán desplegadas a lo largo de este trabajo (ciudadanía, habitar y territorio) son términos de uso cotidiano y, al mismo tiempo, conceptos teóricos que han sido ampliamente discutidos y problematizados por las ciencias sociales y humanas. Los tres términos constituyen categorías que serán, aquí, construidas y abordadas desde un enfoque etnográfico en el presente trabajo. Las categorías ciudadanía y territorio han sido de uso extendido en las últimas décadas en el ámbito de las ciencias sociales y en la gestión pública. Mientras que la primera –la ciudadanía– ha sido un concepto medular de las ciencias jurídicas y la Filosofía política, la segunda –el territorio– ha sido un concepto fundamentalmente trabajado desde la Geografía. Por su

parte, el concepto de habitar proviene de la Antropología urbana, y ha sido desarrollado específicamente por Angela Giglia.

A los fines de este trabajo, los tres serán utilizados como conceptos medulares que se conforman como herramientas para analizar procesos empíricos y que son los lentes desde los cuales se ha construido y delimitado el problema de investigación. Estos conceptos serán desarrollados con profundidad en el capítulo I, esbozando los aportes de sus disciplinas de origen y proponiendo un camino hacia un enfoque etnográfico de los mismos.

Por otra parte, retomamos los postulados de Moro (2000) quien advierte sobre la necesidad de no tomar los problemas de la agenda pública como dados, en tanto estos constituyen siempre el producto de un proceso de definición. Por eso es que sostenemos, junto con el autor, que el proceso de definición de problemas en el ámbito académico es sustancialmente diferente al de la definición de un problema orientado a la formulación de una política pública. A grandes rasgos, este último no solo es construido a partir de un consenso entre los organismos estatales y la sociedad civil, sino que se plantea a partir del apremio de hallar una solución. De ahí que cuando abordamos un problema a partir de su dimensión en la agenda pública, debemos tomar en consideración el contexto en el que el mismo fue definido como problema público, a qué intereses responde y cómo ha ido transformándose a través del tiempo.

1.7 Estructura de la tesis

En esta **introducción** se ha presentado el problema de investigación, el referente empírico, la periodización del objeto de estudio, los objetivos de la investigación y la metodología de trabajo.

En el **capítulo I**, se desarrollará la construcción del marco teórico para el recorte conceptual del problema. Aquí, se tomará como eje la propuesta de un enfoque etnográfico de las categorías *ciudadanía*, *habitar* y *territorio*. Para esto, se planteará en primer lugar una discusión con el modelo abstracto y liberal de la ciudadanía moderna, proponiendo algunos marcos de análisis para una antropología de la ciudadanía a partir del abordaje de la naturaleza múltiple de la misma que experimentan las personas en la práctica. A continuación, se esbozarán diversas conceptualizaciones sobre la noción de

territorio desde sus diferentes dimensiones y escalas posibles. Se propondrá la categoría de *habitar* como una herramienta heurística para analizar procesos de territorialización en una escala micro-local, de auto-construcción de vivienda y ciudad y de producción de acuerdos sobre usos del espacio. Así, se abordarán los vínculos analíticos entre la categoría *ciudadanía*, por un lado, y las categorías *habitar* y *territorio*, por otro lado, en tanto la construcción de membresía a una comunidad política determinada –así como también de derechos y obligaciones–, puede hacer referencia a diversas escalas del territorio.

En el **capítulo II** se analizará el proceso de domesticación del espacio desplegado por los habitantes del barrio a partir de micro acciones orientadas a la producción del habitar en una escala micro-local de la vivienda y el barrio, que llevaron a cabo en el marco de la transformación de un predio ferroviario en un asentamiento. Asimismo, se revelará como ese proceso tuvo como resultado el establecimiento de relaciones de co-habitancia y, posteriormente, de con-ciudadanía. Se identificarán modalidades colectivas de acceso al suelo y de construcción de viviendas, así como también de producción de normas sobre el uso y mantenimiento de los espacios comunes. Se dará cuenta de cómo, a lo largo de este proceso, fue conformándose como una micro-comunidad política en la que la figura de los delegados –en principio como representantes de hecho– emerge frente a los vínculos con las empresas de servicios, con las organizaciones sociales y posteriormente con los organismos del Estado.

En el **capítulo III** se examinará la conformación de vínculos con las agencias del Estado local que se inicia por medio de una intervención judicial que insta a las agencias del Poder Ejecutivo al reconocimiento del barrio bajo la categoría de “villa”. Así, el acceso al reconocimiento del Estado local implica el seguimiento de una serie de pasos que incluyen la implementación de un censo, elección de representantes y la realización de cursos de formación; mientras que por otro lado impone prohibiciones y sanciones vinculadas al uso de espacios comunes. Todo este proceso tiene como consecuencia una serie de transformaciones territoriales en el barrio, que van desde su aparición en los mapas oficiales de los portales del GCBA hasta la implementación de intervenciones físicas. La idea que guiará este recorrido es que a partir del proceso de intervención judicial, este espacio habitable construido como una urbanización de hecho se convierte en un territorio reconocido por el Estado local, lo que conlleva a la construcción de sus habitantes como ciudadanos de la CABA.

En el **capítulo IV** se abordarán algunas cuestiones referidas a la incidencia ambigua de la escala nacional del Estado y sus vínculos con el territorio y con los sujetos que residían en el barrio. Se analizarán los alcances y límites de la intervención de las agencias del Estado nacional en el proceso de construcción de infraestructura del barrio, en dos periodos históricos marcados por gestiones de gobierno de distinto signo partidario. Se indagará, a su vez, una disputa de sentidos en torno a las obligaciones y responsabilidades de este, derivada de la tensión de la localización espacial y dependencia jurisdiccional de las tierras del asentamiento.

2. CAPÍTULO I: CONCEPTUALIZANDO VÍNCULOS ENTRE CIUDADANÍA Y TERRITORIO: UNA PROPUESTA DE ENFOQUE ETNOGRÁFICO

2.1 Ciudadanía

2.1.1 El ciudadano como sujeto político de la Modernidad

La ciudadanía es una de las categorías centrales de la Modernidad. A partir de la oleada de Revoluciones Burguesas, desde la Revolución Industrial Inglesa, pasando por la Revolución Francesa, y posteriormente, con sus resonancias en las colonias americanas; el ciudadano –libre de las cadenas del Antiguo Régimen– se convertía en el sujeto político por excelencia de las sociedades occidentales.

Entendida, desde una primera aproximación, como la vinculación establecida entre el individuo y el sistema político de pertenencia, la noción de ciudadanía había tenido sus inicios en la Grecia Clásica como categoría que adscribía al sujeto (varón propietario libre) según su participación en la administración y toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

Si bien hoy es un término en boga tanto en trabajos académicos de las ciencias sociales y humanidades como en el lenguaje coloquial de diversas organizaciones sociales, para comprender sus usos debemos remitirnos a dos tradiciones que guiaron el pensamiento y análisis de esta categoría. Estas son, por un lado, la tradición *comunitarista* inspirada en el pensamiento aristotélico y, por otro lado, la tradición *liberal* que remonta sus raíces en algunos autores de la corriente iluminista.

Por un lado, para Aristóteles, el rasgo distintivo de un ciudadano, se hallaba en el ejercicio de la función pública, esto es a partir de sus funciones de juez y de magistrado o su participación en la asamblea. Desde esta perspectiva, el ciudadano, cuya cualidad era ser un sujeto político sustancialmente colectivo y moral (Lazar, 2013), era el individuo que participaba en las decisiones sobre los problemas comunes en tanto tenía voz deliberante en el tribunal.

Por otro lado, desde las tradiciones liberales, promulgadas por autores como Rousseau, Locke o Stuart Mill, se establecieron sus fundamentos en la noción de que el orden social es producto de la aceptación de vivir bajo el consenso de la mayoría. Estas tradiciones que asientan su análisis mayormente en el individuo, han puesto los

fundamentos en el arco de deberes individuales por parte de cada miembro de una sociedad. Estos postulados serían resignificados a partir de la década de 1980 del siglo XX por las corrientes ideológicas neoliberales que otorgarán fuerte importancia al correcto ejercicio de responsabilidades del individuo en por encima del goce de derechos adquiridos.

Ciertamente, a lo largo del transcurso histórico de la Modernidad, el modelo de una sociedad conformada por un conjunto de individuos que se perciben como iguales entre sí y son participes en la elección de sus autoridades –esto es, una sociedad de ciudadanos–, se convertía en el ideal a seguir por cada Estado nación Occidental. En este proceso, el ciudadano moderno adquiriría los siguientes atributos: abstracción, universalidad, igualdad e individualidad (Guerra, 1999; Rossanvallon, 1992).

En tanto categoría de análisis, la ciudadanía ha ocupado un lugar destacado en los trabajos del campo de las ciencias políticas, las ciencias jurídicas, la sociología y la filosofía política, entre otras. Entre estos, las definiciones normativas y estatutarias son las que han predominado. Así, el aporte del célebre sociólogo Marshall (1964), basado en una concepción de la ciudadanía como posesión de derechos (Kymlicka y Norman, 1996), fue precursor en este sentido.

Marshall (1964) ha reseñado de manera lúcida los vínculos históricos, desde la Edad Media hasta el transcurso del siglo XX en Europa, entre la institución de la ciudadanía, entendida como status de igualdad humana básica basada en la lealtad a una civilización percibida como común, y el sistema de clases sociales, como estructura de desigualdad social. Su clasificación entre la *ciudadanía civil* como el acervo de derechos necesarios para la libertad individual, la *ciudadanía política* como el derecho a la participación en el ejercicio del poder político (ya sea como representante o como elector) y la *ciudadanía social* como el derecho a un mínimo de bienestar económico, reseñaba la evolución de la categoría en la historia de Europa Occidental.

Así, el sociólogo británico daba cuenta de qué manera en el curso de la historia occidental, los principios de justicia social han puesto en tensión a los mecanismos de distribución de la economía de libre mercado, en la medida en que las conquistas obtenidas en el orden de la *ciudadanía* tenían como resultado el aumento en los individuos que gozaban de su inclusión. Es de notar que Marshall desarrolló su teoría en el contexto de la Inglaterra de Posguerra, en el marco del surgimiento del Estado de

Bienestar, partiendo de una optimista visión sobre una sociedad que integraba a la población trabajadora a un bienestar común. No obstante, con el transcurso de la hegemonía neoliberal en el mundo occidental, esta postura ha sido criticada desde diferentes perspectivas.

En este punto, Kymlicka y Norman (1996) han reseñado algunas de estas críticas a partir de su distinción en dos grupos: por un lado a partir de la problematización del vínculo entre la ciudadanía y el ejercicio activo de las responsabilidades, por otro lado, la emergencia de los debates alrededor del pluralismo social y cultural como cuestión de las sociedades contemporáneas.

Vale describir aquí, brevemente, el primero de estos grupos. Particularmente prevaleciente en sociedades con tradiciones liberales fuertes, este enfoque exalta la autosuficiencia del individuo, el ejercicio de las responsabilidades y las virtudes cívicas. Consecuentemente, estas posturas han dirigido sus críticas hacia la promoción de los derechos sociales, bajo los argumentos de que son económicamente ineficientes e incompatibles con los ideales de libertad negativa (Kymlicka y Norman, 1996).

Cabe señalar aquí, un trabajo en el que Fraser y Gordon (1992) interpretan el halo de significados que rodea a la ciudadanía social en la sociedad estadounidense, en oposición al prestigio del que goza la ciudadanía civil. Mientras que la recepción de subsidios es considerada motivo de desprecio y estigmatización y representada –desde el sentido común– bajo la noción de caridad unilateral, de otra parte, los derechos de ciudadanía civil se encuentran rodeados de una aureola de dignidad y respeto.

Así, a partir de esta observación, trazan el vínculo entre, por un lado, las relaciones contractuales representadas por la ciudadanía civil y asociadas –original e históricamente– al ámbito de lo masculino y, por otro lado, las formas no contractuales que quedan relegadas históricamente al ámbito de lo doméstico, representadas en la dimensión de la ciudadanía social y ligadas al intercambio desigual, a la relación unilateral y, por lo tanto, al ámbito de lo femenino.

Ahora bien, estos distintos enfoques que abordaron la categoría *ciudadanía* se han concentrado en las formas en que han ido mutando los Estados nacionales en el mundo Occidental –y en el virtud de este proceso, en los distintos sectores de la población que fueron incluidos al sistema político y económico–. Por lo mismo, trabajos más recientes,

han analizado las transformaciones en los Estados nacionales a partir del retroceso del Estado Interventor y la emergencia y desarrollo del Estado Neoliberal.

En este sentido, Sassen (2010) propuso un análisis sobre una serie de mutaciones en la institución de la ciudadanía por medio de la noción de *ensamblajes territoriales*. Estas transformaciones, según la autora, se han desplegado de manera inestable tanto a partir de las prácticas de los sectores excluidos, como de la ampliación de las *inclusiones formales* (como es el caso de la expansión de derechos de la población migrante).

Entonces, a partir de esta serie de transformaciones que han atravesado en las últimas décadas los Estados nacionales⁷, diversos pensadores provenientes de las ciencias sociales y humanidades se propusieron problematizar y complejizar la concepción clásica, universal e igualitaria de ciudadanía formulada en un plano abstracto. Por lo mismo, las críticas feministas, marxistas y decoloniales han planteado repensar su constitución como una instancia inseparable de relaciones de explotación, dominación y conflicto atravesadas por diacríticos tales como el trabajo, el género y la etnia (Quijano, 2007).

2.1.2 Reformulando la definición de ciudadanía

Esta revisión del concepto abstracto y universal de ciudadanía se ha nutrido, en gran parte, de la crítica decolonial de pensadores como Aníbal Quijano, quien –junto con otros autores (Mignolo, 2007; Serjé, 2005)– ha visibilizado la perspectiva eurocéntrica en la que el curso de conformación de ciudadanía en América se llevó a cabo. Estos dieron cuenta, entre otras cosas, de la forma en que la constitución de este proceso se realizó por medio de la eliminación física –y en algunos casos, como el de la Argentina, simbólicamente por medio de la invisibilización de su relato– de una parte de la población nativa.

Como explica Gómez Castro (2000), la conformación de la ciudadanía como institución del proyecto de la Modernidad ha sido nutrida de un campo disciplinar en el que las ciencias sociales funcionaron –y funcionan– como el aparato ideológico que

⁷ En este sentido, la descripción sobre los distintos eventos históricos a nivel mundial excedería las pretensiones de esta reseña. Sin embargo, podemos mencionar diferentes procesos políticos que se desplegaron a nivel regional en las últimas décadas: autonomización de ciudades y descentralización de las responsabilidades del Estado Nacional, Reformas constitucionales, procesos de reemergencia de movimientos indígenas, consolidación de organismos regionales multilaterales como el MerCoSur, entre otros.

condujeron dos procesos originariamente relacionados. Por un lado, la invención de un sujeto de derecho legitimado por este proyecto –esto es hombre blanco, propietario, heterosexual y cristiano– y, por otro lado, la invención de un “otro”, sujeto que no se corresponde con estas características. La producción de este sujeto de derecho como una entidad homogénea dentro de los marcos definidos por la Constitución, estableció –explícita o implícitamente– quienes eran esos hombres que se ajustaban a los perfiles de subjetividad deseados, dentro de los marcos del paradigma de ciudadano de origen europeo, en detrimento de la población nativa⁸.

Todos estos trabajos tienen como supuesto de partida, la tesis de que la ciudadanía, lejos de constituirse como un status universal, se encuentra atravesada por proyectos de construcción de identidad que legitiman e incluyen a algunos grupos sociales, mientras que excluyen a otros.

En este sentido, Holston y Appadurai (1999) han demostrado que en la práctica, se puede ser miembro de la comunidad nacional mas no gozar del ejercicio de ciertos derechos. A su vez, se puede acceder a determinados derechos y no pertenecer formalmente a la comunidad en cuestión. Análogamente, un individuo puede ser miembro de distintas comunidades políticas y ejercer derechos de diversa naturaleza en marcos distintos.

Mientras que la dimensión *formal* de la ciudadanía constituye la membresía exclusiva al Estado nacional, la dimensión *sustantiva* –independiente de la primera– refiere a la posesión y ejercicio del conjunto de derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales por parte de los sujetos (Holston y Appadurai, 1999). Por lo tanto, la primera no es una condición ni necesaria ni suficiente para el acceso y ejercicio sustantivo del conjunto de derechos que constituyen la ciudadanía.

Desde otro punto de vista, Chatterjee (2008), a partir de su análisis torno a las sociedades poscoloniales ha sabido problematizar el principio de ciudadanía *formal*, cuestionando el consenso alrededor del postulado que afirma que todos los seres humanos son portadores de derechos. Por lo mismo, propuso la distinción entre *ciudadanos* y *poblaciones*. El autor visibilizó la forma en que múltiples grupos de la población (por ejemplo, campesinos sin tierra o personas sin techo) que movilizan

⁸ Así, en el caso de la Constitución Argentina de 1853, específicamente en el artículo 25, se promovía declaradamente la inmigración europea con la condición de que “traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes”.

recursos y estrategias en orden de reivindicar derechos solicitando beneficios de programas gubernamentales, no lo hacen desde un paradigma igualitario de derechos derivado de la noción de *ciudadanía* o de *sociedad civil*. Por el contrario, estos muchas veces deben eludir procedimientos legales existentes para alcanzar sus objetivos.

Estas poblaciones pueden transgredir cotidianamente los márgenes de la legalidad para poder vivir y trabajar, viviendo en asentamientos sin títulos de tierras, utilizando ilícitamente los servicios y viajando sin boleto en el transporte público. Según el autor, estos grupos nucleados en asociaciones específicas para reclamar la atención del gobierno son considerados como instrumentos para su asistencia, no como grupos de *ciudadanos* (Chatterjee, 2008). Así la noción de *ciudadano*, según él, implica una concepción ética sobre la participación de los sujetos en la soberanía del Estado como conjunto de la sociedad civil, en tanto que la noción de *población* conlleva a la disposición de medios para que el gobierno alcance al conjunto de habitantes constituido en objeto de estas políticas.

Desde otro ángulo, si nos desplazamos del ámbito de observación de las sociedades poscoloniales hacia ciudades cosmopolitas receptoras de grandes grupos de población migrante, Sassen (2010) encuentra a estas últimas como sitios impulsores de luchas por los derechos por parte de actores *no formalizados*. Aquí, las interacciones complejas y contradictorias que atraviesan los dos aspectos de la ciudadanía –identidad formal que concede derechos y obligaciones, por un lado, y reconocimiento por otro– se encuentran representadas en dos tipos de sujetos según la autora. Por una parte, los actores *reconocidos pero no autorizados*, como es el caso de los inmigrantes que desarrollan sus actividades cotidianas mediante vínculos con la comunidad y participando en actividades cívicas. Por otra parte, individuos de derecho pleno en el ámbito formal, que no son reconocidos en la práctica. Es el caso de las llamadas “minorías” étnicas, socio-sexuales o religiosas, entre otras.

En este punto, son los actores *no formalizados* en sus derechos, en términos de Sassen (2010), quienes nos invitan a la reflexión en torno a los procesos situados de constitución y ejercicio de ciudadanía. Así, tanto los procesos de ampliación de la *ciudadanía formal*, como las prácticas de los mismos actores excluidos se han vuelto en las últimas décadas objeto de análisis de estudios en el campo de las migraciones, las

transformaciones en los Estados, los procesos transnacionales y los estudios de Derechos Humanos, entre otras áreas.

En rigor, podemos aducir que la ciudadanía se constituye tanto como un mecanismo para demandar la membresía a una comunidad –que puede ser local, nacional o supranacional–, como también un medio para la exclusión de otros fundando un contraste con el modelo de ciudadano normativo (Lazar, 2013). Por esto, Lazar afirma que los considerados “no ciudadanos” constituyen el meollo de quienes se perciben como los “otros” del Estado, objeto de estudio este último de la Antropología. Y es esta última, una materia que nos interesa desarrollar con mayor profundidad en el apartado siguiente.

2.1.3 Hacia un enfoque antropológico de la ciudadanía

Dentro de la clásica de división establecida por el jurista británico Sir Henry Maine⁹ –que proponía el tránsito de una sociedad de estatus a una sociedad de contrato– el contrato de las sociedades modernas resultaría para Marshall de un acuerdo entre hombres que son considerados libres e iguales en estatus, aunque no necesariamente iguales en ingresos.

Dentro de esta clasificación propuesta por Maine, se diferenciaba, por un lado, a las sociedades vinculadas por el sentimiento y la costumbre cuyas relaciones entre individuos están basadas en el parentesco y la descendencia en común y, por otro, a las sociedades de individuos vinculados por medio de un contrato. La antropología se ha remitido desde sus orígenes disciplinares al estudio de las primeras.

Sin embargo, podemos afirmar que las tradiciones etnográficas funcionalistas de principios y mitad del siglo XX –escuelas que tenían una profunda preocupación por los sistemas políticos y jurídicos y sus correspondencias territoriales– han sabido dar cuenta no solo de mecanismos de regulación del orden en base a derechos y obligaciones, sino también de cadenas de servicios mutuos en base a la pertenencia a un linaje. Así, según las reflexiones de Thomasz (2017), estos mecanismos pueden ser entendidos como redes

9 El jurista británico Sir Henry Maine fue uno de los intelectuales de segunda mitad del siglo XIX que sentaron las bases de las disciplinas sociales en el contexto de la expansión del capitalismo en las sociedades occidentales. En su trabajo *Ancient Law* publicado en 1861, desarrolló un modelo en el cual explicaba la transición de la sociedad primitiva asentada sobre las bases del estatus y el parentesco, a la sociedad moderna, organizada sobre las bases del contrato y la territorialidad.

de obligaciones que cohesionan a los individuos como miembros de una comunidad y que están establecidos en base a la residencia y al trabajo sobre la tierra.

Por lo mismo, si bien las etnografías de estos antropólogos no abordaron particularmente la temática de la *ciudadanía*, Malinowski (1977 [1935]) en sus trabajos sobre los ritos agrícolas en las islas Trobriand ha puntualizado en la figura del ciudadano por medio del análisis del derecho sobre la explotación de la tierra, derecho –y obligación– que podía extenderse por medio del matrimonio y la residencialidad. Más aún, en “Crimen y costumbre en las sociedad salvaje” (Malinowski, 1966) ha identificado la categoría a través del principio de filiación (matrilineal).

Este efímero compendio no es sino una invitación a pensar en el contexto actual – retomando, por un lado, las contribuciones teórico metodológicas de la antropología política y, por otro lado, los aportes de las críticas decoloniales, feministas y marxistas– en una aproximación a la construcción de un campo teórico para una *antropología de la ciudadanía*.

Asimismo, una *antropología de la ciudadanía* propiamente dicha, entendida como un subcampo de la antropología política, debería tener como propuesta construir analíticamente¹⁰ la forma en que se expresan tanto los sentidos de pertenencia (dispositivos de inclusión y exclusión) como las luchas por el acceso a derechos. Pero también la construcción de mecanismos que garanticen el cumplimiento de obligaciones en una comunidad política determinada. Es en esta empresa que se embarca uno de los objetivos de esta tesis: la producción *sui géneris* de una red de normas, derechos y obligaciones vinculadas a los usos del espacio, en el marco de la transformación de un predio ferroviario en un asentamiento.

Metodológicamente, el investigador debería trabajar en la integración de las categorías nativas que hagan referencia a estos mecanismos que interactúan con la noción de *ciudadanía*, en la vida cotidiana de las poblaciones estudiadas, poniendo el foco en la perspectiva de los actores. Estas categorías podrían variar dependiendo del recorte del objeto y del campo. Así en el caso de los estudios de la producción del hábitat popular, estas categorías pueden interactuar con otras teniendo connotaciones dispares,

¹⁰ Como explicaron Balbi y Boivin (2008), la perspectiva etnográfica en el campo de la antropología política –y en este punto, nos proponemos trasladar el precepto al subcampo de la antropología de la ciudadanía– se propone poner en tensión las categorías que asociamos al universo de la política con las perspectivas nativas, esto es, la forma en que los actores las usan en el campo.

como ser “habitante”, “poblador”, “vecino”, entre otras. Parafrasando a Balbi y Boivin (cfr. 2008), correspondería indagar en las diversas maneras en que estas nociones son conceptualizadas por actores localmente situados.

Una *antropología de la ciudadanía*, en las reflexiones de Lazar (2013), debería procurar, ante todo, desnaturalizar los supuestos de los que parte la *ciudadanía liberal* y preguntarse acerca de cómo se construye en la práctica la membresía a una comunidad política determinada. Y en este sentido, no nos referimos exclusivamente a los Estados nacionales, sino a la naturaleza múltiple de la ciudadanía que atraviesan las personas en la práctica y que puede hacer referencia a comunidades locales, regionales o supranacionales.

Asimismo, en las últimas décadas desde la antropología se ha venido a complejizar las nociones abstractas, formales y universalistas que contemplan al ciudadano como un individuo aislado, planteando la necesidad de abordar empíricamente los estudios en este subcampo. En palabras de Neveu (2016), debemos indagar en la “diversidad de fábricas de ciudadanía” en contextos de acción localizados por medio de los cuales los/as ciudadanos/as se construyen tanto en prácticas corrientes como extraordinarias.

Así, la autora alude a la distinción entre *ciudadanía vertical* y *ciudadanía horizontal* (Neveu, 2005). Neveu postula que la dimensión horizontal, que refiere a las relaciones de cooperación y conflicto que se tejen entre con-ciudadanos en el transcurso de los procesos de lucha por el acceso a derechos, suele ser la menos abordada. Por su parte, la primera refiere al clásico estatus individual basado en la relación entre el individuo (en virtud de su membresía a una comunidad política) y un Estado que se constituye en el garante de derechos.

Añadamos pues que, desde los fundamentos teórico-metodológicos que propone el enfoque etnográfico, el trabajo del investigador consiste en poner en tensión las *categorías analíticas* que emergen de la construcción teórica propuesta por éste, con las *categorías nativas* que se presentan de forma dinámica en el campo –esto es en el marco de los relatos personales y colectivos que relevamos–.

Conviene observar, sin embargo, que la noción de ciudadanía podría no emerger como una categoría de uso *nativo* en el campo del urbanismo popular. Por lo tanto

abordarla desde un enfoque antropológico puede conllevar la observación de dos procesos: la redefinición de los que se considera un derecho en determinado momento y determinado lugar y la identificación y/o construcción de pertenencia a (o exclusión de) una comunidad determinada (Neveu, 2016). Asimismo, los investigadores en este campo han procedido a construir el análisis a partir de estas dos dimensiones mencionadas.

Se pueden mencionar los trabajos de Wanderley (2009) y Auyero (2009) entre los estudios etnográficos que han puesto el foco analítico en las interacciones que se desarrollan en los encuentros de individuos y grupos con las burocracias estatales (relaciones entre la sociedad y el Estado). Mientras que en el primer caso se trata de la tramitación de carnets de identificación que le habilitará a individuos y asociaciones el ejercicio de un derecho, en el segundo caso consiste en la observación de interacción entre beneficiarios de programas sociales (de diferente índole) y agentes estatales.

Wanderley (2009) abordó las instancias de tramitación de identificación civil a individuos y de personerías jurídicas a asociaciones, herramientas esenciales para el reconocimiento de derechos de ciudadanía. Es en estos ámbitos de observación que la autora analiza los contrastes entre las dimensiones *colectiva* e *individual* de la ciudadanía, en tanto las estrategias que desarrollan y los recursos utilizados por los actores en la tramitación de identificaciones individuales son sustancialmente distintas a las que despliegan en las tramitaciones de documentación colectiva. Mientras que la súplica, la corrupción o el privilegio son tácticas utilizadas de manera individual que convierten al ejercicio de derechos en particularismo o trato diferenciado, la apelación a la presión colectiva constituye una práctica que se traduce en empoderamiento con discurso de derechos.

Por su parte, Auyero (2009) analiza las relaciones e interacciones que se establecen a partir de la experiencia de espera en la cual se hallan subordinados a la voluntad de un agente estatal. En esta indagación, los beneficiarios le otorgan a la espera distintas significaciones y motivos. Estos pueden ser referenciados como población *necesitada* en oposición a los *no merecedores* que, en los relatos de los entrevistados, sobrecargan el sistema de asistencia.

En estos dos trabajos se puede observar de manera contrastante las estrategias desarrolladas por parte de los actores para el ejercicio de su condición de ciudadanos. Mientras que en el primer caso, son las estrategias y tácticas desplegadas por los

individuos y asociaciones con el objeto de efectuar el trámite, en el segundo caso la experiencia de la espera –incierto– se presenta como algo consensado por beneficiarios y agentes.

Es así que, si bien el enfoque comprensivista de la perspectiva etnográfica produce conocimiento contextualizado y en profundidad, se procura a su vez, trascender la dimensión local a través del análisis teórico y de un encuadre socio-histórico más amplio (Batallán, 2007). Por tanto, vale recuperar a partir de la lectura de estos trabajos cuáles son los contextos institucionales y jurídicos en los que se manifiestan estas experiencias de disputas por la ciudadanía.

Concretamente, en este trabajo se tomará la noción de *ciudadanía* como una *categoría analítica* para analizar la disputa por el acceso a un derecho de ciudadanía social –como ser el derecho a la vivienda y a la infraestructura urbana– por parte de un grupo de habitantes de un asentamiento informal. Establecemos que en la reconstrucción de este proceso, podremos identificar no solo estrategias desarrolladas por los actores en orden de demandar a las agencias del Estado el cumplimiento de aspectos formales de la ciudadanía, sino también mecanismos de regulación de derechos y obligaciones en función de la construcción de membresía a comunidades políticas en distintas escalas. Estas son, la escala micro-local del barrio y la escala local de la CABA.

2.2 El territorio y la producción del habitar

2.2.1 Territorio

2.2.1.1 Definiendo el territorio

El concepto de territorio puede ser comprendido desde diversas acepciones. A nivel general, para diferenciarlo de las nociones de lugar y espacio, supone la construcción y el ejercicio del poder (Arroyo, 2004) sobre un determinado espacio geográfico. Si nos interesamos por ese aspecto, y poniendo el foco en la legitimidad del poder político como administración de la vida de una población, nos estaremos centrando en la dimensión jurídico-política del territorio. De ser así, debemos referirnos ineludiblemente a la conformación histórica del Estado como institución (Arroyo, 2004) de dominación, así como un actor clave en términos económicos y militares (Sassen, 2010).

Es así que un componente elemental en la formación de la escala mundial durante el siglo XVI fue la emergencia de la autoridad territorial dentro del proceso de construcción de los Estados nacionales y, con ello, el capitalismo nacional (Sassen, 2010). Así, el Estado nacional territorial, se desenvolvía a partir de la desarticulación del orden feudal en tanto se iba conformando como el emplazamiento único y exclusivo de la autoridad sobre un territorio en cuestión.

Entonces, el territorio, en su acepción moderna, se definía como una porción de espacio definido por las leyes y la unidad de gobierno de un Estado (Gottman, 1973). De esta forma no se aceptaba otro territorio dentro de los márgenes del territorio nacional. Esta concepción se articulaba con el proyecto de expansión política de los Estados nación que precisaban una representación inelástica, cerrada, exacta y unitaria.

En rigor, antes de introducirnos en las concepciones de la geografía crítica, podemos afirmar, siguiendo a Benedetti, que “los territorios son el resultado de conflictivos procesos de delimitación, identificación y apropiación (simbólica y material) de unidades espacio-temporales” (2011:49).

En contraste con estos enfoques que consolidaron la geografía clásica, como explica Benedetti (2011), a partir de las décadas del '50 y '60 se produce un desplazamiento del paradigma clásico de la geografía política hacia la geografía crítica. Sin embargo, no es hasta la década del '80 que se produce una reconsideración de este campo proponiendo una nueva fortaleza en la dimensión política. En este punto, una nueva concepción sobre el poder, una mirada articuladora de diversas disciplinas y, por lo tanto, una nueva definición del territorio se distancia ahora del poder estatal (Benedetti, 2011).

Es así que la geografía crítica propone un quiebre de paradigma cuestionando el contenido de clase de la geografía tradicional, en tanto que trae al análisis nuevos temas y problemas atravesados por la naturaleza del sistema capitalista, por su historia y por las formas en que este organizó el tiempo y el espacio. A partir de estos supuestos de partida, la visión del territorio que van a construir estas nuevas corrientes intentará presentarse al servicio del conocimiento popular.

Entonces, a diferencia de la figura que sostenía el Estado territorial moderno, que no admitía superposición de jurisdicciones ni de territorialidades, hoy se comprende que el

territorio es siempre múltiple, diverso y complejo. Se admite, de esta forma, que está inmerso en relaciones de dominación, las cuales deben ser definidas a través de los sujetos que ejercen el poder sobre el mismo. Esto es, los sujetos que controlan de hecho esos espacios y de los procesos sociales que lo componen (Haesbaert, 2014).

Así, si nos remitimos a los sujetos que construyen y controlan en la práctica estos espacios, podemos hacer referencia al concepto de *territorialidad*. Sack (1983) define esta noción como una estrategia para establecer diferentes grados de acceso de los individuos, a las cosas y a las relaciones e implica al menos tres cuestiones: la clasificación entre áreas, una forma de comunicarlo (con un cartel, una marca, una señal) y el intento de reforzar el control sobre una porción del espacio. Construida y significada siempre en contexto (a diferencia de la distancia), la *territorialidad* puede ser definida también como el intento de desplazar la relación entre el controlado y el controlador hacia el territorio, mientras que a la vez es un medio por el cual reificar el poder.

A su vez, todo *territorio* puede pensarse en función de diferentes escalas. Estas son expresiones de procesos sociales: nacionales, regionales, provinciales, barriales, municipales. Por lo tanto, entendido como la manifestación de un proceso social, distintos recortes espaciales podrán ser considerados *territorios*, siempre que en dichos espacios haya grupos sociales que se identifican con ese espacio dándole un carácter singular (Tiscornia, 2015).

Así es que en nuestra vida cotidiana atravesamos espacios de tamaños extremadamente disímiles (Haesbaert, 2014). Estos pueden ser representaciones del espacio referidas a nuestra movilidad más restrictiva, cotidiana (como el barrio o la ciudad), pero también configuraciones espaciales que pueden estar abarcadas por redes mucho más amplias, pertenecientes a la escala nacional, transnacional o global.

Esa *multiescalaridad* de las prácticas socio-espaciales, implican la vivencia de múltiples relaciones entre los grupos sociales y el espacio que habitan. En tanto que la historia se ocupa de las distintas velocidades de los fenómenos sociales, “podríamos decir que la cuestión del espacio en la geografía se refiere, de un modo muy sintético, a las diferentes extensiones/ordenaciones espaciales de esos fenómenos” (Haesbaert, 2006:108).

2.2.1.2 El territorio desde un enfoque etnográfico

El territorio ha sido una categoría estudiada ampliamente por la geografía. Sin embargo, podemos decir que los contactos entre esta disciplina y antropología se remontan a las primeras décadas del siglo pasado cuando el geógrafo Franz Boas¹¹, a partir de sus tesis titulada “Contribuciones al entendimiento del color del agua”, comenzaba a interesarse por la antropología.

Vale también recuperar el trabajo del antropólogo y sociólogo Marcel Mauss (1979 [1904-1905]) sobre la morfología social en las sociedades esquimales, donde analizaba de qué manera los sistemas jurídicos, religiosos, económicos y morales se correspondían con el sustrato material de la sociedad, el cual se refería en este caso a la composición de las agrupaciones humanas en cada una de sus dos formas (la estación de invierno y la estación de verano¹²).

Posteriormente, en trabajos de la escuela estructural funcionalista, como *Sistemas políticos africanos*, el concepto de *territorio* y, más explícitamente, el de *división territorial* aparecen estrechamente vinculados a la autoridad centralizada, a la existencia o no de sistemas tributarios, de privilegios de rango, de derechos y/o obligaciones de los súbditos y dirigentes. A su vez, dentro de la distinción entre dos tipos de sociedades (sociedades con Estado y sin Estado), resultaba característico el caso de los Nuer, que si bien eran clasificados dentro del grupo de sociedades sin un poder político centralizado, en la identificación de su estructura política podía hallarse en su marcada división territorial.

Ahora bien, para pensar actualmente al *territorio* desde un enfoque etnográfico, deberíamos considerar que este siempre se trata de un espacio social y toma forma a partir del trabajo humano de quienes lo habitan y a través de procesos históricos. Por lo tanto, citando a Tiscornia (2015), es pertinente observar las diversas maneras “en que los grupos sociales se identifican en él, lo producen, lo disputan y fundamentalmente, las relaciones que en él establecen –relaciones de dominación, de exclusión, de supremacía,

11 Vale mencionar aquí a la escuela alemana de Antropogeografía que nos remite a la obra de Ratzel. Por su parte, Boas (1877) en su trabajo titulado *El estudio de la geografía* estableció que el objeto de estudio de la antropogeografía –esto es la relación entre la vida del hombre y su territorio- era el verdadero dominio de la geografía.

12 *Sistemas Políticos Africanos* se constituyó como un clásico de la antropología política británica, conformado por una serie de ensayos compilados por Meyer Fortes y E. Evans Pritchard, en los cuales describieron los principios de unión y segmentación en las sociedades africanas sin organización estatal.

y también de parentesco, de vecindad, de trabajo, sin por ello olvidar las condiciones materiales que lo configuran” (2015:191).

Ahondando más en esta propuesta, dentro del campo de los estudios antropológicos del espacio urbano, Giglia y Duhau (2008) plantean su contribución al enfoque etnográfico sobre el *territorio*. Los autores lo describen como un curso de intervención paulatina y colectiva que se conforma como un proceso de *domesticación* del espacio, esto es de transformación de la naturaleza por medio de la intervención humana. Así, el *territorio* se construye socialmente por medio de la organización y significación colectiva del espacio. Esta noción antropológica de *domesticación* implica entonces un proceso de intervención de la cultura orientada a modificar la naturaleza (Giglia y Duhau, 2008).

La antropología, como disciplina, tiene la propensión a estudiar los procesos sociales a partir de la observación de las prácticas cotidianas de los actores y a producir conocimiento contextualizado desde una escala micro-local para iluminar procesos de escalas mayores. En este punto, la categoría de *habitar* que propone Gilgia (2012) se presenta como una herramienta analítica para analizar procesos de *territorialización sui generis* llevados a cabo por los actores sociales en contextos ordinarios.

2.2.2 La producción del habitar y la negociación del espacio

2.2.2.1. Categoría de habitar

A partir de las nociones desarrolladas en el apartado anterior, en el presente trabajo, la noción de *habitar* se esboza como una herramienta heurística para abordar la construcción del *territorio* desde las prácticas nativas. En tanto práctica orientada a controlar el espacio y establecer códigos y prohibiciones para su uso, podemos decir que es una forma de *territorialización*.

Citando a Giglia, esta noción de *habitar* se define como “un conjunto de prácticas y representaciones que permiten al sujeto colocarse dentro de un orden espacio-temporal, al mismo tiempo reconociéndolo y estableciéndolo” (2012:13). Esto es, un proceso mediante el cual los individuos se sitúan en las coordenadas, reconociendo un orden

socio-espacial y desde donde establecen la relación con el entorno mediante su percepción.

Aquí, el concepto de *domesticación* implica la acción de modificar la naturaleza por intromisión de la cultura. Esta forma de relación entre los seres humanos y el espacio, se constituye a partir de su interpretación, su utilización y su significación, reconocimiento de puntos de referencia y de uso colectivo. Este se gesta en las relaciones cotidianas y a partir de acuerdos sobre los usos del espacio y la formación colectiva de un orden local (Giglia, 2010).

Para la conformación de dicho orden, se establece la necesidad de formular reglas colectivas, las cuales remiten a una cultura específica del espacio urbano¹³. Particularmente, en el hábitat popular –producido por procesos de autoconstrucción de la vivienda– la construcción de normas sobre los usos del espacio se gesta cotidianamente por medio de las prácticas y relaciones entre los sujetos por medio de acuerdos tácitos, no escritos.

En tanto en el hábitat informal, el Estado no interviene inicialmente –de la misma manera que lo hace en el contexto de la ciudad planificada– como ordenador del territorio, las prácticas colectivas de ordenamiento del espacio se producen y reproducen a través de la cristalización de prácticas cotidianas. Estas prácticas se encuentran atravesadas por distintas lógicas de uso, circulación y significación en torno a los espacios de uso común. Estas lógicas se traducen en una forma de saber colectivo y de acuerdos tácitos que son asumidos por los propios habitantes.

En estos contextos, el proceso de producción del habitar, tiene un fuerte involucramiento cotidiano por parte de sus habitantes. Así, la reconstrucción histórica de la transformación del predio ferroviario de la Estación La Paternal en el asentamiento La Carbonilla, que se propone realizar este trabajo, intentará dar cuenta de las dimensiones de los diferentes aspectos de esta tarea colectiva de producción del habitar. En este proceso, tanto las actividades orientadas a producir viviendas de uso familiar, como las tareas de construcción de infraestructura y delimitación de espacios de uso común, se desarrollan a través procesos organizativos de trabajo de sus habitantes.

13 Giglia (2010) retoma la noción de *habitus* de Bourdieu para dar cuenta de un conjunto de disposiciones que nos ayudan a reconocer el espacio, esto es el *habitus* como saber colectivo los gestos por medio de los cuales nos hacemos presentes en el espacio.

Giglia y Duhau (2008) encuentran que en la urbanización popular producida por autoconstrucción se produce un orden urbano *sui géneris* por el cual se instituyen reglas comunes no escritas. En ese sentido, aquí se referirá a la noción de habitar comprendiéndola como un proceso de *territorialización sui géneris* que se desarrolla en el marco de contextos ordinarios y en una escala micro-local.

2.2.2.2 La producción del habitar por autoconstrucción en el hábitat informal

La característica estructural de las formas que han tomado los procesos de urbanización en América Latina ha sido con el predominio de la producción y consumo mercantil –destinada a sectores medios y altos– excluyendo de esta forma a los estratos socio-económicos más bajos. Por lo mismo, estos últimos han tendido de resolver el problema habitacional por medio de los procesos de autoconstrucción de vivienda en los intersticios urbanos disponibles.

Se ha teorizado mucho desde las ciencias sociales durante el siglo pasado, a partir del fenómeno de las migraciones masivas del campo a la ciudad, sobre las formas en que estos sectores debían integrarse a la vida urbana¹⁴. Sin embargo, la tensión entre la concepción del suelo urbano como un derecho y su concepción como mercancía ha continuado atravesando los diálogos entre investigaciones académicas, políticas públicas y orientaciones de organismos internacionales.

Ahora bien, en tanto para que se puedan llevar efectivamente a cabo los procesos de reproducción social es necesario el acceso al suelo urbanizado –con condiciones de saneamiento e infraestructura de caminos y de redes de servicios, solo por nombrar elementos físicos–, este es considerado un derecho y abordarlo de esa forma implica alterar rotundamente su condición de mercancía (Pírez, 2016). Para esto, en palabras de Pírez, se debe reconocer “la condición de ciudadanía de todo individuo o familia que forma parte de la aglomeración urbana” (2016:225).

14 Podemos mencionar por un lado a la Teoría de la Marginalidad que entendía a las villas como sitios de “población marginal” debido a su inserción deficiente en el mundo del trabajo y en las dimensiones políticas y culturales de la vida urbana (Casabona y Guber, 1985). Por su parte, los enfoques marxistas, hallaron la raíz del problema de la vivienda en Latinoamérica, no en cuestiones de desarrollo técnico sino más bien en un problema vinculado a los límites en los que se mueven los estados capitalistas, en tanto las políticas de vivienda y de acceso al suelo se encuentran comprendidas dentro de las leyes de acumulación capitalista (Pradilla, 1983).

En otro orden de cosas, podemos afirmar siguiendo a Abramo (2003) que prevalecen tres tipos de lógicas de acción social a partir de las cuales la población accede al suelo. La primera es la lógica del Estado, en la cual los grupos sociales se someten al dictamen del poder público y es éste el que define los objetivos y las formas en que se posibilitará el acceso al suelo. La segunda es la del mercado, donde éste articula el encuentro entre quienes quieren consumir suelo y quienes se disponen a ofrecerlo. Por último, la tercera es la lógica de la necesidad, en la que un grupo impulsado por una situación de pobreza lleva a cabo un proceso de ocupación del suelo urbano. Desde ya, estas lógicas no deben ser pensadas como tipos puros, dado que en la práctica aparecen combinadas unas en interacción con otras en distintos momentos.

Si bien desde la antropología y la sociología urbana se ha analizado el fenómeno del hábitat por autoconstrucción desde distintos enfoques, en esta tesis nos interesa redimensionar algunas nociones que plantea Ángela Giglia. Como describe minuciosamente la autora, el fenómeno del urbanismo popular constituye un espacio producido desde cero, en el que sus habitantes son protagonistas de la organización del espacio y las autoridades de planificación se hallan ausentes (Giglia, 2010). En el mismo, la irregularidad de los procedimientos de mercado, la indefinición jurídica y la necesidad de organizarse por parte de sus habitantes para obtener las redes de servicios básicos son algunas características que se pueden reconocer en el urbanismo popular en América Latina (Giglia, 2010).

Así, Giglia y Duhau (2008) han definido al urbanismo popular como la “ciudad del espacio negociado”. Esto es un espacio urbano que se construye a partir de un proceso de poblamiento periférico organizado y provisto de significación –cuyo origen es definido por sus propios habitantes como algo inhóspito e inhabitable– a partir del trabajo colectivo mediante la producción de un orden socio-espacial específico. Como describen los autores, por caótico que pueda parecer, la construcción de un orden local en este tipo de hábitat, se genera en las relaciones cotidianas por medio de acuerdos tácitos sobre los usos del espacio entre los habitantes. En el modo de habitar y de crear un orden urbano, se poseen lógicas propias de construcción de reglas de uso común, que tienen que ver con la manera de producir el espacio.

En rigor, la tendencia a concebir el suelo urbano bajo la lógica mercantil en América Latina, ha desplazado a los sectores populares del acceso a la vivienda por

medio de los mecanismos formales de mercado. Ahora bien, siguiendo la conceptualización de Abramo (2003), en los procesos de urbanización popular se ven representadas y articuladas las diferentes lógicas de acceso al suelo. Así, en la reconstrucción histórica del asentamiento La Carbonilla, como se analizará en el capítulo 2, encontraremos procesos de ocupación de tierra, un curso de mercantilización de tierra y de viviendas y posteriormente, una intervención de distintas agencias del Estado en el territorio.

2.3 El vínculo entre territorio y ciudadanía

La *ciudadanía* ha sido sinónimo de pertenencia del individuo a una comunidad política territorialmente delimitada y, en este punto, podemos preguntarnos junto a Sian Lazar (2013) por las escalas de esta delimitación territorial. La autora propone interrogarse sobre cuál es la comunidad política a la cual los ciudadanos pertenecen o disputan pertenencia. La comunidad política dominante ha ido cambiando a lo largo de la historia. En la Edad Media solía ser la ciudad, mientras que con el desarrollo de la Modernidad este vínculo se consolidó con los Estados nacionales. Si bien, podemos decir que en este recorrido la ciudadanía urbana fue desplazada hacia una concepción de ciudadanía nacional, hoy diversas comunidades políticas de migrantes pueden atribuir su membresía a escalas supranacionales con el objetivo de acceder a determinados derechos como el trabajo, la educación o la salud¹⁵.

El planteo de estudiar la *ciudadanía* a través de la articulación con las distintas escalas del territorio, implica desde ya un corrimiento de la concepción de la escala nacional como el sitio exclusivo para el ejercicio de la misma. Esta propuesta comprende un descentramiento de los sitios entendidos –tanto por académicos como por discursos estatales– oficialmente como sitios de práctica y ejercicio de la ciudadanía –como procesos electorales o políticas públicas– para analizar la categoría en su complejidad,

15 El caso de la Comunidad Andina de Naciones es un ejemplo de organismo regional multilateral que fue creado entre otras cosas para habilitar el acceso a derechos para trabajadores migrantes de los países miembros. Asimismo, el MERCOSUR cuyo objetivo inicial era la unificación aduanera y libre circulación de bienes entre los territorios de los países miembros, posteriormente en el año 2010, se ratificó el Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía de Mercosur que establecía lineamientos tales como: uniformidad para la emisión de documentos de identificación, unificación de registros de previsión social y simplificación de trámites de títulos de enseñanza. Para profundizar en el tema, ver Ramírez (2016.)

abarcando la diversidad de sitios y espacios en los que la *ciudadanía* se produce (Clarke et al, 2014).

Como podemos inferir a través de la construcción teórica que se viene realizando, pensar la ciudadanía en escalas permite avanzar en su estudio a partir de sus vínculos con el tipo de territorio al cual los sujetos en el campo se adscriben. Entendemos que estos territorios pueden ser producto no solamente de procesos de construcción política – como ser un recorte jurisdiccional a nivel municipal, provincial o nacional–, cultural o simbólica, sino también económica. Ahora bien, pensar la ciudadanía vinculada a su construcción territorial implica pensarla ligada a las comunidades políticas a las que los actores pertenecen o luchan por ser incluidos.

En rigor, es en los territorios donde se encuentran, por un lado, individuos y grupos en sus vidas cotidianas en la búsqueda por la pertenencia y la igualdad y, por otro lado, representaciones institucionalizadas del Estado en sus diferentes niveles, atravesadas por proyectos políticos que construyen un modelo de ciudadano específico (Clarke et al, 2014).

2. 3.1. Escala nacional

2. 3.1.1. La homologación entre ciudadanía y nacionalidad

De acuerdo con Arjun Appadurai (1999), el Estado moderno se construyó conforme a un tipo de organización compacta en lo que refiere a su territorio, a la población que reside en él y a su aparato gubernamental. En esta formación política impuesta por la Europa moderna al resto del mundo occidental, el territorio nacional – cerrado, monolítico y con fronteras delimitadas– se presentaba como el fundamento de la lealtad.

Así, fue con el desarrollo de la Modernidad y el establecimiento del Estado nación como dispositivo de poder territorial que la conformación de este sujeto político demandó el reconocimiento de un grupo cerrado receptor de la protección estatal (Appadurai, 1999). Podemos afirmar, entonces, que la equivalencia entre ciudadanía y nacionalidad se forjó como resultado del triunfo del Estado nacional como forma única y exclusiva de pertenencia del individuo a una comunidad política (Balibar, 2013).

Sin embargo, como ha señalado V. Stolcke (2000), ya desde los comienzos de la emergencia de la figura del ciudadano como sujeto político, el conjunto de derechos que se otorgaban a los individuos en tanto ciudadanos libres, fue originalmente limitado a una parte de la población. Con la consolidación de los Estados nacionales a lo largo del siglo XIX, “la idea emancipadora de la ciudadanía nació limitada por leyes de nacionalidad excluyente” (Stolcke, 2000:139), de manera que el cuerpo de ciudadanos de cada comunidad política quedaba circunscripto a la calidad de miembro de un Estado y las condiciones requeridas para pertenecer.

Sin embargo, más allá de los lineamientos liberales a partir de los cuales se constituyeron los proyectos políticos de las naciones sudamericanas, si nos remitimos al análisis de las formaciones estatales a partir de su delimitación territorial y la construcción de la identidad jurídica de su población debemos hacer referencia a la particularidad de los Estados federales.

Estos tipos, son entidades compuestas por distintas capas de órdenes estatales que se hallan superpuestas, de esta forma coexisten distintas administraciones públicas autónomas. En este punto, Quilici (2015) pone en tensión uno de los supuestos básicos de la teoría liberal democrática, esto es, la existencia de un solo demos al interior del Estado. Por el contrario, en los Diseños Institucionales Multinivel –entre los que se encuentran los Estados federales– conviven diversas ciudadanía políticas relacionadas a cada una de las entidades estatales y subestatales. De esta manera, en tanto los individuos formarán parte de diferentes comunidades cívicas, tendrán más de una identidad: una relacionada al Estado central (nacional, por ejemplo) y otras relacionada a las escalas subestatales (provincial y municipal). Así, el demos estatal coexiste con el demos local.

En otro orden de cosas, como explica Sassen (2010, 2016), en las últimas décadas las transformaciones en los Estados nacionales a partir del retroceso del Estado interventor y la emergencia del Estado neoliberal se efectúan una serie de transformaciones en la institución de la ciudadanía –a partir de las prácticas de los sectores excluidos, de la ampliación de las *inclusiones formales* (como en el caso de la expansión de derechos de la población migrante) y de la reducción de la actuación de los Estados en los poderes legislativos y ejecutivos– que si bien dan cuenta del desarrollo de una *ciudadanía desnacionalizada*, no revelan una evolución lineal.

2.3.2. La escala local de la ciudad

2.3.2.1. Reemergencia de las ciudades como sitios estratégicos de las luchas ciudadanas

Las ciudades han sido las que históricamente dieron origen a la ciudadanía, en cuanto a que su desarrollo ha sido una dimensión inherente de la conformación de las ciudades-Estado en el mundo occidental (Ramírez Kuri, 2007). Ramírez Kuri (2007) recupera ciertos elementos de la teoría social urbana para reseñar los vínculos históricos entre la evolución de la *ciudadanía* y de las ciudades. Así, pone como ejemplo en su estudio, el caso de la ciudad de México, donde la conformación de una ciudadanía de masas se desarrolla recién en la segunda mitad del siglo XX, con la emergencia de disputas llevadas a cabo por diversos movimientos sociales de excluidos lo que conllevó al surgimiento no solo de organizaciones de la sociedad civil, sino también de partidos políticos opositores¹⁶.

De manera análoga, por su parte, la CABA se desarrolló como ciudad autónoma en 1996 con la sanción de su Constitución. A partir de ello, podemos decir, se define un nuevo ciudadano: el ciudadano de la CABA con sus derechos y obligaciones a partir de su pertenencia territorial. Desde entonces, con la sanción de la Ley de Comunas en el año 2005, se conformó una nueva noción de comunidad territorialmente delimitada remitiendo la participación política al espacio de la proximidad por medio de la interpelación a los ciudadanos sobre la gestión del barrio, legitimando esta participación a partir del conocimiento del territorio (Cosacov, 2010).

Resulta entonces ser significativa la vinculación, no solo histórica, sino también reemergente, entre las ciudades como entidad territorial y los procesos de construcción de ciudadanía y de lucha por el acceso a derechos por parte de sus habitantes.

En este sentido, Holston y Appadurai (1996) han reafirmado que la vida urbana contemporánea concentra identidades culturales y modos de vida considerablemente diversos. Así, relataron de qué forma el crecimiento de los niveles de desigualdad en las

¹⁶ A su vez, señala que en tanto desde 1928 la Ciudad de México carecía de un gobierno autónomo en la medida que la elección de sus representantes se encontraba en manos del gobierno federal hasta el año 1997, tal vacío constitucional obturaba las formas emergentes de participación política ciudadana que podían ocurrir.

grandes ciudades, tiene como respuesta la emergencia de nuevos movimientos sociales que ejercen presión ante el Estado para dar respuesta a estas nuevas condiciones y dan lugar a la creación de nuevas clases de derechos por fuera de las definiciones formales o normativas. Así, estos declaran el derecho a la vivienda, a la propiedad, a los servicios de salud y a la educación, entre otros, poniendo como base la ciudadanía. En muchos casos, la fuerza de estas demandas obliga a reformular los regímenes legales y a producir nuevos, desde fallos judiciales inéditos hasta reformas constitucionales.

También, Donzelot (2012) entendió que el espacio urbano se constituye como el *locus* desde el cual se organizan las divisiones, oposiciones y conflictos sociales más significativos. Análogamente, diversos autores (Harvey, 2013; Brenner and Theodore, 2002; Sassen, 2010) indagaron en la manera en que las grandes ciudades se han convertido desde hace algunas décadas en espacios de reproducción del neoliberalismo. Es en las ciudades donde se expresan con mayor fuerza no solo los conflictos por la privatización del espacio público o por el acceso a las redes de infraestructura, sino también conflictos por derechos políticos, esto es, por el acceso a la participación y a la toma de decisiones sobre el territorio, los recursos y a la centralidad.

En este punto, existen una serie de trabajos que dan cuenta de qué formas muchos derechos que se otorgan a través del vínculo formal de la ciudadanía, comprendido generalmente a través de la pertenencia al Estado nacional, se dirimen de hecho en otras escalas, como la escala local de la ciudad (Purcell, 2003; Gallinati, 2016; Holston, 2008). Particularmente, esto se expresa con más visibilidad a través de las luchas contra la mercantilización de la vida urbana. Así se comprende actualmente al espacio urbano como un ámbito de la lucha anticapitalista, sitios de intereses y luchas de clases (Harvey, 2013)

Las demandas de derechos a la propiedad, a la infraestructura urbana y a la justicia, entre otro, que se ponen en práctica desde los ámbitos domésticos y cotidianos en las periferias urbanas de Brasil, tensionan –desde estas periferias, pero haciendo uso de la centralidad del espacio cívico– los procesos de segregación de estos espacios (Holston, 2008). La *ciudadanía insurgente*, en el planteo de Holston (2008), erosiona las desigualdades políticas y sociales sobre las que se cimentaba la sociedad brasileña que constituía una *ciudadanía diferenciada*. Esta, explica el autor, transformó la relación entre el Estado y el ciudadano por medio de la formulación de nuevos espacios y marcos

legales de participación y por medio de la comprensión de las necesidades en términos de derechos.

Así, contraponiéndose a la visión de Partha Chatterjee (2008) quien sostenía que estas poblaciones que viven cotidianamente al margen de la legalidad –en lo que refiere al acceso a la tierra, a los servicios y al trabajo– para poder sobrevivir, no podían ser considerados *ciudadanos* en el sentido estricto, Holston (2008) sostiene que estas poblaciones reinventan desde los márgenes del espacio urbano un nuevo régimen de ciudadanía¹⁷.

Entonces, reafirmando este vínculo entre los procesos conflictivos por el acceso a la vida urbana y las prácticas ciudadanas, vale recuperar la clasificación que plantea Purcell (2003) sobre las transformaciones de la ciudadanía. En primer lugar, un proceso de *reescalamiento* hacia escalas subnacionales, tales como el municipio, el barrio o la ciudad que desplaza la comunidad política de escala nacional hacia otros niveles basados en el lugar de residencia. En segundo lugar, un proceso de *reterritorialización* en el cual a pesar de que el principio de soberanía del Estado territorial nacional se mantiene, las lealtades políticas que se desprendían de este comienzan a ser cuestionadas a partir de un redimensionamiento de los espacios y lógicas de toma de decisiones en los niveles locales. En tercer lugar, un proceso de *reorientación* en el que la nación ya no es exclusivamente la comunidad política de que determina la identidad.

Así, entre algunos estudios empíricos de enfoque etnográfico que han dimensionado estos conflictos podemos mencionar a Girola (2017), quien ha explorado los usos y significados que le otorgaban a la categoría de *ciudadano* y a su campo semántico, un grupo de habitantes de un barrio residencial de la CABA. Estos se unían en un colectivo para demandar frente a los organismos del Estado local, derechos asociados a la calidad de vida urbana a partir de una serie de cambios en el uso del suelo. La autora encontró que las categorías nativas de “ciudadano” y “vecino” aparecían con uso frecuente y se distanciaban de otras como “militante” o “compañero” a organizaciones políticas de carácter partidario.

Entonces, a partir del supuesto, asumido recientemente por diversos investigadores (Solano Leyva, 2013; Ciriza, 2007; Peirano, 1986), de que diversas marcas

17 Particularmente, la participación masiva de las asociaciones barriales en la convención constituyente entre los años 1986 y 1988 ha sido un ejemplo cabal de las nuevas formas de participación popular en el gobierno.

o pertenencia –como ser la clase social, el género, la orientación sexual, la adscripción étnica y la condición etaria– inciden en el acceso, construcción y ejercicio de los derechos de ciudadanía, Girola y Thomasz (2016) indagaron acerca de la incidencia de otros aspectos como el espacio apropiado y/o habitado en la vida urbana.

Por medio de una investigación empírica etnográfica realizada en un conjunto habitacional, las autoras proponen la categoría analítica de *ciudadanía espacial local*. Así, plantearon que se puede ser ciudadano en algunos espacios y en algunas dimensiones y no serlo en otros. Como es el caso de los varones de extracción popular, que en las reflexiones de las autoras, se constituyen como los ciudadanos por excelencia ya que se encuentran habilitados para utilizar y apropiarse de los espacios públicos, semipúblicos y periféricos. Sin embargo, son los mismos quienes se encuentran con mayores conflictos para la concreción de otros derechos de ciudadanía social como ser el acceso al trabajo.

En este sentido, de manera análoga, en este trabajo sugerimos que las disputas por la construcción y el acceso a derechos de ciudadanía se despliegan de forma compleja a través del entrecruzamiento de las distintas escalas del territorio. La construcción de prácticas ciudadanas y de sentidos de pertenencia a escala micro-local (por ejemplo, el barrio), no es ni necesaria ni suficiente para alcanzar la condición de ciudadanía en una escala local o nacional.

2.3.2.2. El espacio público como espacio de ciudadanía

Siguiendo a Borja y Muxi (2003), entendemos el *espacio público* como el mecanismo de socialización de la vida urbana, en tanto ordena la cotidianidad de los residentes promoviendo la diversidad social. Las relaciones entre el poder, los habitantes y el ejercicio de la ciudadanía se pueden ver plasmadas en la conformación de las calles las plazas y los parques (Borja y Muxi, 2003).

A su vez, los conflictos por la participación en las decisiones, por la distribución de los recursos y del espacio, las formas de organización y las identidades culturales, como explicó Ramírez Kuri (2007), se desarrollan específicamente en el *espacio público*. Allí las diversas formas de expresión y de acción de demandas reivindicativas de distintos tipos de derechos que ponen en juego posiciones diversas que se despliegan en el

contexto de transformación de la relación entre el Estado y la sociedad y se visibilizan en los ámbitos urbanos.

En esta línea, Arbona (2008) ha trabajado en el análisis de las discusiones y debates que se despliegan en el contexto del espacio público en la ciudad de El Alto en La Paz. En estos encuentros que acontecen a partir de la apropiación de las calles confluyen las identidades indígenas y mineras atravesadas por procesos de exclusión étnicos y raciales, pero también de clase. Y es en la exclusión observable en el espacio urbano, y en las vivencias cotidianas, que se legitiman y materializan esos procesos.

Ahora bien, tomando como referencia la categoría analítica de *espacio público*, pero indagando particularmente en la producción social del mismo, este trabajo se propone profundizar en el estudio de los procesos de construcción de normas, derechos y obligaciones orientados a la producción y conservación del orden socio-espacial. Específicamente se plantea indagar sobre la regulación de los espacios de uso común, en el curso de la producción del hábitat popular por autoconstrucción, en donde el Estado no intervino como ordenador territorial desde sus inicios.

Como establecen Giglia y Duhau (2008), esta construcción se encuentra vinculada al sentimiento de pertenencia y de percepción de una historia compartida en la construcción del espacio local. En el urbanismo popular, estos espacios de uso común no coinciden con la concepción ortodoxa del *espacio público*, en la que la autoridad está representada por el Estado. A partir de este supuesto, los autores proponen la categoría de *espacio colectivo* en tanto los habitantes tienen una participación activa en su construcción, acondicionamiento y producción de acuerdos tácitos.

Esto es un “orden urbano permanentemente negociado” que se sustenta en normas basadas en convenciones –usos reglamentados sobre acuerdos no escritos–. Por lo mismo, es un proceso inevitablemente colectivo, de elaboración de reglas compartidas, de apropiación y familiarización del espacio y desde el cual se establece la relación con otras personas (Giglia, 2012). En este contexto las dinámicas de conformación de los espacios colectivos, se constituyen de forma complementaria a las dinámicas de construcción de la vivienda, de manera que la conformación de reglas compartidas se construyen en la relación entre el espacio privado y el espacio público.

2.3.2.3. La construcción de un sujeto de derecho en la Ciudad de Buenos Aires

El proceso de autonomización de la CABA se inicia en el año 1994 con la reforma de la Constitución Nacional, donde se establece elección directa del jefe de gobierno por parte de los habitantes de la ciudad y las facultades de legislar. Es en 1996 con la sanción de la Constitución de la CABA cuando comenzaba un sinuoso camino a la descentralización¹⁸ (Coto, 2017) alentada, como en el caso de otras ciudades, por los organismos internacionales de crédito y ONGs. Como remarca Coto (2017), a lo largo de este proceso de descentralización, las disputas entre los diversos actores acerca de cómo se desarrollaría el proceso de descentralización y cómo se implementarían los dispositivos de gestión participativa se vinculaban con formas específicas de concebir a los ciudadanos. Así, con la consolidación de una nueva escala de ciudad, se creaba formalmente un nuevo ciudadano: el ciudadano de la Ciudad de Buenos Aires, con derechos y garantías establecidos en esa Constitución.

Asumimos, a su vez, que poniendo el foco en las conexiones y confluencias entre las agencias del Estado y los actores de la sociedad civil, podemos observar contextos en los cuales los significados de *ciudadanía*, no solo son elaborados sino también puestos en tensión con otras categorías transformando sus significados. De esta forma, podemos plantearnos dirigir nuevas preguntas de investigación orientadas a pensar en qué sujetos construyen las políticas públicas y programas de gobierno.

La idea de *proyectos políticos* retomada de Clarke (et al, 2014) se entiende aquí como un conjunto de orientaciones que se hallan presentes en la acción política en la que las prácticas de ciudadanía se articulan y se disputan. En este punto, las políticas públicas, entendidas como documentos de intención, se pueden comprender como el producto de traducciones de estos proyectos.

Asimismo, en los documentos estatales se dirimen múltiples categorías que ponen en tensión diferentes niveles de inclusión y exclusión de los sujetos destinatarios de las políticas o programas respecto a la comunidad en cuestión (Garibotti y Sander, 2018). De manera que categorías como “sociedad civil”, “habitante”, “beneficiario” plasmadas en estos (páginas web de las agencias estatales, proyectos de Ley, Resoluciones, Ordenanzas o incluso documentos redactados por los mismos actores en lucha) –en clave

¹⁸ A partir de este proceso de descentralización, se crearon los Centros de Gestión y Participación - distribuidos en función de la densidad poblacional- que ofrecerían servicios de Registro Civil, pagos de impuestos e infracciones y atención social en las áreas de discapacidad, tercera edad, entre otros.

de categorías normativas– interactúan con la noción de *ciudadanía* en tanto dan cuenta de niveles de pertenencia a una comunidad territorialmente delimitada y, por lo tanto, de acceso a derechos.

Partimos de un supuesto de análisis que contextualiza los procesos de lucha por los derechos de ciudadanía en relación a las demandas en torno al espacio urbano, teniendo en cuenta la transformación de las estrategias por medio de las cuales los sectores populares se construyen a sí mismos como ciudadanos a través de diversas adscripciones. En estos conflictos, las luchas por la permanencia y la posibilidad de construir su hábitat en la centralidad urbana se vuelven el medio para exigir la pertenencia y reconocimiento a la comunidad política.

En este sentido analizar las dinámicas en la lucha por el acceso a la condición de ciudadanía por parte de los habitantes del asentamiento La Carbonilla se llevará a cabo en interacción con las agencias del Estado en una escala local en sus distintos poderes (Judicial, Legislativo y Ejecutivo). Así, estos se encontrarán, por un lado, en una disputa con concepciones de ciudadanía hegemónicas establecidas por los *proyectos políticos* (Clarke et al., 2014) de la gestión de gobierno de la Ciudad y, por otro lado, acoplándose a una disputa preexistente del movimiento villero de la ciudad.

2.3.3. Una propuestas de análisis de prácticas ciudadanas en una escala micro-local

En rigor, nos hemos propuesto en este trabajo un análisis de las luchas por la ciudadanía –entendiendo a esta como disputa, acceso y ejercicio a derechos– y sus vínculos con las distintas escalas del territorio. Específicamente, planteamos analizar diversas dimensiones de la construcción territorial en las que se dirime el acceso al derecho a la vivienda y la infraestructura urbana a lo largo de la reconstrucción histórica de la transformación de un predio ferroviario en el asentamiento La Carbonilla.

En este sentido, la antropología, en virtud de su tendencia a integrar las perspectivas de los actores a partir de la observación de las dinámicas de la vida cotidiana, puede ser considerada una fructífera herramienta para abordar los procesos de construcción política, espacios de toma de decisiones y búsqueda de consensos, pero también las luchas por el reconocimiento y la pertenencia, en una escala micro-local – como ser la vivienda, el barrio, el vecindario–.

Por lo mismo, planteamos aquí que en los procesos de producción del hábitat popular se practican en forma cotidiana diversas dimensiones de la ciudadanía. En primer lugar, las formas activas de organización social y participación en las decisiones sobre la gestión de lo público. Específicamente, aquí nos referimos a la producción de una red de normas, derechos y obligaciones que sus miembros se encomiendan para la construcción y mantenimiento de un orden socio-espacial¹⁹ que se desarrolla en la medida que se lleva a cabo un proceso de *territorialización sui generis*. En principio por medio de la domesticación y apropiación de un espacio hostil y luego por la formalización de ese espacio y la disputa por su reconocimiento territorial en una escala local.

En segundo lugar, planteamos aquí indagar en la dimensión horizontal de la ciudadanía. La misma fue definida por Neveu (2005), como el conjunto de relaciones de con-ciudadanía entre el grupo de agentes involucrados en la disputa por el acceso a un derecho determinado. En este punto, la multiescalaridad de las prácticas de ciudadanía, así como de las estrategias desplegadas por los sujetos para construir membresía, nos restituye a la pregunta que plantea Lazar (2013) alrededor de cómo se construye la membresía en una determinada comunidad y cuáles son las comunidades políticas respecto de las que los individuos y grupos demandan inclusión. En es el análisis contextualizado de las prácticas cotidianas desplegadas por los actores en contexto en esta escala micro local, que se pueden abordar empíricamente los procesos por los cuales el conjunto de habitantes del barrio construyen membresía en la comunidad del barrio y, a su vez, relaciones de con-ciudadanía.

Plantemos por último una serie de interrogantes que serán examinadas y redimensionadas en el siguiente capítulo. Preguntas por cómo son las relaciones y vínculos de cooperación que construyen los actores en el campo, cuáles son los mecanismo de regulación de membresía en la escala del barrio y cuáles fueron las lógicas que guiaron la construcción de normas socio-espaciales, serán dimensiones que se abordarán a continuación.

¹⁹Estas reflexiones surgen inicialmente de un proyecto de extensión universitario en el cual se realizó trabajo etnográfico en hábitats populares que disputan ante el Estado el derecho a la permanencia en la centralidad urbana. En este, se dio cuenta cómo las relaciones que inicialmente son de vecindad, a partir de la acción colectiva, adquieren progresivamente una dimensión política que impulsa la generación de reglas, derechos y obligaciones para el mantenimiento de un orden socio-espacial (Thomasz et al, 2018).

3. CAPÍTULO II. LA PRODUCCIÓN DEL HABITAR EN UNA ESCALA MICRO-LOCAL: DE PREDIO FERROVIARIO A BARRIO

En este capítulo se describirá el proceso de transformación de un predio ferroviario en un nuevo barrio denominado La Carbonilla desplegado por sus habitantes a través de actividades diversas orientadas a la producción del habitar que de desarrollan en una escala micro-local. Se dará cuenta de cómo este proceso comienza en relaciones de cohabitancia y confluye en la conformación de relaciones de con-ciudadanía.

3.1 La transformación de un predio ferroviario en un barrio

3.1.1 Cinco momentos en la historia del barrio

Viajando en el Ferrocarril San Martín en dirección a estación Retiro, precisamente unos segundos antes de que el tren arribe a la estación de La Paternal, se puede observar un conjunto de viviendas construidas en terrenos que en otro tiempo –cuando los trenes de carga traían vino a los depósitos de la zona– solían ser parte de la playa de maniobras del ferrocarril. Algunas de estas casas, cuya distancia a la vía puede ser de tan solo cuatro metros, están construidas con materiales precarios, mientras otras, que se encuentran separadas de las vía por la calle Perú, son de construcciones más sólidas.

Aunque desde los últimos años las construcciones en altura empezaron a crecer en número, solo viajando en el ferrocarril o cruzando el puente de la Avenida San Martín se puede advertir su presencia. Se trata del barrio conocido y denominado por sus propios habitantes como La Carbonilla, un asentamiento que se empezó a conformar a partir de ocupaciones de tierra discontinuas en el tiempo y que hoy alberga alrededor de mil familias.

El barrio La Carbonilla se encuentra en un fragmento de tierras ferroviarias al costado de las vías del tren adyacente al tramo que abarca desde la Estación Paternal hasta la Avenida San Martín. Comprende unos seiscientos metros de largo, mientras que de ancho tiene unos doscientos metros en su parte más amplia y menos de diez metros en su lado más angosto

Sus contornos limitan, por un lado, con las vías del tren y y, por el otro, las calles Trelles, Añasco, Espinosa y en su parte más angosta alcanza hasta avenida San Martín. En un radio de 200 metros alrededor del barrio se encuentran las facultades de Agronomía y de Ciencias Veterinarias de la Universidad de Buenos Aires, el predio del ex albergue Warnes que hoy contiene dos supermercados Carrefour e Easy, el Hospital Alvear y el Cementerio de la Chacarita.



Figura 2: Mapa de localización del barrio La Carbonilla en la Ciudad de Buenos Aires

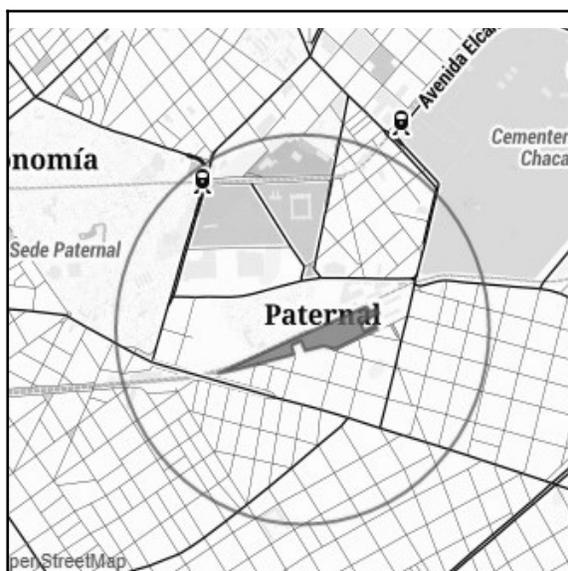


Figura 3: Mapa de localización del barrio La Carbonilla y sus alrededores

La Paternal, por su parte, es un barrio residencial que en los inicios del siglo XX formaba parte de la zona de chacras y quintas²⁰ por lo que cuenta con terrenos de amplias extensiones. A su vez, son frecuentes los comercios de autopartes, las carpinterías, las bodegas, depósitos y plantas embotelladoras, las instalaciones vinculadas a la industria alimenticia, química y textil. Es un barrio que ha quedado al margen de las iniciativas más recientes de recualificación cultural que atravesaron otros barrios porteños.

“Al principio cuando todavía no había delegados, elegimos el nombre porque estaba la fábrica de carbón acá” me cuenta una delegada del barrio al preguntarle por el

²⁰<https://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/barrios/lapaternal>

origen del nombre. La referencia a la “fábrica de carbón” aparece en diversos relatos de los habitantes del barrio para dar cuenta de la presencia de un comercio adyacente al barrio que se dedica a la venta de leña y carbón.

Otros relatos menos extendidos narran una historia que cuenta que en un principio allí se quemaba cable, lo que emanaba humo oscuro y generaba que los niños y las niñas que jugaban en el terreno volvieran a su casa con la cara negra como si estuviese pintada con carbón.

Si bien el barrio se ha ido poblando de una forma discontinua en el tiempo a lo largo de un período que transcurre desde la década del noventa hasta la actualidad, por medio de modalidades diversas y por parte de grupos sociales heterogéneos, podemos realizar una reconstrucción de su historia a través de la recolección de relatos de sus moradores. En estos, podemos advertir cinco momentos que nos permiten acercarnos a una caracterización sobre las formas de acceso al suelo y las vinculaciones que han ido entablando con diferentes agencias estatales.

En primer lugar, originalmente vivían en el terreno algunas familias de trabajadores ferroviarios, de las cuales algunas continúan presentes en el barrio, que tienen permiso de habitar las tierras y que vieron crecer el asentamiento a su alrededor.

El segundo momento se iniciaba en el contexto de la crisis económica y social de fines de la década del noventa, cuando la actividad de los cartoneros comenzaba a crecer y formar parte del paisaje cotidiano de la ciudad. Estos trabajadores llegaban en el tren a la estación de La Paternal desde los barrios de José C. Paz, San Miguel y alrededores, a recoger cartón, vidrio y metales, en la ciudad. Entonces empezaron a utilizar esas tierras vacías, en principio como un lugar operativo para el cartón. Allí los fines de semana acopiaban lo recolectado para venderlo el día lunes y retornar a sus casas en el GBA. Por lo mismo, esos días dormían en el predio ferroviario. Con el transcurso del tiempo, se comenzaron a quedar durante la semana, por lo cual inscribían a los hijos en las escuelas del barrio y de esa forma, fueron generando arraigo.

Un tercer momento comenzaba a partir de un hito que fue el incendio de uno de los galpones ferroviarios, el cual no fue reconstruido posteriormente. Este hecho y el posterior abandono de las actividades que se desarrollaban en el galpón, habilitó el uso de ese espacio para nuevos grupos de cartoneros que llegaban al terreno.

Un cuarto hito aconteció en el año 2008 a partir del desalojo del edificio conocido como “La Lechería”²¹ que estaba ubicado sobre las vías del tren a metros de la avenida San Martín, del lado oeste del puente, a metros de La Carbonilla. A partir del desalojo de los habitantes de este edificio, bajo la gestión del recientemente electo jefe de gobierno Mauricio Macri, algunas familias implementaron como estrategia ir a habitar esas tierras del otro lado del puente, lo que les permitía mantener su arraigo en el barrio. En ese mismo contexto, también intentaba ser implementado un desalojo de los habitantes de La Carbonilla.

Entonces, un quinto momento se iniciaba a partir de un proceso de valorización inmobiliaria de esas tierras, alrededor del año 2008. En ese período algunas partes del predio que no eran utilizadas por los cartoneros comenzaban a ser loteadas y vendidas informalmente, y el barrio a poblarse más. Este nuevo grupo era mayormente oriundo del Perú y llegaba al barrio por medio de la compra de las tierras a precios no tan lejanos de los que se hallaban en el mercado formal.

En adelante, debido a la actividad de los habitantes del barrio y las organizaciones sociales que fueron arribando, se iban trabajando mejoras en la infraestructura que creaban la idea de que la Carbonilla era uno de los asentamientos informales con mejor calidad de vida de la ciudad. Esto debido en parte, a la capacidad de compra de materiales de las familias para la construcción de las viviendas, pero también a la relación de los militantes barriales con algunos organismos del Estado. Es así que en medio de este proceso de valorización, algunos cartoneros que ya tenían sus casas comenzaron a venderlas y a retornar a sus barrios originales en el GBA donde permanecían algunos miembros de las familias.

Tabla 1: Imágenes satelitales del proceso de crecimiento del barrio

21 Los habitantes de “la lechería” para ese momento se encontraban habitando en relación de inquilinos con la titular del edificio y estaban organizados en tres cooperativas por medio de las cuales habían accedido al crédito del Programa de Autogestión de la Vivienda bajo la operatoria de la Ley N° 341. Sin embargo el desalojo se efectuó antes de que las obras de vivienda en el terreno adquirido sean finalizadas. Algunos habitantes fueron a vivir a La Carbonilla, pero hasta el momento no han podido ser entrevistados.

Playón
ferroviario
estación La
Paternal,
año 2000



Playón
ferroviario
estación La
Paternal,
año 2005

Marcado con
círculos: a la
izquierda, el
primer grupo
de viviendas
precarias; a
la derecha,
restos del
galpón
incendiado



Barrio La
Carbonilla,
año 2012



Lejos de perseguir esencialismos sobre las características de cada grupo, podemos condensar lo dicho hasta aquí en que el barrio ha quedado conformado por diversos grupos: algunos vecinos “históricos” de origen ferroviario que vieron crecer una ciudad alrededor suyo; un grupo que se dedica a la recolección de cartón, al acopio y a la compra-venta de objetos y muebles en desuso, cuyo lugar de origen son algunos barrios del GBA y provincias del interior de país; otro grupo de origen popular proveniente de otras zonas del barrio de La Paternal que en sus inicios también realizaban actividades de recolección de cartón y objetos y, por último, un grupo mayormente originario de distintas regiones de Perú, de mayores ingresos que se consideran propietarios de la tierra que compraron y cuyas actividades son fundamentalmente de oficio (herrerros, albañiles, cuidados de ancianos o costura), pero también comerciantes y profesionales.

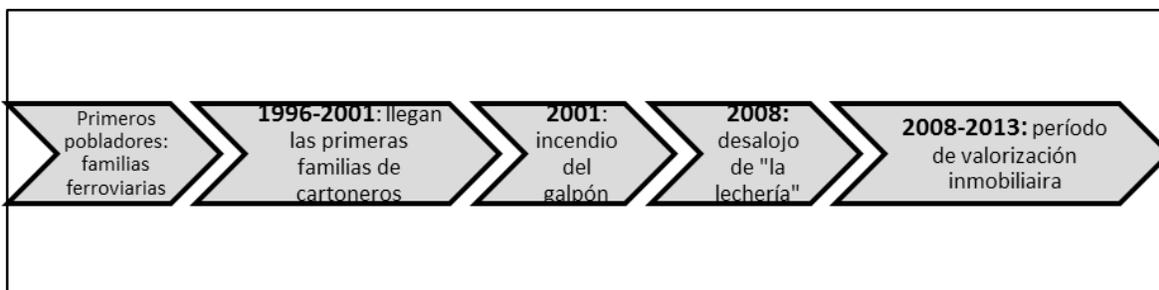


Figura 4: Línea de tiempo de la conformación del barrio

3.1.2 La llegada de los cartoneros y la emergencia de nuevos asentamientos

Las políticas de corte neoliberal que se comenzaron a implementar con la dictadura cívico-militar en los años setenta y que fueron profundizadas en la década del noventa, tuvieron como eje principal dentro de la esfera laboral la desregulación del mercado de trabajo. En este sentido la Ley 25013 de Flexibilización Laboral sancionada en septiembre de 1998 dio el marco legal para la precarización del trabajo y la reducción de derechos adquiridos por el movimiento obrero en la historia de la Argentina.

En ese contexto, como explica F. Rodríguez (2010), estas transformaciones del mercado laboral tuvieron como consecuencia un proceso de empobrecimiento de la población urbana que se ha podido observar en el aumento de la conformación de asentamientos urbanos con alto nivel de precariedad. Estos daban cuenta de formas de apropiación del espacio urbano que no se encuentran enmarcados en los mecanismos formales de mercado.

Estas formas de ocupación que empezaban a acrecentarse en el contexto de la crisis del 2001 tuvieron como protagonistas a trabajadores desocupados y cartoneros que se acercaban a la CABA a recolectar cartón, metal y objetos en desuso para revender como estrategia de supervivencia.

G: Esteee... Mirá. Nosotros llegamos acá en el año 2000, cuando fue la bataola esa de... De la Rúa cuando fue eh... el golpe... ¿golpe de estado fue?

Y: Mmm crisis social, digamos...

G: Crisis social. Exactamente. Bueno, en esa época nosotros veníamos a buscar comida, cosas de la calle para vender y... y ahí nosotros nos empezamos a quedar en el puente con Marga, los sábados y... los viernes a la noche y... me empecé a quedar, me empecé a quedar, hasta que después vino un matrimonio... Había tres familias nada más en esa época, había... hicimos amistad con una familia paraguaya, misionera, que estaba ahí y nos regalaron nuestro primero 'pen house'. (Risas, haciendo referencia irónicamente a la precariedad de la casilla) (Entrevista Graciela, habitante del barrio, 5 enero 2017)

Las personas a las que hace referencia Graciela en su relato eran familias que viajaban en el llamado “tren blanco” desde distintos barrios periféricos del GBA que son atravesados por el Ferrocarril San Martín: San Miguel, José C. Paz y Villa Astolfi. Fuertemente golpeados por las políticas económicas que fomentaba la desindustrialización, los barrios de la periferia bonaerense habían alcanzado altos niveles de pobreza en el contexto de la crisis del 2001²².

El “tren blanco”, fue un emblema del período de crisis de fines de los años noventa en el Área Metropolitana de Buenos Aires, dado que era la modalidad que algunas líneas de ferrocarril entablaron para trasladar a los grupos de cartoneros que viajaban diariamente desde distintos barrios populares del GBA a zonas residenciales de la CABA. Este tenía vagones sin asientos, pero también sin vidrios en las ventanillas, ni iluminación en los techos. Estaba habilitado para trasladar especialmente a los grupos de cartoneros que se dirigían a diario a los barrios de Capital Federal a recoger papeles, cartón, metal y vidrio que posteriormente clasificaban para vender a los acopiadores.

Precisamente, en las cercanías de la estación de tren de La Paternal hay algunos galpones que se dedican a la compra y venta de estos materiales de forma mayorista, lo que volvía a esa zona particularmente atractiva para el acopio de todo lo recolectado. De

²² Según informes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para el año 2001, el 12,2% de la población del Gran Buenos Aires se encontraba por debajo de la línea de indigencia, lo que indicaba que no contaban con los ingresos para cubrir una canasta básica alimenticia. A su vez, el 35,4% estaba por debajo de la línea de pobreza.

esta forma se fue conformando un asentamiento precario cuyos habitantes permanecían allí de algunas noches para pernoctar, acumular materiales y preparar la comida y posteriormente, comenzaron a inscribir a sus hijos e hijas en las escuelas de la zona y a pasar cada vez más noches hasta que se constituyó como su vivienda definitiva.

Así, estas nuevas formas de pobreza urbana daban cuenta de un sujeto atravesado por la vinculación de dos tipos de informalidad: en el acceso al trabajo y en el acceso al hábitat. Un sujeto no reconocido aún por el Estado como destinatario de política pública alguna.

3.1.3 Las estrategias de acceso al suelo

Como se ha venido narrando, a lo largo del proceso de ocupación del predio ferroviario podemos hallar diferentes modalidades de acceso al suelo, algunas más condicionadas por las necesidades inmediatas y la supervivencia cotidiana, mientras que otras, también condicionadas por la necesidad de vivienda, han estado determinadas por una lógica mercantil.

Algunos sujetos que llegaron, comenzaron a dormir en algunos espacios disponibles en los que se procuraban a su vez un lugar donde poder dejar a los niños y niñas durante el día para ir a trabajar. De esa forma se nuclearon en grupos a partir de relaciones de parentesco y vínculos de cooperación. En los relatos de sus protagonistas se revela como un momento mítico que remite a la conformación de un colectivo. Así Sonia me cuenta:

“Ella estaba con el bebé (señalando a su amiga Luciana), no quería venir. Y ahí, nos dieron lugar ahí y nos vinimos todos, éramos como gitanos que estábamos ahí. La luz que nos alumbraba era de la luna a la noche. Y después era lo otro de... no teníamos agua, teníamos que ir con los carritos a buscar el agua a la estación de servicio. Y después veníamos... nada, nada, no teníamos nada, hacíamos fuego para cocinar. Y cada vez que venía el tren, porque pasaba el carguero por la orilla... nosotros estábamos en el pozo y lo hacíamos por arriba por peligro porque se prenda fuego.

Entonces cada vez que escuchábamos la chicharra, sacábamos la olla del fuego (risas). Fueron tiempos lindos que pasamos, pero bue...” (Entrevista con Sonia y Luciana, habitante y ex-habitante del barrio, 5 de enero 2017)

Sonia y Luciana, siguieron siendo amigas, pero Luciana ya no vive en el barrio. Retornó a su casa en José C. Paz, aunque sigue visitando a Sonia cada vez que tiene que viajar a la CABA por algún motivo. En el relato mencionaban también a dos hermanas, Miriam y Romina, que permanecen también en el barrio. Todas ellas formaban parte de las familias que viajaban frecuentemente juntas con sus carros en el tren.

Si nos remontamos a “los primeros momentos” del barrio, cualquier habitante al ser consultado señalaría una lista de nombres de mujeres, como “las históricas” y hará referencia también, en primera instancia, a que “esto era un barrio de cartoneros”. Así mencionarían a Sonia, a Miriam o a Romina. Pero también nombrarían a otro grupo de “vecinos históricos” que no llegaron en el “tren blanco”.

Rosa es una de ellos. Ella también llegó al barrio con sus cinco hijos a fines de los años noventa. Había llegado a Buenos Aires desde Salta con dos de los niños y cuando logró conseguir trabajo vino su marido con el resto de los miembros de la familia. Un día, tuvo un accidente en el edificio que vivía, del cual afortunadamente sus hijas salieron ilesas. Un tiempo después Rosa, separada de su marido, se enteró por medio de una vecina del barrio que había una pieza disponible sin techo en un terreno al costado de la vía y decidió ir a verla. A partir de ahí fueron a vivir al playón ferroviario, se armó un carro con dos cajones grandes y salían a recolectar cartón diariamente luego de que sus hijos salían del colegio. El relato de madre soltera con sus hijos en un terreno que compartía con personas desconocidas a las que al principio les temía, contrasta con los míticas narraciones del compartir de los cartoneros que llegaban en el tren.

“Cuando llegamos, pensamos que era momentáneo”, me cuenta otra de las primeras habitantes del barrio. Juana llegó al barrio ya que su marido trabajaba vendiendo comida en las estación del tren y en el año 2006, decidieron ir a vivir allí dado que tenían lugar y podrían seguir trabajando en la venta de comida.

Todos estos relatos dan cuenta de una forma de acceso al suelo condicionada por una lógica de la necesidad (Abramo, 2003) llevada a cabo por medio de la ocupación de

un terreno. En este primer período sus habitantes, luego de un tiempo de reconocimiento y familiarización con las dinámicas del lugar, comenzaban levantando, en un principio, una casilla con diferentes materiales para asegurarse el resguardo de esa comunidad.

Posteriormente, el acceso a la tierra y la ocupación de la misma comenzó a desplegarse por medio de una lógica mercantil (Abramo, 2003) –a partir del loteo de tierras vacantes y su compra-venta–, que sin embargo está atravesada en última instancia por una lógica de la necesidad. En este mercado, al igual que en el mercado inmobiliario formal, la venta de los terrenos se encontraba dolarizada y este nuevo grupo que arribaba al barrio era mayormente oriundo del Perú.

P: Sí. Entonces también se empezó a notar que dentro de los peruanos, empezaron a venir peruanos con mayores ingresos. Por ejemplo, Lidia, ella alquilaba en Boedo y no pudo alquilar más...

Y: Y se vino a vivir acá.

P: Claro, porque es una lógica que a nosotros, clase media, nos es obvia que entre alquilar y poder comprar, invertís en comprar. Alquilar no tiene ningún sentido, pero tu condición de posibilidad es comprar en una villa. Entonces dejan de alquilar para poder tener tu pedacito de tierra. (Entrevista con Paula, militante del barrio, 6 de enero 2018)

Así, en los relatos recopilados se identifican familias que llegan con un capital para invertir en sus viviendas y con una clara intención de arraigo así como también de formalizar la situación de las mismas en el corto plazo. Sus trayectorias habitacionales previas se encontraban reguladas por alquileres formales (en departamentos) o informales (en inquilinatos).

La presencia de un mercado informal de tierras en los asentamientos populares ha sido abordada por diferentes autores (Cravino, 2008; Kismer de Olmos, 2009; Jaramillo, 2008). Este mercado asume características y normas de funcionamiento específicas en cada contexto, establecidas a partir del factor relacional entre sus agentes, en el que

prevalecen las relaciones “cara a cara” (Cravino, 2008). Se entiende aquí, siguiendo a Cravino (2008), la presencia de reglas que remiten a un “orden jurídico local” construido a partir del conocimiento previo (ya sea por una relación de amistad, de familia o de trabajo) de los sujetos que participan.

Se han recolectado diferentes relatos acerca de este período de valorización inmobiliaria. Aunque existen versiones diversas, hay un acuerdo en que no fue una única persona la que inició y se dedicó a la actividad de loteo. Más bien, se generó un proceso de mercantilización de tierras a partir de dos factores: por un lado, el aumento del precio de los terrenos en períodos muy cortos –algunas versiones cuentan que un terreno podía valer diez mil pesos un mes y cincuenta mil pesos al mes siguiente– y, por otro lado, el mejoramiento en las condiciones de vida y la proyección de algunas familias cartoneras que optaban por volver a sus lugares de origen.

Entonces, si bien referimos a una lógica mercantil (Abramo, 2003), fueron distintos los actores que participaron de las transacciones y fueron diversas las motivaciones que los impulsaron más allá de la persecución de una ganancia. En algunos casos, los habitantes más antiguos que se dedicaban al “cartoneo” y eran originarios de una provincia del interior del país encontraban en esa oportunidad de venta, la posibilidad de pagarse el viaje de regreso para todo el grupo familiar. En otros casos, personas que no vivían en el barrio, pero que hacían usufructo cotidiano del terreno vieron la posibilidad de vender tierras a personas con las que tenían algún vínculo previo. Por último, algunos sujetos, con poder territorial y vínculos con actividades delictivas vieron allí la oportunidad de hacer negocios inmobiliarios. Asimismo, en esta diversidad de situaciones se halla como contracara un acceso flexible a este mercado.

Jacinta, oriunda del Perú, relataba que vivía hasta el 2010 en el barrio de Congreso en un pequeño departamento que alquilaba a sus jefes. Un día una amiga le comentó que se estaban loteando terrenos en el playón ferroviario. Al principio, cuando le dijeron “abajo del puente” le pareció muy raro, pero decidió ir a ver de qué se trataba. Tanto a ella como a su marido les pareció que era una buena ocasión para tener su casa, pero como no podían juntar el dinero que les pedían en ese momento, lo compraron de forma colectiva.

Me explicó que lo hicieron “armando un pandero”²³. Este consiste en un sistema de ahorro en el que un grupo de personas conocidas entre sí, contribuyen periódicamente a una caja común y reciben cada uno por única vez en todo el proceso el pozo común. De esta forma, pudieron comprar grupalmente un terreno que posteriormente repartieron entre los participantes.

Mariano, por su parte, vivía en Moreno y visitaba todos los meses las inmediaciones del barrio por motivos laborales. Impulsado por un robo que sufrieron él y su esposa en su vivienda, estaba buscando un lugar para mudarse cuando alguien le comentó que se encontraban loteando terrenos y se acercó. Al momento de negociar el precio, le dijeron “tráeme lo que tenés”, llevó un adelanto en efectivo y tuvo la oportunidad de terminar de pagarlo en cuotas.

Algunas versiones que circulan sobre habitantes que intentaron vincular a amigos para comprar un terreno y que estos fueron denegados por no tener dólares para pagarlo²⁴, contrastan con otros relatos de los compradores que dan cuenta de una forma de pago flexible característica de este mercado informal, que se traducía en la posibilidad de abonarlo en cuotas o también de acceder de forma colectiva para dividirlo posteriormente.

Así, una primera etapa de poblamiento estuvo orientada por las necesidades más inmediatas de la supervivencia: la búsqueda de un lugar para pernoctar, resguardarse del paso del tren, conseguir agua y levantar casillas con materiales precarios. A medida que la población fue creciendo y los nuevos grupos se establecieron con una proyección de arraigo (a diferencia de los primeros habitantes que, si bien pernoctaban en los terrenos, priorizaban su función logística), los habitantes fueron aprovisionándose de infraestructura y servicios necesarios.

23 El *pandero*, también conocido como “junta”, es la forma popular con la que se conoce en Perú a una institución de financiamiento informal que funciona de forma colectiva y voluntaria en la que los miembros tienen algún tipo de vínculo personal, ya que se basa en gran medida en la confianza. En el *pandero* los individuos contribuyen a una caja común de manera periódica –puede ser quincenal o mensual– con una suma de dinero y en la medida que transcurre el tiempo, el fondo es asignado rotativamente a los distintos participantes por medio de un sorteo. El ciclo se termina cuando todos los miembros reciben su suma y el *pandero* puede disolverse o reconfigurarse sumando a nuevos miembros. Para profundizar, ver Tello Rozas (2007) y Kurowski (2015), entre otros.

24 A partir de noviembre del año 2011 en la Argentina regía el control de cambio de divisas, conocido también como “cepo cambiario” que obligaba a empresas y a individuos a pedir permiso de la Agencia Federal de Ingresos Públicos para poder acceder a la compra de dólares en tanto validen sus ingresos formales.

3.1.4 La producción colectiva del habitar

Desde su llegada al predio ferroviario, los distintos grupos iniciaron un proceso de apropiación del espacio por medio de la autoproducción de viviendas –en un principio con alto nivel de precariedad– en la cual se iba conformando una comunidad de pertenencia nucleada por la necesidad de resguardarse y cubrir las necesidades básicas de comida y pernocte, pero también de trabajo. Esta primera forma de territorialidad (Sack, 1983), entendida como la promoción o restricción del uso de ciertas áreas, que inició el grupo de cartoneros se fue desarrollando por medio de la producción de su habitar (Giglia, 2010) buscando un anclaje en donde estar localizados y amparados:

G: Y nada,... éramos cartoneros, no teníamos agua, luz, teníamos de todo, teníamos mosquitos, teníamos basura, teníamos mugre (risas). Este... Nosotros nos compramos el 'country' ahí, el 'quincho' que era en frente (hace chistes sobre la extensión de tierras que tenían disponible) porque había el árbol grande frondoso. Y ahí era, todas las siestas descansábamos ahí porque si estábamos a este lado a esta hora (mediodía), era un infierno...

Y: Claro. Eso fue verano, cuando empezaron...

G: Claro. Eran los ranchitos viste, chiquititos, que eran este... maderas... maderas abajo, maderas arriba y techo de chapa, pero te cocinabas ahí. Mas poníamos lonas, las carpas esas de... las lonas de las piletas, bueno esa le poníamos para que no llueva.

Y: Hasta ahí eran tres familias, cuatro familias...

G: No. Cuando nos dio esta familia, nos dio esa casita. Que eran: dos tarimas abajo, una puerta de fierro, dos tarimas arriba una puerta de vidrio y un naylon desde arriba hasta abajo. Entonces traje a toooda la gente que estaba allá... (Entrevista a Graciela, habitante del barrio, 7 de enero de 2017)

Como expresión cultural, el habitar, en términos de Giglia (2010, 2012), constituye una actividad socialmente producida, cotidiana y constante, de uso y apropiación del espacio que permite al sujeto la construcción de puntos de referencia y de elementos ordenadores a partir de los cuales se establecen relaciones con el resto del mundo.

Así mientras que para el primer grupo que llegó, el habitar se revelaba como un espacio para compartir y cubrir necesidades inmediatas –como buscar agua y un lugar donde cocinar–, para el otro grupo implicaba poner en principio un cerco que los resguarde de los sujetos desconocidos. De esta forma tanto unos como otros, fueron transformando un espacio que caracterizaban como una “selva de pastos altos”, “tierra de nadie” o el lugar de “los borrachos” en un barrio habitado. En otras palabras, el inicio de este proceso de urbanización iba siendo resultado de una serie de acciones orientadas a la transformación de un espacio inhabitable en un espacio habitable (Giglia, 2010).

“Silvia me cuenta que en ese tiempo, cuando recién compraron el terreno, había cartoneros ahí, me cuenta que lo percibía como feo. Les decían ‘los borrachos’. Lo que hicieron con los vecinos que llegaron, que habían comprado tierras también, fue cerrar todo el terreno, hasta que pudieran construir. Me cuenta que estaba Miriam que era madre soltera y tiene 5 hijos. La mira a ella como asintiendo y Miriam me confirma que ella tenía miedo en principio y se encerraba con sus hijos al caer de noche”. (Fragmento de registro de campo de charla con los habitantes, 5 de diciembre de 2017).

En ambos casos estas modalidades de territorialización y de transformación paulatina del predio ferroviario, se constituían como formas de producción del habitar en la medida que producían un orden controlando el espacio, estableciéndolo como propio y proyectando allí lo que serían las viviendas. Así, las acciones del habitar dan cuenta de procesos de territorialización desde las prácticas nativas y cotidianas.

A su vez, las formas de acceso al suelo condicionaron las modalidades de producción del habitar que desplegaron posteriormente y las características que asumieron sus viviendas. Así, en el caso de los nuevos habitantes quienes tenían oficios

como albañilería o herrería iban construyendo sus viviendas con materiales consolidados rápidamente:

A: Entonces tienen la posibilidad de trabajar en obras y demás. Pero todos de modo informal. E incluso le pagaban con materiales.

Y: Que les sobran...

A: Exactamente. Recibían su pago en vez de dinero, como con materiales. Era terrible, pero bueno, el lado positivo si se quiere es que ellos iban construyendo su propia casa o se vendía, lo vendían ahí el material. Y bueno, así se fue, muy rápidamente construyendo el barrio.

Y: El barrio...

A: El barrio, sí. Tienen una manera también de construir, que ellos le llaman faena²⁵. Que es, se juntan, se juntan entre 10 y 15 y te hacen una loza, en diez minutos. Naaaa, en una mañana, o en una tarde, ellos hacen una loza, y después van donde necesita el otro. Es una cosa que yo acá (en Argentina) no lo vi tanto. (Entrevista con Adriana, militante del barrio, 28 de mayo de 2018)

Las modalidades colectivas de producción del habitar se encuentran presentes tanto en los relatos que describen las formas de acceso a la tierra como también las formas de construir de las viviendas. Mientras que los primeros habitantes que ocuparon las tierras comenzaron a entablar sus primeras casillas entre grupos de familias, los grupos que llegaron posteriormente por medio de la compra de tierras, también produjeron su habitar de manera colectiva. Así, mientras que el *pandero* gestionaba colectivamente el acceso mercantil a la tierra, la modalidad de *faena* organizaba el trabajo de producción de las viviendas.

25 La "faena" es una institución tradicional de trabajo colectivo, recíproco y obligatorio, de los pueblos andinos que regula la fuerza de trabajo de los miembros de la comunidad para orientarla tanto a la organización de las festividades así como también de la construcción de obra pública.

En tanto práctica social, el habitar se encuentra inevitablemente atravesado por el poder; es una experiencia asimétrica que expresa el poder desigual de los actores en sus relaciones con el espacio como recurso y en su capacidad para domesticarlo. En ese proceso se van conformando tanto relaciones vecinales de cohabitación hasta los concepciones de pertenencia e inclusión urbana (Girola y Garibotti, 2017).

Entonces, este proceso de territorialización incipiente que llevaron a cabo los habitantes de La Carbonilla implicó tanto la domesticación y la humanización de un espacio no destinado a ser habitado, que en algunos asumía la descripción de peligroso y en otros de salvaje, desolado y desconocido.

En este sentido, la limpieza de un basural resultó un hito clave en esta urbanización de hecho, tanto por el riesgo de transmisión de enfermedades y de acumulación de ratas e insectos que este espacio implicaba, como por la simbolización de un espacio de abandono al que asistían las personas a consumir pasta base cocaína, situaciones que constituían riesgos particularmente para la población infantil.

“...que uno de los hitos históricos fue un basural, que era... no solamente un basural, sino... era el predio que está entre la estación y el acceso al barrio, que era un lugar donde se juntaban ‘paqueros’ como a destruirse, entonces simbólicamente era importante desarmarlo. Era un basural, fue... muchas jornadas de limpieza para sacar todo eso. Meter la mano fuerte. Y... generar espacio. Se fue haciendo una canchita y lo fuimos mejorando cada vez que podíamos”. (Entrevista con Patricia, militante del barrio, 6 de enero de 2018)

Estas formas de apropiación, no fueron solo simbólicas. Esto es, no remitieron únicamente al reconocimiento como miembros de una comunidad, los lazos de pertenencia y la formación de redes sociales; sino que también se objetivaban a partir de los procesos de construcción de vivienda.

Es así que este proceso de domesticación (Giglia, 2010) y de humanización de un lugar que no estaba destinado inicialmente a construir viviendas, comprendió una serie de acciones, que empezaron, en un primer momento, por construir casillas con materiales

recolectados de la calle, encontrar un resguardo para preparar los alimentos y conseguir agua, pasando por limpiar un basural, hasta el reconocimiento de puntos de referencia y de uso colectivo, en tanto es un proceso que se gesta en las relaciones cotidianas y a partir de acuerdos sobre los usos del espacio y la formación colectiva de un orden local (Giglia, 2010).

A su vez, como establece Giglia (2012), el hábitat construido por el urbanismo popular, no solo conlleva lógicas sociales de producción distintas a las del tejido formal de la ciudad, sino que se encuentra asociado a otras culturas del habitar, esto implica formas de relación de los habitantes con el espacio diferentes. Así, los usos para los que son priorizados los espacios comunes están atravesados por procesos sociales, económicos, culturales y políticos, que son encarnados por actores en pugna. Las decisiones sobre donde se construye una capilla, cuál es el centro comunitario o cuántos centímetros deberá a tener una vereda, son disputadas y llevadas a cabo por los mismos habitantes en el marco de la vida cotidiana. Por lo mismo, ante la ausencia de un Estado como organismo ordenador del territorio, los habitantes de la ciudad informal tienen una implicación directa con la producción de ciudad.

3.1.5 La organización espacial de una urbanización de hecho

El desarrollo que se describió en el apartado reciente dio cuenta de un proceso de territorialización *sui géneris* que se inició por medio de la producción del habitar. Así, los sujetos comenzaron una urbanización de hecho a partir de la construcción de viviendas y de búsqueda y tendido de redes de servicios que se fueron obteniendo por medio de la articulación con distintos agentes institucionales. Sin embargo, fueron algunas características previas que poseía el territorio en tanto predio ferroviario –y que se mantuvieron en el tiempo debido a los usos del espacio que le otorgaban otros actores territoriales– las que facilitaron la conformación y mantenimiento de espacios de circulación.

El polígono que conforma el barrio tiene un tejido heterogéneo, donde comparte la presencia con un comercio proveedor de materiales para la construcción y otro de venta de carbón y leña, conocido por los vecinos como “la carbonera”, a partir de la cual se le da nombre al barrio. A su vez, de forma adyacente a la estación del tren, se encuentran dos

galpones que tienen uso logístico. A partir de estas condiciones, se fue conformando el ordenamiento territorial de un barrio en base al sostenimiento de la organización del espacio que existía previamente en las tierras de uso ferroviario. Así, los galpones logísticos se fueron transformando progresivamente en manzanas.

El barrio actualmente, conserva dos calles de un ancho suficiente para que puedan circular autos y camiones. Esto, en parte debido a la lógica de circulación de camiones que originalmente ingresaban a la carbonera por una entrada que quedaba en el centro del barrio. Diversos sectores del barrio tienen marcada la impronta de las vías del ferrocarril, tanto en la elevación de algunas de sus veredas a la altura de lo que fueron andenes, como en la forma de sus manzanas demarcadas por antiguos galpones y en los rieles de ferrocarril que se pueden encontrar caminando por la calle.

Estas características habilitaron un ordenamiento territorial en el que los espacios de uso público fueron cristalizándose con la utilización constante de los camiones que ingresaban y egresaban a la carbonera, por un lado, y los límites que ponía el ferrocarril, por el otro.

Desde una concepción moderna, el espacio público, es resultado de la separación formal entre la propiedad privada urbana, ligada al derecho de edificar y definida en el catastro, y la propiedad pública (Borja y Muxi, 2003). Este implica reservar suelo libre de edificación destinado a la construcción de equipamientos colectivos, infraestructuras de movilidad y monumentos, entre otros elementos. Sin embargo, en las urbanizaciones populares la delimitación de los espacios de uso público –a diferencia del tejido formal de la ciudad– son el producto del proceso de lotificación, no su presupuesto (Duhau y Giglia, 2008). Esto es, los espacios públicos son demarcados una vez que las viviendas son construidas. A su vez, las lógicas de demarcación se llevan a cabo por medio de procesos diversos que pueden implicar la circulación de automóviles, el paso de peatones, de expansión de la vivienda, de venta de tierras y, a veces, de ocultamiento de actividades.

Así, si bien la conformación del espacio público en las urbanizaciones populares es un proceso posterior a la construcción de vivienda, las características iniciales del predio ferroviario habilitaron y promovieron el reservorio de ciertos espacios que serían destinados al uso común. Estos espacios fueron trabajados y mantenidos por los habitantes del barrio a partir de la conformación de acuerdos sobre su uso.

3.2 La conformación de lazos horizontales de ciudadanía

3.2.1 Poblaciones ¿de ciudadanos?

Desde un inicio, los primeros intentos por parte del grupo de cartoneros de erigir sus viviendas en el predio ferroviario despertaron reacciones negativas tanto por parte de los vecinos del barrio de La Paternal como por parte de la empresa ferroviaria. Precarizados en sus condiciones materiales de vida y desterritorializados en lo que refiere al espacio que habitaban (Haesbaert, 2012) –dado que el dominio de este espacio no estaba jurídicamente en sus manos, sino de otros actores sociales o institucionales– se enfrentaban con diversos intentos de ser expulsados²⁶.

G: Cuando estábamos nosotras, a nosotros' no nos dejaban poner una piedra, nada. Vos ponías algo y estaba la tía, la madrina, la cuñada, la amante, la novia... todo eran del comisario. Venían 3 o 4 patrulleros y nos sacaban volando, cuando vinieron ellos (refiriéndose a la población que compró tierras) no dijeron nada. (Entrevista con Graciela, habitante del barrio, 5 de enero de 2017)

Sin embargo, en la medida que estos sujetos fueron construyendo redes en interacción con distintos actores de la sociedad civil y por medio de la lucha y la resistencia cotidiana construían territorialidad por formas de apropiación alternativas (Sack, citado en Haesbaert, 2014).

Constituidos como una problemática de intervención pública desde mitad del siglo pasado tanto por regímenes militares como por gobiernos democráticos, estos tipos de hábitat considerados informales se han asociado al habitar de poblaciones territorializadas entendidas al margen de la ciudadanía formal, estableciéndose un vínculo directo entre

²⁶ Si bien existió un intento de desalojo por parte del GCBA, aquí todavía nos referimos a intentos de disuadir su permanencia por medio de llamados a móviles policiales, pero no hablamos de un desalojo en sentido estricto.

hábitat informal y ciudadanía informal (Girola y Garibotti, 2019). Poblaciones que serían absolutamente carentes de los derechos que debiera garantizarles el Estado.

Sin embargo el conjunto de micro-acciones cotidianas y constitutivas de la producción del habitar que implementaron colectivamente los habitantes del barrio a lo largo de todo este proceso, fueron también formas de disputar acceso a derechos y por ende, un proceso de ciudadanía. Así, fueron transformando progresivamente acciones destinadas a cubrir necesidades básicas en derechos que deben ser garantizados por el Estado. Esto comenzó cuando el primer grupo buscaba anclajes donde estar localizados y otorgaba funcionalidades a cada espacio, luego el segundo grupo –quienes invirtieron un pequeño capital de dinero en la compra de sus terrenos y proyectaron arraigo desde un inicio– entablando redes con militantes de organizaciones sociales y comenzando un proceso de construcción de infraestructura.

Partha Chatterjee (2008) ha puesto en cuestión la universalidad del concepto de ciudadanía como parte de un conjunto de nociones que conforman la teoría social moderna. El autor ha focalizado en grupos de poblaciones cuya agencia cotidiana transgrede los límites de la legalidad para poder desarrollar sus vidas –construir su hábitat y trabajar–, utilizan redes de servicios informales y ejercen actividades laborales al margen de la economía formal. Chatterjee (2008) afirmó que estas poblaciones no son tratadas como ciudadanos por parte de las autoridades gubernamentales, sino más bien como objetivos de asistencia social.

En el caso de los habitantes de La Carbonilla, este no reconocimiento como ciudadanos provenía tanto de parte de los vecinos que los denunciaban como “ocupas” promoviendo un desalojo, como desde las empresas y organismos de servicios. Las respuestas que obtenían ante la solicitud de acceso a la red de servicios públicos daban cuenta de una concepción del acceso a estos mediada por un derecho civil como ser la propiedad privada –noción de ciudadanos propietarios– y no por su concepción como derecho humano universal.

Y: ¿Te respondían? (en referencia a EDESUR)

A: No, la verdad que no. Nunca, nunca tuvimos una respuesta que nos convenza y las únicas respuestas era que los vecinos... era que no tienen, 'no tienen ustedes título

de propiedad, ustedes no son propietarios, no podrían ser'... 'En este barrio no vive nadie'. Una vez habíamos ido, incluso a una institución de ciudad, que ahora no me acuerdo si era secretaría de ambiente o... la UGIS, si no me equivoco, si ya había sido creada la UGIS, nos habían mostrado un mapa en el que estaban marcados, en el que ellos tenían marcados con unos puntos –creo que eran rojos– los barrios y asentamientos y La Carbonilla no existía, no estaba, no estaba ni señalada en ese mapa, así que ni... ni lo tenían en cuenta. Así que era eso: 'no tienen entidad como ciudadanos, no podrían tener un número de usuario de...', '¿a nombre de quién pondríamos el servicio?', etcétera. Así que siempre las respuestas fueron esas. (Entrevista con Alejandra, militante del barrio, 28 de mayo de 2018)

Así, ni los nativos argentinos ni los migrantes, en tanto habitantes de un asentamiento informal, eran considerados sujeto de derecho para los organismos estatales ni para las empresas de servicios. Por un lado, no se constituían aún como sujetos destinatarios de una política pública –y por ende, como sujetos de derecho– ya que dando cuenta de las distintas categorías de precariedad habitacional que impone el Estado, ellos no se encontraban dentro del listado de villas existentes en la ciudad. De esta forma, no se encontraban en condiciones de acceder a los servicios de emergencia de los que gozan los habitantes de las villas, como el acceso al camión desobstructor y conexiones a red de electricidad. Por otro lado, para acceder por primera vez al suministro de servicios básicos para la vivienda, las empresas proveedoras solicitan a los peticionantes el título de propiedad. Por lo mismo, los habitantes del barrio recurrían a conexiones informales de distinto tipo.

De esta forma tanto para el gobierno del Estado local, como para las empresas de servicios, se daba cuenta de un modelo de ciudadano vinculado a su status como propietario de la vivienda. En este contexto, la construcción de un aparato discursivo por parte de la gestión de gobierno en el que se refiere al ciudadano modelo bajo la categoría de *vecino*, se presenta como una noción que alude al habitante porteño por excelencia, de clase media, contribuyente y exento de adscripciones políticas partidarias o colectivas

(Annunziata, 2015; Girola, 2017), excluiría por consiguiente a los habitantes de asentamientos y villas. Así, el *vecino* se presenta como un significante que legitima ciertos sujetos como habitantes de la ciudad, mientras que deslegitima a otros.

Entonces, a pesar de la homologación histórica que ha existido desde el triunfo de los Estados nacionales como forma de pertenencia del individuo a una comunidad política (Balibar, 2013), la distinción que plantearon Holston y Appadurai (1999) entre ciudadanía formal y sustantiva pone de relieve que se puede ser miembro formal de una comunidad nacional y no acceder a ciertos derechos. Asimismo, a la inversa, se puede ejercer ciertos derechos y no pertenecer a la comunidad en cuestión.

A la vez, las disputas por ciertos derechos básicos para el acceso al hábitat se desarrollan con mayor presencia en la escala local o municipal, en detrimento de la nacional. Así, la referencia a la ciudadanía identificada con la identidad nacional y con la participación en elecciones se contraponen, entonces, con la negación del acceso a ciertos derechos para algunos ciudadanos nativos argentinos.

“Moni me comentaba que fue a una de las reuniones que convoca el Gobierno de la Ciudad en los barrios en las que se hace presente el Jefe de Gobierno²⁷, ella había ido a plantear las necesidades del barrio pero advirtió que no eran bien recibidos sus reclamos, me dice levantando la voz: “Somos ciudadanos, somos argentinos, ¡bien que votamos!”. (Fragmento de registro de campo, 24 de septiembre de 2016)

A diferencia de Chatterjee (2008), Holston (2008) ha comprendido a estos sitios de las ciudades en los que se nuclean ciudadanos marginados que entablan cotidianamente su lucha contra la exclusión haciendo uso del espacio cívico de la centralidad urbana, como formas de *ciudadanía insurgente*, en tanto disputan su derecho a la propiedad, a la infraestructura urbana y a la justicia, entre otros.

²⁷ Estos eventos son organizados por el Gobierno de la Ciudad por medio de invitaciones que se envían por mails y redes sociales. Estas invitaciones son de carácter individual, cuyo destinatario aparece con su nombre de pila. De esta forma, la construcción discursiva no permite la presentación de sujetos colectivos, organizaciones o asociaciones, sino más bien bajo la categoría de “vecino” en su individualidad.

3.2.2 La producción de normas socio-espaciales

Ante el avance del loteo de tierras y el aumento de las viviendas construidas, los habitantes de La Carbonilla se vieron en la necesidad de buscar formas de resguardar los espacios públicos para la circulación de personas y de automóviles, pero también como espacios de deporte, encuentro y esparcimiento. Estos espacios comunes entonces se fueron constituyendo como ordenadores y articuladores del barrio.

Siguiendo a Borja y Muxi (2003), aquí se considera el espacio público como espacio de la ciudadanía, de la expresión colectiva y de la vida comunitaria ya que es un mecanismo de socialización de la vida. En el espacio público también se condensan acuerdos, conflictos y consensos de los procesos de participación ciudadana de los habitantes, también se expresan y dirimen conflictos en tanto se encuentran implicadas disputas de poder territorial entre distintos grupos de actores. Específicamente, en el urbanismo popular, esta construcción se lleva a cabo por medio de un proceso inevitablemente colectivo, de elaboración de reglas compartidas, de apropiación y familiarización del espacio (Giglia, 2012).

Fue alrededor del año 2013, cuando ya habían arribado al barrio distintas organizaciones sociales y políticas, que se realizaron una serie de jornadas de trabajo colectivo por la construcción del tendido de cloacas. En estas jornadas se consolidó un sentimiento de comunidad y de trabajo destinado al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del barrio y por lo tanto, al bien común. Sin embargo, algunos grupos decidieron no participar en el proceso, por lo que quienes realizaban el trabajo optaron por no extender el tendido hacia esas viviendas.

Más adelante, en el año 2014, se comenzó a implementar un plan de reurbanización integral en el marco del programa “Cien Barrios”, con la participación de la SNAH, del Ministerio de Defensa y de la ONG Secretaría de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA). El desarrollo del plan quedó inconcluso a fines del año 2015 con el cambio de gestión del gobierno nacional. Sin embargo, en esa experiencia con los técnicos de la SNAH, se trabajó en un proyecto de definición de espacios públicos a partir de la elaboración de un plano y un reglamento urbano que establece las dimensiones de cada espacio realizados en base al trabajo de agrimensores.

Este plano se constituyó como un dispositivo que funcionaría como guía para las futuras construcciones, a partir de un acuerdo entre los vecinos y la legitimidad de los delegados (Acero et al, 2016). Ese trabajo realizado en talleres y asambleas, así como las jornadas de construcción de cloacas, contribuyeron a un proceso de concientización con los vecinos y las organizaciones sobre la importancia del sostenimiento y cuidado de los espacios comunes. Aquí se procuraba mantener un ordenamiento territorial lo más similar posible al tejido formal de la ciudad (manzanas delimitadas, ancho de calles y veredas) dado que, teniendo en cuenta los procesos de otros asentamientos, esos eran aspectos que facilitarían cualquier trabajo de intervención o reurbanización por parte del Estado. En este sentido, se proponían evitar tres acciones puntuales: las construcciones y ocupación sobre espacios entendidos como públicos, las construcciones en altura excesivas y el aumento de la presencia de inquilinos.



Figura 5: Mapa confeccionado por la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat Padre Carlos Mugica con las obras realizadas en el barrio

Estas formas de territorialidad (Sack, 1983), entendida como una relación social que promueve o prohíbe el uso de ciertas áreas, que desplegaron los habitantes de La Carbonilla se materializaban en el plano de espacios públicos por medio de la delimitación y control común de determinadas áreas geográficas por parte de la comunidad. Este plano demarcó y diferenció los espacios que estarían destinados al uso común y los que podrían estar destinados a viviendas.

Ese trabajo de formalización de los espacios públicos, apeló entonces a la conformación de elementos que legitimen los espacios que ya eran aceptados por la comunidad de vecinos. Así, en los relatos cotidianos “el código”, “el reglamento” o “el plano” aparecen como dispositivos simbólicos –aunque no aparezcan de forma tangible– a los que apelan los delegados de sector para intervenir en un hecho conflictivo con algún vecino nuevo ante la posibilidad de que transgreda alguno de los acuerdos con la construcción de su vivienda.

“Y te van a decir que acá la vereda tiene que tener ochenta (centímetros). Me contó el otro día una vecina... me dijo ‘no, no, no, se armó un lío bárbaro porque parece que en reglamento dice que la vereda es de ochenta y nosotros queremos de un metro’ (Se ríe). Si en el reglamento dice ochenta es porque no había posibilidades de que sea un metro...¡y ahora están pidiendo más vereda! Obviamente, los dispositivos de que Agus y Martín (dos militantes del barrio), con poner reglas con el barrio, y la comisión directiva muy consciente de eso, hicieron que sea la única villa que tiene veredas y que no tiene escaleras caracoles, las tienen de la línea municipal para adentro. (Entrevista Romina, ex trabajadora de la SNAH, 6 de enero 2018)

Es así que este código prohíbe las construcciones de más de tres pisos de altura y las escaleras caracol por fuera de la vivienda y plantea la existencia de veredas de al menos 80 centímetros. Los tres ítems están fundamentalmente orientados a la prohibición del avance de las construcciones sobre el espacio público.

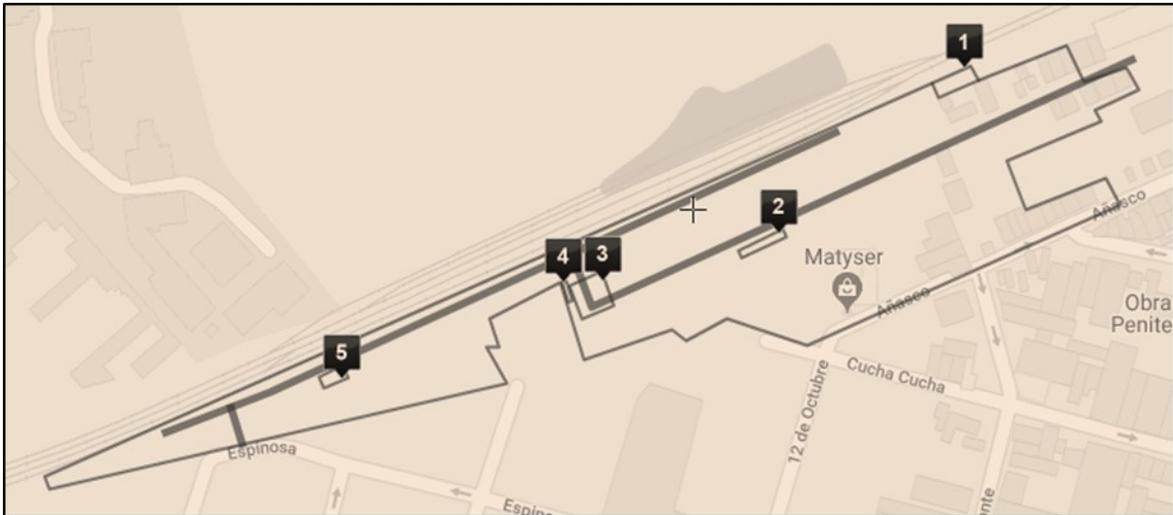


Figura 6: Mapa con los espacios de uso común. Elaboración propia. Referencias: 1: Playón; 2: Centro Comunitario; 3: “La cancha”; 4: Parroquia; 5: Plaza.

Si bien estos espacios fueron plasmados en el plano durante la ejecución del plan de urbanización de la SNAH a partir del trabajo de los agrimensores, los y las militantes de organizaciones, los y las delegados/as y demás habitantes, en rigor ya estaban aceptados de facto. Así, lo que se hizo en esa instancia fue simplemente volcarlos en un dispositivo que ayude a formalizar el ordenamiento territorial de esas prácticas que se había venido conformando en la cotidianidad de la comunidad.

Estos mecanismos que legitimaban el ordenamiento del espacio actual y prevenían el avance de construcción de vivienda por parte de otros habitantes de manera que cristalizaron los usos de los espacios comunes. De esta forma, apelaban cotidianamente a dispositivos materiales y simbólicos y a estrategias de presión dando cuenta de su presencia territorial a partir de relaciones con diferentes actores: organismos y trabajadores del Estado, vecinos, habitantes de otros asentamientos, trabajadores del ferrocarril. En esta instancia los delegados, que hasta el momento funcionaban como representantes de hecho, pero que posteriormente serían legitimados por un proceso eleccionario, tomaban relevancia en su rol de constructores de consenso sobre los espacios de uso común.

Como se observa en este relato, en el urbanismo popular, el orden urbano se encuentra sustentado a partir de convenciones, esto es en usos y costumbres y antes que

en reglas formales (Duhau y Giglia, 2008). Asimismo, aquí la organización y características del espacio público son resultado de procesos de lotificación, de edificación de vivienda y de múltiples formas de apropiación y usufructo del espacio público para distintos fines.

Así, en la Carbonilla, ciertos usos del espacio público como preparar un asado o colocar una pileta de lona en la vereda tienden a ser aceptados por los vecinos con frecuencia sin mucho conflicto. Sin embargo, otras prácticas regularmente aceptadas en el orden socio-espacial de los asentamientos informales, como la construcción de escaleras caracol por fuera de la vivienda o la obstrucción definitiva de una vereda, en La Carbonilla se encuentran prohibidas. Entonces, a contramano de lo que se puede percibir desde una primera impresión se trata aquí de “espacios reglamentados” (Duhau y Giglia, 2008) con lógicas particulares.

Entonces, han sido algunos actores que lograron imponer a los vecinos de su sector el cumplimiento de las normas en función de su relación con el territorio y de la apropiación que hayan desarrollado sobre él. Pablo, ex-trabajador de la SNAH, me cuenta un caso significativo sobre la construcción de veredas y el rol de una de las delegadas:

P: Otra cosa... la negociación de la vereda, que era una forma de que esté la vereda y que no avance la escalera caracol y que haya ahí como una línea... Pero justo donde vive Miriam está muy levantado. Y Miriam es testaruda y es inteligente. Logró que todo el mundo respete esa veredita minúscula, que del otro lado (en frente) estaba muy prolija. Y el primero que hizo como una barranca, una escalera para llegar hasta la calle... se la hizo bajar.

Y: Miriam...

P: Miriam. Ella tiene como mucho territorio, pero la verdad que está desde siempre... Los hijos deben ser medio bravos. Hay alguna lógica ahí, no sé... donde lo logró. Cuestión que si mirás todo este borde son unos diseños muy raros de cómo ir bajando sin pasarse de la línea de la vereda... Digamos, toda una cuadra de unos tipos que se

volvieron locos porque no tenían que pasar esta línea para que exista la vereda. (Entrevista con Pablo, ex-trabajador de la SNAH, 6 de enero de 2018)

Así, el rol que juegan algunos actores sociales –y sus relaciones de parentesco–, con relativo poder territorial son particularmente importantes para el sostenimiento de estas normas convencionales. Asimismo, este poder se sustenta en cadenas de relaciones sociales que garantizan el cumplimiento de una red de derechos y obligaciones que funcionan a nivel micro-local y mediados por mecanismos informales que restablecen el orden interno ante un incumplimiento de las normas (Thomasz, 2017).

La presencia territorial resulta clave en lo que respecta al cuidado del espacio, no solo para hacer cumplir “el código” si no también para trabajar en el control cotidiano de las obras de infraestructura y tendido de redes de servicios que vayan a realizar cualquiera de los organismos del Estado en el territorio. A su vez, los delegados y miembros de la comisión directiva insisten en el presente, ante la llegada de un vecino nuevo, tanto cuando construye como cuando se trata de un inquilino, en la necesidad de advertirle que no recurra a instalaciones ilegales de luz y de agua.

“Cuando viene un vecino nuevo le decimos, que espere la cuadrilla, que no se corte sólo”, “no, usted nos tiene que llamar o avisarle a la comisión”. En el caso de que venga una familia nueva a alquilar, hablan con los dueños de la casa para avisarle, aunque me cuentan que generalmente ya saben. (Fragmento de registro de campo, 5 de diciembre de 2017).

Así, tanto la buena administración del servicio de electricidad –contra poniéndose a otros barrios donde existe un mercado informal del servicio en manos de pocas personas que tienen acceso a los transformadores–, como la presencia de veredas y la ausencia de escaleras caracol afuera de las casas son elementos que conformaban a la Carbonilla como un asentamiento preparado para afrontar un rápido proceso de reurbanización y los delegados velaban por el mantenimiento de estas condiciones ante esta eventual posibilidad.

Este proceso de transformación de un entorno natural hostil en un espacio habitable conllevó como resultado un “orden socio-espacial específico” (Duhau y Giglia, 2008) que se alcanzó a través del establecimiento de reglas discutidas con distintos mecanismos para ser consensuadas colectivamente. Este orden socio-espacial que fue cristalizándose con el transcurso del tiempo, fue construido con los criterios más similares al tejido formal de la ciudad en lo que refiere a los espacios de uso común, transformando un espacio inhóspito en un espacio habitable. Estos criterios tenían como objetivo la disputa del barrio por su estatus de ciudad. Esto es, en tanto construían un ordenamiento territorial que respete ciertas normas de urbanidad, darían buenos argumentos ante las agencias del Estado en su lucha por la re-urbanización.

3.2.3 La construcción de ciudadanía horizontal

Llegados a este punto, podemos afirmar que mientras transcurría este proceso de producción del habitar entablado por los habitantes de La Carbonilla en el que transformaron un predio ferroviario en una urbanización, se iniciaba de forma consustancial una disputa por la constitución de los habitantes del barrio por su reconocimiento como ciudadanos de la CABA.

Sin embargo, antes del inicio de este proceso de lucha por este reconocimiento –exigiendo al GCBA que La Carbonilla sea incluida en el listado de las villas de la Ciudad–, se había gestado un proceso de ciudadanía horizontal (Cfr. Neveu, 2005; Girola y Garibotti, 2019).

Es aquí que aludimos a un proceso de ciudadanía desde una dimensión horizontal (Neveu, 2005) llevado a cabo por un conjunto de actores que se reconocen a sí mismos como miembros de un grupo y que se encuentran involucrados en un proceso de movilizaciones y disputas por el acceso al derecho a la vivienda. Así, el derecho a la vivienda fue emergiendo desde la autogestión de los propios habitantes en el marco de dinámicas cotidianas de solidaridad y cooperación, pero también de tensiones y conflictos.

Con esta dimensión horizontal de la ciudadanía nos queremos referir también a la producción de acuerdos cotidianos (inestables y no exentos de conflictos y contradicciones) sobre la construcción de viviendas, la provisión de servicios y los usos de los espacios comunes en la escala micro-local de un asentamiento en el cual el Estado no

actuó como principal ordenador del espacio. Así, este proceso que había comenzado en relaciones de co-habitancia se constituyó posteriormente en relaciones de conciudadanía.

Podemos decir que este proceso de ciudadanización y autogestión del derecho a la vivienda que observamos en la escala micro-local se llevó a cabo a partir de la conformación de una comunidad de pertenencia (constituida en un principio en torno a vínculos familiares y de vecindad) y fusionada por el cumplimiento de un sistema de derechos y obligaciones (Thomasz, 2017), algunos implícitos y otros explícitos, orientados a consolidar la construcción del barrio bajo los patrones más semejantes posibles a los de la ciudad formal (como ser el ancho de calles y veredas). De esta forma los acuerdos sobre los usos del espacio se conformaron intentando reproducir las normas espaciales reguladas bajo el código urbanístico de la ciudad.

Esta idea de comunidad de pertenencia y de lazos de solidaridad se hace presente no solamente en la forma de acceso a la tierra y de construcción de viviendas –tanto en el caso de los cartoneros cuya primera vivienda fue donada por una familia y compartida por varios grupos familiares que se encontraban a la intemperie, como en el caso de los migrantes peruanos que se unían en un *pandero* para poder comprar un terreno entre diversas familias– sino en situaciones más urgentes como ser la necesidad de realizar una colecta para poder organizar el velorio de una niña que había fallecido, o en la preparación en una casa donde se comparte el festejo de cumpleaños del mes de todos los/las niños/as del barrio.

Así, en el proceso de construcción del barrio, sus habitantes se fueron conformando como integrantes de una micro-comunidad política (no exenta de conflictos) con sus propios representantes –designados en las asambleas que venían realizando semanalmente– y membresías, con un sistema de derechos y obligaciones impulsado por la necesidad de vivienda (Thomasz, et al 2018). El cumplimiento de estas obligaciones debía ser acatado por todos –desde ya, con sus transgresiones– en la medida en que el cuidado y mantenimiento de los espacios de uso común y de los servicios podían considerarse una garantía —en palabras de los habitantes— para que el barrio sea urbanizado.

Como se estableció al principio de este trabajo, el proceso de disputa y construcción de acceso a derechos se articula complementariamente –y a veces de forma contradictoria– en las distintas escalas del territorio. Así, en la escala micro-local –que

abarca procesos que transcurren en los ámbitos del barrio, la vivienda y los sitios de circulación cotidiana— se pueden llevar a cabo dinámicas de construcción de normas, derechos y obligaciones orientados a la producción y conservación del orden socio-espacial.

Por este motivo, los entrevistados comentan con orgullo la buena administración del servicio de energía eléctrica por parte de un vecino que trabajaba para las cooperativas que brindan el servicio; así explicaban “en el barrio la electricidad no es un negocio”, en contraposición a otros barrios donde existe un mercado informal del servicio en manos de pocas personas que tienen acceso a los transformadores.

En este punto, una vez consolidada esta micro-comunidad de habitantes del barrio comienza un período que trasciende la escala micro-local de los contornos del barrio para comenzar a interactuar con las agencias del Estado de escala local. En esa interacción, los habitantes del barrio, apelan a argumentos meritocráticos, procurando dar cuenta de su comportamiento como “buenos ciudadanos” intentando diferenciarse de otras villas y asentamientos de la ciudad a partir de determinadas características del barrio, como ser el cuidado de los espacios comunes o el buen tratamiento de las redes de servicios (agua, electricidad, cloacas).

A partir de este supuesto inicial, los habitantes del barrio también sustentan su derecho a permanecer por diferentes motivaciones, con sus matices, ya sea por haber pagado por el acceso a la tierra o por el tiempo que llevan habitándola y por el trabajo depositado en ella:

“Hay algunos que tienen miedo porque están ocupando, pero hay otros que están firmes y dicen “esto me pertenece porque cuando el gobierno me dejó sin nada yo me hice esto” (Registro de campo, charla con trabajadores de la Defensoría del Pueblo, 13 de diciembre de 2017).

La idea de un modelo de ciudadano que se esforzaba en respetar y hace cumplir las normas y patrones de la manera más similar a lo que se observa en el tramo formal de la ciudad, apelando a una gramática moral que apela a los valores de responsabilidad y esfuerzo (Pérez, 2019)²⁸, se presentaba como una construcción discursiva válida y

28 Pérez (2019) analizó el caso de la Federación Nacional de Pobladores de Santiago de Chile en donde encuentra una apelación a la biografía de los sujetos para argumentar su demanda de permanencia. Así, el

legitimante para disputar la intervención del Estado en un futuro proceso de reurbanización del barrio.

3.2.4 El vínculo con las instituciones en la lucha por su reconocimiento

A lo largo del proceso que se ha venido describiendo en los apartados anteriores el vínculo que han establecido los habitantes del barrio con las instituciones del Estado en sus diversas representaciones se ha ido transformando desde un período más caracterizado por la informalidad y las necesidades más inmediatas hasta un proceso de formalización y de concepción de derechos.

Así, por un lado, en un primer período, las actividades que desplegaban los sujetos estaban orientadas a satisfacer necesidades de carácter más inmediato y urgente –como ser obtener agua, un lugar para descansar y alimentarse–, mientras que el vínculo con las instituciones del Estado era por medio de la fuerza policial caracterizado por diversos intentos de desalojo y denuncias de los vecinos del barrio de La Paternal. En este período, el predio ferroviario –convertido en una urbanización incipiente– era comprendido desde relatos de distintos actores como “selva de pastos altos”, “tierra de nadie”, “lugar de los borrachos”, “lugar de los paqueros”. En rigor, un espacio de la otredad: desolado, desconocido y, principalmente, peligroso.

Por otro lado, en adelante, las actividades que desarrollaban los habitantes consistían en la construcción de viviendas de material así como también el desarrollo de obras de infraestructura y, especialmente, comenzaba un período de lucha por la reurbanización e integración socio-urbana del barrio entendiéndolo a esta como un derecho. Vale decir, si en un principio las actividades desarrolladas tenían un carácter de necesidad, ahora tenían carácter de derecho.

Esta transformación de una concepción de necesidad a una concepción de derecho fue acompañada por la llegada –de forma inestable, discontinua y conflictiva– de distintas instituciones estatales y no estatales: agrupaciones políticas (vinculadas al kirchnerismo y a la izquierda que contaban a residentes del barrio entre sus militantes);

hecho de haber nacido o vivido gran parte de sus vidas allí, se presentaba como una dimensión política en la que los pobladores se autoconstruyen como “hacedores de ciudad”.

organizaciones no gubernamentales como SEDECA; empresas de provisión y control de servicios (AySA, ENRE); dependencias públicas como la SECHI y la SNAH –entre otras–.

A partir de este período, en el que los habitantes del barrio comenzaban un diálogo continuo y persistente con distintos organismos del estado se inicia diversos caminos burocráticos mediados, en principio, por el Poder Judicial y luego por el Poder Ejecutivo y Legislativo, camino que se desarrollará en profundidad en el capítulo siguiente.

3.3 Reterritorializando la ciudadanía en la escala micro-local del barrio: algunas reflexiones

Este proceso de producción del habitar entablado en La Carbonilla se iba consolidando en una forma de *territorialización sui generis* construyéndolo como un espacio social poniéndole trabajo humano de quienes lo habitan (Tiscornia, 2015). A partir de esto, los habitantes de La Carbonilla comenzarían a disputar su reconocimiento como sujetos de derecho –como ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires– instando la llegada de políticas públicas destinadas al hábitat precario.

En el transcurso de la consolidación del barrio, y ante la ausencia del estado como organismo ordenador del territorio, se vieron involucrados en la necesidad de forjar normas sobre el uso de los espacios comunes por medio de acuerdos que se implementaron a través de discusiones y talleres, pero también de la cristalización de los usos cotidianos. De esta forma, los habitantes del barrio forjaron un conjunto de redes de obligaciones y derechos sobre el uso del espacio, consolidando vínculos horizontales de ciudadanía. Estos mecanismos no se encontraban escindidos de la regulación oficial como el Código Urbanístico y el Código de Edificación de la ciudad, sino que más bien buscaban ser reproducidos.

Es así que afirmamos que en esta serie de micro acciones cotidianas y constitutivas de la producción del habitar que desplegaron los habitantes del barrio en una escala micro-local y cotidiana, se desarrolló un proceso de ciudadanía horizontal, en tanto se entablaban relaciones de cooperación entre conciudadanos en el transcurso de la lucha por el acceso a un derecho.

4. CAPÍTULO III. LA CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO EN LA ESCALA LOCAL: DE ASENTAMIENTO A VILLA

En este capítulo se abordará el proceso de intervención judicial de La Carbonilla en el cual se insta al GCBA a reconocerlo bajo la categoría de “villa” de la ciudad. Se describirá cómo en este recorrido el territorio de La Carbonilla pasa a ser territorio reconocido por el Estado local, y sus habitantes, como ciudadanos de la CABA. En esta instancia, los representantes legítimos del barrio entablan vínculos progresivamente con los poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo.

4.1 La progresiva judicialización del hábitat precario en la CABA

4.1.1 El precedente legal: la escueta redacción de la Ley 148

“Señor presidente: los pobres están en la agenda política de la Ciudad, están en el tratamiento de esta Legislatura; la gente de las villas son ciudadanos de esta Ciudad y esto es lo que estamos por votar en breves momentos”²⁹ (Diputado Srur, 29/12/1998, recinto de la Legislatura Porteña)

Estas palabras eran mencionadas por un diputado en el contexto de la Sesión Extraordinaria en los últimos días del año 1998 en la Legislatura de la CABA con objeto de la aprobación de la Ley 148 de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y NHT.

La sanción de la Ley 148 era producto de una larga lucha de las organizaciones villeras. En su escueta contenido establecía la creación de un programa de radicación y transformación de las villas y NHT. Para esto instaba a la conformación de una Comisión Coordinadora Participativa formada por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de habitantes de cada barrio.

El marco legal más amplio en el que se encuadraba este nuevo abordaje de las villas era la flamante Constitución de la CABA³⁰. Particularmente, el artículo 31 en el que

29 Versión Taquigráfica N° 70, Legislatura de la Ciudad, 7° Sesión Extraordinaria, 29 de diciembre de 1998, palabras del diputado Srur.

30 Allí se establece explícitamente la igualdad ante la ley anulando cualquier forma de discriminación que promueva la segregación (artículo 11); impulsa el desarrollo humano y económico (artículo 18); asegura el

se insta a resolver progresivamente el déficit habitacional priorizando los “sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos” es superador de la escueta mención sobre el acceso a la vivienda digna que se manifiesta al término del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Aquí, la propuesta de descentrarnos de las definiciones normativas de ciudadanía, incluye repensar las concepciones de lo que se considera un derecho en determinado momento histórico y en determinado lugar. En ese sentido, tanto la inclusión del artículo 31 en la Constitución de la CABA, como la sanción de la Ley 148 se constituían como producto de la lucha histórica de las organizaciones sociales del campo popular por la inclusión –al menos *de jure*– de una población que había intentado ser expulsada de territorio de la ciudad.

Categorizados en este nuevo marco legal como *pobladores marginados*, los habitantes de las villas y NHT, progresivamente disputaban una nueva construcción de política pública³¹. Ésta nueva ley, incluía –al menos formalmente– a una parte de la población de la ciudad como objeto de intervención estatal. Habitualmente señalados como población extranjera –aunque en muchos casos no lo sean– se habían constituido durante gran parte del siglo XX, como los ‘otros’ del estado (Lazar, 2013), los no ciudadanos.

Aquí, el discurso esgrimido por el diputado Srur, a tan solo dos años del inicio del proceso de autonomización de la ciudad, disputaba una concepción hegemónica de ciudadanía. Esa disputa se establecía en el escenario parlamentario, sitio en donde se encuadran por excelencia las concepciones de lo que es ser ciudadano, donde se afirma la presencia del Estado y la participación de los individuos en las decisiones sobre problemas públicos. Es en estos espacios y escenarios donde se encuadran actitudes ciudadanas esperadas, pero también donde se diputaban esas concepciones (Clarke, et al 2014).

Sin embargo, como explicaron Holston y Appadurai (1999), el acceso a una ciudadanía sustantiva, esto es la posesión y ejercicio efectivo de derechos, no se

derecho a la salud vinculado a la alimentación, vivienda y trabajo (artículo 20) y promueve el desarrollo de una política de planificación y gestión del ambiente urbano (artículo 27).

³¹En este trabajo se utiliza la noción de política pública en un sentido amplio, como el conjunto de decisiones y acciones implementadas por medio de tareas normativas y administrativas, y que abarcan el proceso de sanción de reglas generales hasta la ejecución de estas. Para profundizar ver Suburats (et al, 2008).

establece exclusivamente por medio de la enunciación formal de membresía a determinada comunidad política. Así, la conformación histórica de muchas villas de la ciudad y la vida cotidiana en los barrios precarios de la ciudad da cuenta de las tensiones entre estos derechos reconocidos *de jure* (Wanderley, 2009) y su concreción real. Vale decir, el efectivo cumplimiento de la Ley 148 fue pospuesto por las diversas gestiones que prosiguieron a su sanción.

A pesar de esta vulneración, la Ley 148 –aunque corta en su redacción y ambigua en sus procedimientos– se constituyó como una herramienta legal de disputa de derechos para las organizaciones villeras de la CABA. Principalmente, para continuar demandando el derecho a la re-urbanización y al acceso formal a infraestructura y servicios de calidad.

Las diversas agencias en las que se dividen y organizan según los recortes territoriales y las funciones del Estado, pueden regirse por acuerdos y principios diversos. Estos pueden acoplarse a través de los distintos niveles, o bien entrar en contradicción, según sea mayor o menor su grado de apertura a la demandas ciudadanas de cada grupo (Clarke. et. al, 2014). Las categorías y adjetivaciones con las que los organismos estatales se han referido a las manifestaciones de hábitat precario en la ciudad y a sus habitantes han estado enmarcadas en la diversidad de espacios, momentos y escenarios atravesados por los proyectos políticos en pugna (Cfr. Clarke et al., 2014) que caracterizan las distintas esferas del Estado y que son disputados continuamente.

Esta complejidad de niveles y agencias, abre canales alternativos para que los grupos excluidos de la ciudadanía formal puedan posicionarse como interlocutores de las agencias del Estado. Han sido, pues, las agencias del Poder Judicial las que se han venido constituyendo durante las últimas dos décadas como el interlocutor estatal de las organizaciones villeras de la ciudad. Así, algunos actores y canales institucionales que se dedican a litigios en la esfera de los Derechos Humanos y al Poder Judicial³², progresivamente, fueron allanando el camino para la delimitación de nuevas políticas públicas vinculadas al hábitat (Fainstein y Palombi, 2019).

32Como ser por ejemplo el Ministerio Público Tutelar y Defensoría General de la Ciudad

4.1.2 De villas y asentamientos a “urbanizables” y “no urbanizables”

En paralelo, los asentamientos precarios que se venían construyendo en distintos espacios de la ciudad no solo distaban de las villas por su aparición reciente sino que –a diferencia de estas– no eran reconocidos como sujetos de intervención pública. Así, aunque la Ley 148 otorgaba reconocimiento y legitimidad a los habitantes de las villas frente al Estado, esto no se hacía extensivo a los habitantes de los NAUs³³ (Rodríguez, 2010). De esta forma, cuando los habitantes de las villas ya tenían su Ley –que formalmente instaba desde la normativa a la intervención estatal para urbanizar estos territorios–, los habitantes de los nuevos asentamientos se convertían ahora, en los nuevos “otros” del Estado (Lazar, 2013) que no eran incluidos en ninguna política de regularización del hábitat.

Así, por un lado, la definición establecida por el Programa de Regulación y Ordenamiento del Suelo Urbano diferenciaba los asentamientos precarios de las villas, afirmando que estas últimas se constituían como asentamientos irregulares de antigua formación cuya transformación se encuentra contemplada en diferentes normativas sancionadas, mientras que los primeros no lo eran, ya sea porque se hallaban localizados en tierras que no constituían propiedad del Gobierno de la CABA o porque no se encontraban aptas para su urbanización.

En resumidas líneas, la categorización de estos barrios se remitía a las características físicas y jurídicas de las tierras en las que se establecían, sintetizando su distinción a “urbanizables” y “no urbanizables”. Así, la posibilidad de que las demandas de estos grupos tengan recepción por parte de los funcionarios de gobierno del Poder Ejecutivo estaba determinada por la normativa urbana sancionada sobre las tierras en las que se asentaban –asumiendo que tal normativa fuese un documento estático sin posibilidad de modificación–. De esta forma, prevaleciendo una mirada técnica del territorio, se omitía una definición sobre las personas que residían allí.

Por otro lado, según la clasificación realizada por la Defensoría del Pueblo de la CABA, que los definía bajo la categoría de NAU, daba cuenta de una mayor sensibilidad respecto de la población que los conformaba. Si bien, en principio eran descriptos por su

³³Como se explicó en la introducción, la categoría NAU ha sido utilizada para diferenciar a los asentamientos precarios que fueron conformándose en los intersticios urbanos de la CABA desde finales de la década de 1990, de las villas que existían históricamente en la ciudad y que se comenzaron a repoblar en la década de 1980 después de las violentas erradicaciones llevadas a cabo por el gobierno de la última dictadura militar.

localización (en torno a equipamientos en desuso debajo de puentes, autopistas o en terrenos aledaños a las vías del ferrocarril) también mostraban en su definición algunas particularidades de su población: gran parte de su población, en sus inicios al menos, se dedicaba a actividades informales como la recolección de cartón y metal y objetos en desuso.

Los NAU que se fueron consolidando con el paso de los años, como es el caso de La Carbonilla, fueron puntualmente aquellos que se hallaban sobre galpones y tierras ferroviarias en tanto son las grandes extensiones de tierra vacante que se localizan en la centralidad urbana. Así, sus habitantes no eran reconocidos como ciudadanos del territorio de la Ciudad de Buenos Aires con el pretexto de que en diversos casos se hallaban habitando tierras que, por ser ferroviarias, eran de jurisdicción nacional. Si las tierras no conformaban parte de la jurisdicción de la ciudad, entonces sus habitantes no eran considerados ciudadanos de este territorio.

De esta manera, las categorías estatales de “villa” y “NAU” condicionaban no solo el acceso a ciertas políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones del hábitat, sino también a cualquier intervención que trabaje sobre las condiciones mínimas de higiene y acceso a servicios. Los NAU no solamente eran tierras “no urbanizables”, sino que al estar asentados sobre tierras que no podían ser parte de la ciudad, “no existían” como población destinataria de una política pública, a no ser de una política de exclusión³⁴.

En este punto nos trasladaremos de la escala micro-local del territorio –en la que se desarrollan cotidianamente acciones vinculadas a producción del habitar y acuerdos sobre los espacios del barrio y la vivienda– hacia la escala local que remite al ámbito de la CABA. En tanto, esta escala trasciende los actores sociales que se encuentran presentes en el barrio, se incorporan nuevos actores e instituciones, al proceso de construcción del territorio en sus distintas dimensiones y de disputa por el derecho al hábitat.

Entonces, la disputa que iniciarían a continuación algunos NAU localizados sobre tierras ferroviarias por ser reconocidos en la categoría *villa* tenía tres aspectos: su reconocimiento como territorio que correspondía a la Jurisdicción de la CABA, la demanda

³⁴ En este punto, Florencia Rodríguez (2010) ha analizado el surgimiento de los Nuevos Asentamientos Urbanos y los procesos de desalojo que el Estado local implementó hacia esta población. Específicamente el caso paradigmático del Asentamiento Rodrigo Bueno.

por su inclusión en una política pública de intervención urbana sobre el barrio en distintas áreas y el reconocimiento de sus habitantes como ciudadanos de la CABA.

4.1.3 La Secretaría Ad-Hoc y la regularización de las elecciones en las villas

En los años posteriores a la autonomización de la Ciudad, la conformación del hábitat precario como problema de abordaje estatal ha tenido un camino sinuoso y complejo, en el que se hallan, por un lado, la transformación y creación de nuevas agencias del Poder Ejecutivo y, por otro lado, la progresiva intervención de agencias del Poder Judicial instando a este a producir definiciones.

Por su parte, las agencias del Poder Ejecutivo han sido infructuosas en cuanto al cumplimiento de las funciones que se les otorgaba. En el año 2003 la Comisión Municipal Vivienda se transformaba en el IVC³⁵ teniendo como función ejecutar las políticas de vivienda de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la Constitución. No obstante, el IVC no ha tenido hasta el año 2016 una participación activa en los asentamientos precarios del territorio de la Ciudad. A su vez, organismos que se crearon posteriormente, como la UGIS en el año 2007 o la SECHI en el año 2011 fueron cambiando en la práctica la función para la que estaban destinados desde su conformación hasta el momento³⁶.

A lo largo de este período, fueron mutando también las categorías con las agencias estatales referenciaban a los habitantes de estos barrios. Estas categorías, enunciadas en el marco de políticas públicas, se construyen en interacciones entre los grupos excluidos que luchan por incorporarse a la agenda pública y las agencias del Estado. Así, nos pueden brindar una perspectiva de cuál es el sujeto ideal que será destinatario de esta política. Entonces, las diversas categorías como *pobladores marginados*, *habitantes* o *vecinos* dan cuenta de dinámicas de exclusión e inclusión (Sander y Garibotti, 2018) de actores políticos en diferentes momentos históricos.

³⁵Ley 1251/03

³⁶En el caso de la UGIS, cuya función era el abordaje situaciones de emergencia, con el transcurso del tiempo se vio en la necesidad de intervenir en problemáticas que surgen de conflictos estructurales: limpieza de cloacas, envío de camiones cisterna para el abastecimiento de agua y cortes de energía eléctrica (Rodríguez et al, 2015; Palombi y Fainstein, 2019).

Por su parte, el Poder Judicial comenzaba a tener mayor protagonismo³⁷ en la definición de políticas públicas destinadas al hábitat. Específicamente en la exhortación al Poder Ejecutivo sobre el cumplimiento de la Ley 148. Fue en el año 2004, que el Asesor Tutelar³⁸, junto con el acompañamiento del grupo de curas villeros, advertía la necesidad de efectuar un abordaje jurídico de las particularidades sociales, económicas y culturales de barrios de la ciudad en los que prevalecían condiciones de vida infrahumanas. A continuación se iniciaban intervenciones judiciales en algunas villas de la ciudad.

Los pasos a seguir en estas intervenciones, de acuerdo a los preceptos de la Ley, eran exhortar al IVC a la realización de un censo poblacional, la conformación de un padrón y la elección de representantes por sector. De esta forma con representantes electos, cada barrio tendría interlocutores legítimos frente a las agencias del Poder Ejecutivo. Esta intervención del Poder Judicial se constituía así, como un vínculo institucionalizado que mediaba entre los habitantes de la villas y asentamientos y el Estado, proceso en el que se reconocía su derecho a residir en el área.

Posteriormente, en el año 2008, otro grupo de villas y asentamientos que aún no habían sido intervenidos presentaban conjuntamente un recurso de amparo colectivo, con el patrocinio de quien era en ese momento el Presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura. Este tuvo como propósito exigir para esos casos el cumplimiento efectivo de la Ley 148 con el objetivo de incluirlos en su aplicación. A su vez, la intervención judicial se presentaba como garante de la transparencia de los procesos electorarios, de modo que estas poblaciones pudieran ejercer sus derechos políticos (Vaccotti, 2017).

Para el año 2011, la intervención de estos procesos electorales se institucionalizaban con la creación de la Secretaría Ad-Hoc de Barrios Vulnerados que funcionaba (y funciona actualmente) en el Juzgado N°4 en lo CAyT y que tendría a cargo la realización de los procesos electorarios en las villas de la Ciudad. Así, cada asentamiento al que le habían negado su reconocimiento como “villa”, lo solicitaba ahora por medio de una definición judicial.

37 Vale aclarar, desde el inicio del proceso de autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, se habilitaron transformaciones que dieron lugar a nuevas plataformas de apoyo (Smulovitz, 2008) que facilitaron la apertura de los ámbitos judiciales de los sectores populares en esta jurisdicción. Entre estas reformas del Poder Judicial, la gratuidad del trámite para iniciar un recurso de amparo, ampliaba las posibilidades de acceso para los sectores populares

38 El Asesor General Tutelar está a cargo del Ministerio Público Tutelar, organismo del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires que tienen como función la promoción del acceso a la justicia y la protección de los derechos y garantías de los/as niños/as, adolescentes y personas con padecimiento de salud mental.

De esta manera, el Poder Judicial se constituye para los habitantes de las villas y asentamientos como un medio de construcción vertical (Neveu, 2005) de ciudadanía, en tanto se formalizaba la relación entre el individuo y las agencias del Estado, a partir del reconocimiento de su membresía a la comunidad política de la ciudad.

Pero aquí también interesa –intentando contribuir a la construcción de una antropología de la ciudadanía– remarcar la dimensión colectiva de la ciudadanía para cuestionar el concepto clásico de ciudadanía que homologaba al ciudadano en tanto individuo (Wanderley, 2008). Así, los habitantes villeros venían entablado estas disputas por el derecho a la vivienda digna en su calidad de pertenencia a un colectivo (que a veces se remitía al barrio en el que residen mientras que otras nucleaba al movimiento de diversas villas) a partir de la cual se concretaban y construían aprendizajes sobre los canales factibles para demandar derechos de ciudadanía, así como también para fortalecer mecanismos de control sobre las acciones estatales (Wanderley, 2008).

4.2 El proceso de intervención judicial en La Carbonilla

4.2.1 La llegada de La Carbonilla a la Secretaría Ad Hoc

Para el año 2012 cuando los habitantes de la Carbonilla presentaban ante la justicia un recurso de amparo colectivo contra el GCBA y el IVC, este era ya el camino habitual por el cual las villas y asentamientos solicitaban la presencia del Estado para legitimar sus comicios. En este caso, los firmantes eran un grupo de nueve habitantes del barrio junto con el patrocinio de un abogado, quien a su vez es también militante de las causas vinculadas a las desigualdades urbanas.

En esta solicitud se instaba al GCBA a que incluya a La Carbonilla en la operatoria de la Ley 148 y denunciaba también la falta de provisión de redes de infraestructura y de servicios básicos por parte del GCBA, por encontrarse asentados sobre tierras ferroviarias.

“La Carbonilla’ por encontrarse asentada sobre tierras cuyo dominio pertenecen al Estado Nacional fue etiquetada por el GCBA como un asentamiento y, en consecuencia, le negó

toda prestación de servicios públicos” (Fragmento del recurso de amparo³⁹)

En el mismo, se instaba también al GCBA a adoptar las medidas necesarias para ejecutar la integración urbanística y social del barrio. A su vez, en el tiempo que demorara la ejecución de este proceso, se lo exhortaba a proveer servicios de alumbrado y agua potable, garantizar la seguridad y limpieza del barrio, diseñar un plan de obra para el tendido de red de electricidad, instalar la red cloacal y pluvial y drenar las cámaras sépticas y pozos ciegos.

La necesidad de intervención judicial aquí se alegaba señalando las condiciones de “vida infrahumanas” existentes en el barrio, enumerando una serie de características (la precariedad de las viviendas, el hacinamiento, la presencia de plagas, la ausencia de red cloacal y agua potable) que prevalecían aun después de más de diez años de la llegada de sus habitantes. Se presentaban asimismo, a modo de anexo, informes realizados por otros organismos del Estado⁴⁰.

En el mismo escrito, haciendo referencia tanto a dichos informes como a testimonios de los habitantes, se admitía la existencia de conexiones de servicios realizadas bajo modalidades informales refiriéndose a esto como “conexiones caseras”, “conexión irregular”, “canillas comunitarias” y hasta presentaba la descripción de un mercado informal de servicio eléctrico:

“No todo el Barrio cuenta con acceso a luz eléctrica. Una parte del Barrio está conectada de manera informal a la red eléctrica de un corralón cuyo propietario les cobra por mes” (Fragmento del recurso de amparo).

Estas descripciones que pueden ser señaladas como informales o irregulares en el escrito –o muchas veces como “ilegales” por los discursos hegemónicos– se mencionaban con el objetivo de dar cuenta de la precariedad en las condiciones de habitabilidad en tanto siempre aparecían acompañadas referencias a la peligrosidad que generarían las consecuencias posibles de esta coyuntura, alegando que podrían tener como resultado electrocución o incendios.

39Expediente 31699/79 (Juzgado 1ra instancia CayT. Sec. Ad hoc. CABA, 2012)

40Estos eran informes elaborados por la Sindicatura General de la Ciudad y del Hospital General de agudos Teodoro Álvarez.

Si entendemos que las prácticas de ciudadanía se expresan en dinámicas de inclusión y exclusión, estas también incluyen los procesos por los cuales los sujetos se nombran y se identifican (Clarke et al, 2014). Desde este primer momento los habitantes de La Carbonilla, se presentaban solicitando la aplicación de una medida cautelar con el fin de “garantizar las condiciones mínimas de vida digna de las familias” del barrio. Su construcción era desde un lenguaje de padecimiento con la utilización reiterada de adjetivaciones como “afectados”, “marginados”, “vulnerados” o “carenciados” entre otras del mismo campo semántico. Así también la apelación a descripciones como “alto riesgo”, “peligro” y “no seguro”, construía una representación de individuos negados de la asistencia y reconocimiento del Estado.

Finalmente, el fallo judicial resultó a favor de los habitantes de La Carbonilla. Esto conllevó al inicio del proceso de intervención judicial para la implementación de la elección de representantes políticos. Aquí, el reconocimiento bajo la categoría de “villa” y la inclusión de esta en la operatoria de la Ley 148, se constituía como un punto de inflexión en su historia en tanto sus habitantes hasta el momento no eran reconocidos como residentes/habitantes de la CABA. Era a su vez el camino a conformación de una micro-comunidad política, en tanto serían censados para la realización del padrón electoral y elegirían sus propios representantes barriales.

En esta instancia, los habitantes del barrio, que habían transformado un espacio no destinado a construir viviendas, en un espacio habitable procurando construir ciudad desde los marcos más similares a los que la normativa urbana del territorio de la ciudad obliga, ahora alcanzaban el status de “villa” como el primer paso de la demanda por la reurbanización. Así, pese al estigma que posee la noción de “villa” desde el sentido común; desde la concepción técnica estatal, el reconocimiento bajo esta categoría habilitaba no solamente la elección legítima de representantes políticos sino la llegada de otros servicios de emergencia que las villas de la ciudad poseían.

4.2.2 “Y lo que pasa a partir de ahí es que el barrio existe”⁴¹

Es en este punto que, como hemos mencionado, recurrimos a la categoría analítica de territorio como una noción que subraya el contenido político y jurídico

⁴¹Frase enunciada por una trabajadora del poder judicial en una entrevista realizada en la secretaría Ad-Hoc (31 de julio de 2018)

(Tiscornia, 2015). En primer lugar, porque en esta intervención los habitantes de La Carbonilla eran reconocidos como sujetos de derecho de la Ciudad en tanto participan en su rol de demandantes contra el Poder ejecutivo del GCBA. En segundo lugar, porque a partir de la intervención judicial se comenzaban a pactar sanciones formales escritas, enunciadas por un organismo estatal (como es el Juzgado), ante la transgresión de algunas normas de urbanidad, como ser la ocupación de los espacios considerados públicos. En este sentido, se establecían reglas escritas y se formalizaban las sanciones.

Así bien, en el momento en que la Jueza Elena Liberatori determinaba el inicio de la intervención judicial se iniciaban una serie de procedimientos y pasos burocráticos de carácter obligatorio. Estos comenzaban por un censo poblacional para la elaboración de un padrón. La intervención judicial implicaba entonces mecanismos propios de las democracias liberales, en tanto se realizaba el llamado a presentación de listas con candidatos a representantes y la realización de elecciones para la designación de delegados y miembros de la Comisión Directiva, a la vez que se imponían condicionamientos y obligaciones.

Estos condicionamientos se orientaban principalmente a posibles formas de modificar el espacio (vivienda y espacios comunes), pero también sobre las maneras de relacionarse entre los habitantes. En este punto, las políticas públicas, entendidas como documentos de intención, que incluyen a algunos grupos y excluyen a otros, se pueden comprender como la traducción de estas orientaciones. Así, las prácticas de ciudadanía se articulan y se disputan en medio de estas visiones y concepciones del mundo (Clarke et al, 2014) acerca de lo que es la acción política y lo que es “ser ciudadano”.

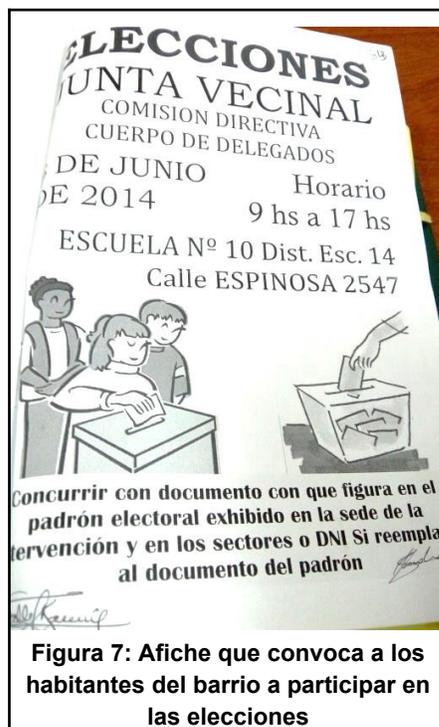
Frases como “esto era villa” o “lo que pasa a partir de ahí es que el barrio existe”⁴² enunciadas por trabajadores del Poder Judicial, se presentaban como definiciones fácticas que daban cuenta del reconocimiento, por parte de un representante del Estado, de los habitantes de La Carbonilla como ciudadanos de la CABA. En este sentido, la formalización e intervención del Estado en el proceso electoral no solo garantizaba el ejercicio de derechos políticos de sus habitantes, promoviendo su derecho a la participación política, sino que constituía a sus representantes electos como interlocutores

42 Frases mencionadas en una entrevista grupal realizada a trabajadores de la Secretaría Ad-Hoc de Barrios Vulnerados el 31 de julio de 2018.

legítimos con las agencias del Poder Ejecutivo en la lucha por el derecho a la integración socio-urbana de sus barrios.

4.2.3 El día de la elección de representantes en La Carbonilla

“Teniendo la junta vecinal nos van a abrir las puertas, porque antes no tenía. Antes del barrio estaba muy abandonado” declaraba frente a las cámaras la noche del 8 de junio de 2014 una de las flamantes electas representantes de la Comisión Directiva del barrio. Un clima festivo reinaba en el barrio, en las calles sus habitantes cantaban y aplaudían. Aquel día, desde las 9 de la mañana hasta las 17 horas en la Escuela República de Ecuador ubicada a pocas cuadras del barrio, se habían celebrado los comicios que elegirían representantes para La Carbonilla.



Así, diversas dependencias del Estado (local y nacional) participaron en la realización de estos comicios: Procuración de la CABA, Defensoría del Pueblo de CABA,

Consejo de la Magistratura CABA, Ministerio de Seguridad de la Nación, Ministerio de Educación de la CABA, Dirección de Fortalecimiento Familiar, UGIS, Escuela N°10 “República de Ecuador” y la Policía Metropolitana. Un extenso trabajo de articulación de estos organismos había sido llevado a cabo por la Secretaría Ad Hoc de Barrios Vulnerados.

Enmarcadas jurídicamente en los artículos 1° y 62° de la Constitución de la CABA que establecen el ejercicio de la democracia participativa y la garantía plena de los derechos políticos, las elecciones de representantes se conformaban como el corolario de un largo proceso de intervención judicial que se había iniciado en el año 2012.

Finalmente, los habitantes de La Carbonilla accedían a su reconocimiento como ciudadanos de la ciudad y el reconocimiento de su disputa por el acceso a un derecho fundamental de ciudadanía social como ser el derecho a la vivienda, mediado aquí por el ejercicio de sus derechos políticos. Rememorando la mencionada y bien conocida clasificación que supo reseñar el sociólogo T. H. Marshall (1964), la extensión de un acceso a un mínimo bienestar económico para la población –esto es, la institución de la ciudadanía social–, se conformaba históricamente como un paso posterior a la conquista de derechos de ciudadanía política⁴³.

En otro orden de cosas, Fraser y Gordon (1992) dieron cuenta de la vinculación histórica entre la esfera de derechos sociales y la idea de caridad⁴⁴. Así, en distintos momentos históricos las sociedades capitalistas han tendido a considerar la recepción de subsidios, vinculados a la cobertura y garantía derechos sociales para la población de menores ingresos, como una marca de desprestigio y deshonra.

Aquí, en los procesos eleccionarios de las villas de la ciudad, el ejercicio de los derechos políticos es la mediación que les permite continuar con su lucha por el derecho a la reurbanización. Esta práctica les permite legitimarse no solamente como habitantes y ciudadanos de la ciudad sino también como interlocutores válidos –a partir representar la voluntad de los habitantes del barrio– de los funcionarios estatales. A partir de este

43 Marshall (1964) construyó un esquema de la evolución histórica de acceso a derechos de ciudadanía en Europa, en donde planteó la conocida distinción entre ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social.

44 Las autoras advirtieron sobre el estigma que conlleva la recepción de subsidios sociales, hasta el punto de que su recepción podía implicar en algunos casos la restricción de otros derechos (como desplazarse fuera de su estado).

período, las formas de vincularse con el Estado local se institucionalizaban ingresando en los canales de la burocracia.

Ahora bien, estas elecciones tienen características particulares en las que quisiéramos profundizar. Los empleados de la Secretaría ad Hoc de Barrios Vulnerados explicaban, desde diferentes miradas, las características de estos procesos:

“Cuando hablamos de las particularidades que tienen estos procesos electorales, Walter (uno de los empleados judiciales) compara las elecciones en las villas con las elecciones de un centro de estudiantes o las de un sindicato, queriendo hacer énfasis en que están intervenidas. Miriam (otra empleada que parece ser de mayor rango que Walter), en cambio, me hace una comparación distinta: me dice ‘implica como una elección de una ciudad en chiquito’”. (Fragmento de registro de campo, con trabajadores de la Secretaría Ad Hoc de Barrios Vulnerados, 31 de julio de 2018)

De este fragmento y de las diferentes caracterizaciones que realizan quienes trabajaron en la preparación de este proceso, vale la pena detenerse en una: estas elecciones se encuentran intervenidas por el Juzgado N° 4 en lo CAyT de la CABA.

“Como esto se da en el marco de un proceso judicial, para que sea apropiado por la comunidad tienen que charlarlo, consensuarlo... pero en última instancia hay una jueza que decide, esto no es una asamblea”. (Entrevista con trabajadores de la Secretaría Ad Hoc de Barrios Vulnerados, 31 de julio de 2018)

Desde el mes de noviembre de 2012, se designó un interventor que, posteriormente, proponía un equipo de trabajo y convocaba a una reunión con un grupo de vecinos del barrio para su presentación. El primer paso para avanzar en este camino era la realización de un censo que daría como resultado el padrón electoral.

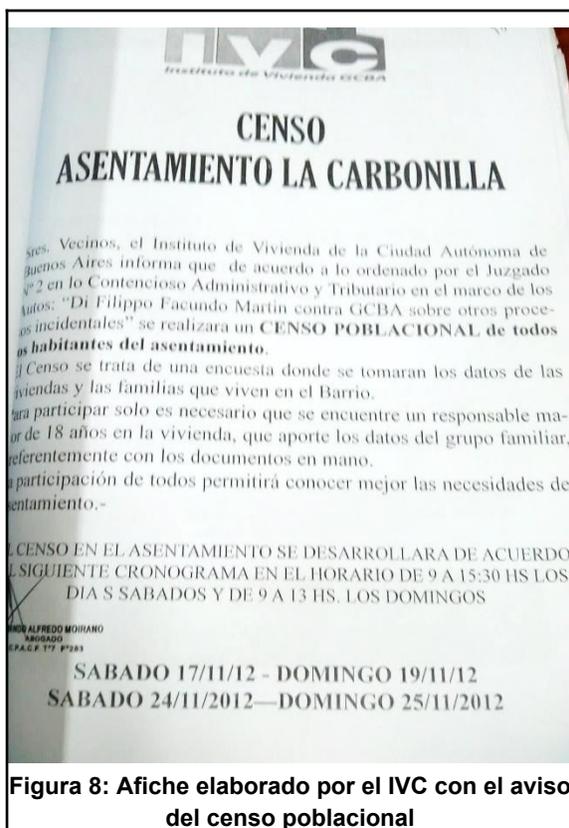


Figura 8: Afiche elaborado por el IVC con el aviso del censo poblacional

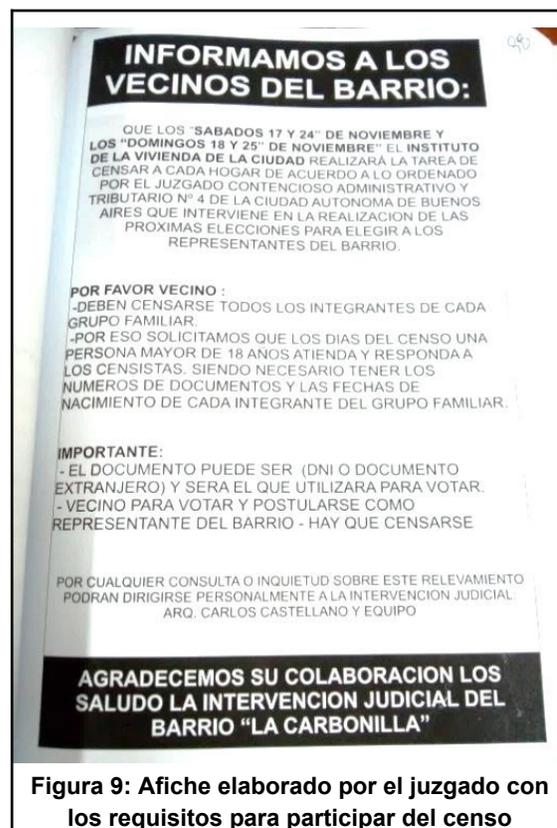


Figura 9: Afiche elaborado por el juzgado con los requisitos para participar del censo

Sin embargo, al llegar el primer día de la realización del censo, el organismo responsable del mismo no se hizo presente en el barrio, alegando que se habían “suscitado cuestiones operativas”. Esa falta generó una respuesta de parte del organismo judicial donde intimaba al IVC a cumplir con su obligación:

“En reuniones extrajudiciales funcionarios del IVC manifestaron que es una orden del Poder Ejecutivo y de la Procuración no cumplir con lo ordenado en estos autos y no avanzar con el censo en La Carbonilla. Esta conducta resulta inadmisibile y es claramente una acción dilatoria [...] Se peticiona se intime al IVC y su presidente a iniciar el censo en el Barrio La Carbonilla el próximo fin de semana

*bajo apercibimiento de Ley.” (Causa judicial Expte.
31699/79)*

El hecho que relata daba cuenta de las existentes complejidades internas entre los distintos aparatos, agencias y escalas del Estado y los *proyectos políticos* en tensión que atraviesan cada una de estos niveles (Clarke et al, 2014) poniendo en evidencia los discursos contrapuestos de los distintos poderes del Estado. Las maneras en que el Estado construye ciudadanos –las manufacturas de ciudadanía en términos de Neveu (2005)– destinatarios de una política pública son producidas por una diversidad de agentes. Es así que la ciudadanía se encuentra incrustada en una diversidad de sitios en los que los individuos se vinculan con el Estado (Clarke et al, 2014).

En paralelo, mientras la realización del censo se posponía, el interventor designado continuaba realizando las gestiones necesarias para articular la colaboración de distintos organismos en el proceso de regularización del barrio. Entre los organismos que involucraba este proceso se encontraban tanto AySA⁴⁵ con la función de realizar el tendido de redes de agua, como la UGIS con el objetivo de determinar la localización de contenedores de basura que instalarían.

Así, la jueza, como la instancia superior de la toma de decisiones del Juzgado, ordenaba la intervención abriendo el camino de las burocracias estatales para la lucha de los habitantes de La Carbonilla por la reurbanización e integración socio-urbana. En este proceso, la jueza facilita el acceso a derechos a la vez que impone el cumplimiento de una serie de requisitos. Esto es, garantiza la inclusión de los habitantes del barrio a la comunidad política de la CABA, en tanto estos se comprometan con el cumplimiento de un marco normativo impuesto por el Estado.

Por su parte, la realización del censo era la forma de contabilizar y documentar quienes serían los ciudadanos habilitados tanto para votar como para presentarse como candidato/as a delegados/as o a miembros de la comisión directiva del barrio. Como lo indican los afiches (fig. 8 y 9), se censarían todos los habitantes del grupo familiar y deberían presentar el documento nacional de identidad o el documento extranjero, según sea. Sin embargo –aclaran los funcionarios del Poder Judicial– solicitaban por medio de una clausula específica, que los censados se tramitasen el documento argentino dentro

45 Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima es la empresa concesionaria de servicios públicos de agua potable y tratamientos de desechos cloacales para la Ciudad de Buenos Aires y 26 partidos del Conurbano Bonaerense.

de los próximos cuatro años (el período que transcurriría hasta las próximas elecciones). Esto último tenía como propósito de formalizar otros aspectos de la vida de los habitantes del barrio.

De esta forma, el Poder Judicial representado en el interventor y cuya última decisión residía en la figura de la Jueza, regulaba y normativizaba las relaciones entre los habitantes. Se materializaba así la intervención del Estado local en la vida cotidiana de los sujetos, no solamente en lo que refería a la realización del proceso electoral, sino en la forma en que en adelante se producirían transformaciones en el espacio público⁴⁶.

Así, el documento que utilizarían ante el personal que realizase el censo sería el mismo que utilizarían posteriormente para votar. Sin embargo para presentarse como candidato a ser electo el documento que deberían presentar tendría que ser el documento emitido en la Argentina⁴⁷. Es decir, los representantes electos tendrían documento argentino. A su vez, enmarcado en la Ley 19.945 del Código Nacional Electoral y el artículo 62 de la Constitución de la CABA, el estatuto electoral establecía que “las elecciones tendrán carácter obligatorio para todos los empadronados”. De lo contrario, el elector que no cumpliera con su obligación de votar no podría posteriormente ocupar cargos de gestión vecinal.

Vale decir, en esta primera instancia, la participación del Poder Judicial establecía, principalmente, criterios generales para la realización de los procesos electorales de modo que estos se lleven a cabo por medio de la normativa y la lógica más similares a las de las elecciones generales (locales y nacionales). Así, en el contexto de la intervención, se elaboró, a partir de una serie de reuniones con los referentes del barrio, el reglamento interno que regulaba como estaría conformada la comisión administradora y cuánto duraría el mandato de la Junta Vecinal (consejeros y delegados), así como también cuáles serían sus responsabilidades.

Finalmente fueron dos las listas que se presentaron formalmente a las elecciones: la lista N° 54 K por parte de una alianza de organizaciones sociales afines a la gestión del

46 Una de las disposiciones que planteó el Juzgado es la prohibición del ingreso de materiales para que no pudieran continuar con las construcciones durante lo que dure la intervención, de manera que no haya posibilidad de intervenir el espacio público constituido hasta el momento.

47 Vale decir, la población migrante de origen extranjero principalmente proveniente de Perú es proporcionalmente significativa. Aun así, abordar la tensión existente entre ciudadanía y nacionalidad, excedería los límites de este trabajo.

gobierno nacional⁴⁸, y la lista N° 28 J⁴⁹, alineada con la fuerza política de izquierda que tiene extendida presencia en las villas de la ciudad.

A su vez, sumado a la impartición de los cursos de Formación Ciudadana y Democrática y de Medios Alternativos de Resolución de Conflictos Vecinales⁵⁰, la intervención judicial tenía el rol de formalizar el proceso electoral en el contexto de una población que al ser oriunda de otros países, haber cumplido la mayoría de edad en la Argentina y no estar empadronados para votar en las elecciones locales de la ciudad, probablemente sería su primera experiencia electoral esta ocasión:

“Entonces la idea era que salgan del barrio, que las elecciones se hagan físicamente por fuera del barrio. Me cuentan que muchas veces sucede que los vecinos decían (respecto de las elecciones) “y por qué no lo hacemos acá?” indicando por ejemplo algún comedor del barrio o en el local de alguna organización. El chico me mira con una expresión como indicando que la parecía una locura, y me explica seguidamente que los vecinos no entienden que si la organización se presenta a elecciones, las elecciones no se pueden hacer en el mismo comedor o local de la organización” (Fragmento de registro de campo, con trabajadores de la Secretaría Ad Hoc de Barrios Vulnerados, 31 de julio de 2018)”.

Pero también el Juzgado realiza el acompañamiento en el período posterior a la elección de representantes para que sean efectivamente legitimados y reconocidos por parte de los organismos del Poder Ejecutivo (como ser la UGIS, la SECHI o el IVC). Más bien, las elecciones han venido funcionando como un mecanismo que legitima a los delegados que ya poseían ese rol de hecho.

Entonces, la intervención judicial tenía la función de ciudadanizar a la población por medio de la imposición de ciertos marcos de formalidad, de manera que se les impone

48 La lista 54K estaba conformada por candidatos/as de las organizaciones La Cámpora, Militancia Popular, Vatayón Militante, Kolina y Nuevo Encuentro.

49 El 28J que hace alusión a la efeméride de la independencia peruana en tanto gran parte de la población del barrio es oriunda del Perú

50 Estos cursos son dictados por la Secretaría Ad Hoc de Barrios Vulnerados y su asistencia es de carácter obligatorio para los representantes electos.

una multiplicidad de obligaciones con el fin de acceder a un derecho. Así, por un lado, por medio de la participación de diversas dependencias del Estado y, por otro lado, por medio de la inclusión de reglas que se desprenden de la normativa estatal que regula la actuación tanto de los electores como de los candidatos a representantes en las Elecciones Generales.

4.2.4 La construcción de un discurso de derechos

Para el momento en que se había consumado el proceso electoral en la Carbonilla, los delegados y miembros de la comisión del barrio ya se habían familiarizado con los canales de la burocracia del Estado y desarrollaban allí diversas estrategias de interlocución. Estas tienden a guiarse bajo la lógica de la persistencia y el mantenimiento de distintos canales abiertos en paralelo (por las vías del Poder Ejecutivo o el Poder Judicial).

Así, a lo largo de este recorrido, de encuentros y vínculos con las burocracias estatales, se despliega un *proceso de ciudadanización* (Garibotti et al. 2019) en tanto se reconocen como miembros y representantes de un colectivo. Estos van construyendo y utilizando un discurso de derechos (Wanderley, 2008), en detrimento del lenguaje de padecimiento con el que habían iniciado su presentación en el recurso de amparo.

Podemos advertir que los sujetos se reconstruyen en sus presentaciones escritas por medio de las categorías de “vecinos/referentes” y “peticionantes” apelando a su calidad y rol de parte demandante en las audiencias. Por otra parte, a partir del momento en que el Juzgado dicta la intervención, los referentes del barrio comenzaban a entablar canales de comunicación más estables con distintos organismos del Poder Ejecutivo.

En estos intercambios, me comentan los referentes del barrio, “nosotros no mencionamos *villa*”, omitiendo nombrar la categoría con el objetivo de diferenciarse, frente a las agencias y funcionarios del Estado, de otras villas y asentamientos de la ciudad. Así, la categoría “villa” que previamente se constituía como una categoría estatal que les habilitaba el acceso y cobertura de algunos servicios básicos, en esta instancia, entendida como categoría de uso social, se ve atravesada por connotaciones negativas que contraponen a la representaciones de urbanidad (respecto del cuidado de los servicios el espacio público) que los habitantes de La Carbonilla intentan construir. Podemos

reconocer entonces lenguajes de ciudadanía en el marco de estas categorías en disputa, donde se evocan estratégicamente modelos de ciudadanía normativos (Lazar, 2013).

A su vez, los sujetos construyen un aprendizaje en estas interacciones en lo que refiere al conocimiento de los tiempos y canales burocráticos en donde presentar diferentes tipos de solicitudes (como ser el pedido de finalización de una obra o la recolección de basura, entre otros problemas). Estos canales no responden a una información concreta sobre las responsabilidades manifiestas que le corresponden a cada agencia del Estado; sino más bien la posesión de saberes sobre quiénes son los funcionarios y las oficinas designados efectivamente para cada tarea en la práctica.

“Cuando le pregunto sobre cómo es que ellos se organizan para los reclamos, cómo saben la información. Me cuenta: ‘en las instituciones de gobierno nadie te va a decir a dónde tienes que ir... tienes que ir, preguntar. A veces desde la UGIS nos dicen “vayan a esto, vayan a aquello, pero no digan que yo les dije” (Registro de campo, charla con delegados del barrio, 24 de noviembre de 2017)

Aquí, la formación adquirida –ya sea en cursos específicos o a lo largo del tiempo– se vuelve un capital acumulado para los delegados y miembros de la comisión directiva que se rotaban en sus responsabilidades para ir a realizar trámites para el barrio. A su vez, la práctica de la insistencia con la misma solicitud ante diferentes organismos, a la vez que documentar el proceso solicitando sellos y certificados, sabiendo que “nada llega rápido, todo demora en llegar”, es parte de ese capital. Así, parafraseando a Auyero (2013), la presencia física en los sitios de sociabilidad (como las salas de espera de las agencias del Estado) en los que circula esta información, así como la condición de “ser paciente” se vuelven requerimientos implícitos para alcanzar el objetivo planteado.

De esta forma, se despliegan desde las disputas cotidianas en los marcos burocráticos, a modo de resistencia, *proyectos políticos* alternativos (Cfr. Clarke et al, 2014) que se dirimen en una escala de la ciudad, que proponen nuevos y diferentes modelos/nociones de ciudadanía, distintos de las construcciones de ciudadanía ancladas a una escala nacional y desde donde se desafían los límites de la ciudadanía liberal (Purcell, 2003). Así, se desarrolla un proceso de redefinición de las escalas en las que se litiga el acceso a la membresía política. Esta es disputada aquí en las luchas por el

acceso a la centralidad urbana, el acceso a la ciudad y el derecho a la permanencia en el lugar de residencia.

4.3 Las transformaciones territoriales producto de la intervención

4.3.1 Las transformaciones físicas y simbólicas del territorio

Para el momento en que el interventor designado por la jueza llegaba al territorio, los habitantes de La Carbonilla ya habían iniciado hacía algunos años una urbanización de hecho. Esto es, un barrio en el que habitaban alrededor de 1300 personas, en el que se podían observar calles y veredas y con un tendido de infraestructura –aunque precaria– eléctrica, de red de agua y cloacal. Vale decir, La Carbonilla tenía características muy distintivas, particularmente en lo que refiere al espacio público, en comparación con otras villas y asentamientos de la ciudad. Este proceso se había concretado gracias a la organización que impulsaron distintos movimientos sociales y políticos y al trabajo de sus habitantes.

No obstante, en este análisis consideramos la intervención judicial como un punto de inflexión en el proceso de urbanización, iniciado por sus propios habitantes, y de reurbanización que pasa –a partir de este momento– a ser responsabilidad del Estado local. Este impone formalmente normas de urbanidad a los habitantes del barrio, por medio de sanciones a las transgresiones del uso del espacio público.

Nos referimos aquí nuevamente a la noción de *territorio* concebida como una categoría analítica que da cuenta de un proceso de apropiación e intervención de un grupo por medio de planes, proyectos e intenciones en un espacio dado (Blanco, 2007). En tanto el territorio puede abordarse desde distintas dimensiones y escalas, nos interesa aquí poner de relieve las dimensiones política y jurídica (Tiscornia, 2015) en una escala local por medio de las cuales los habitantes del barrio disputaron inicialmente su reconocimiento como *villa* en interacción con distintas agencias del Estado de nivel local.

Así, la intervención judicial tuvo como consecuencia una serie de transformaciones territoriales, tanto en su dimensión material y aspectos físicos, como en las representaciones estatales sobre el barrio. En este punto, la primera injerencia de parte

del Juzgado estuvo orientada al cuidado de los espacios comunes, prohibiendo la ocupación de los mismos. Se establecía entonces lo siguiente:

“Hacer saber a los habitantes del barrio que la ocupación (o “toma”) de espacios comunes no genera derecho alguno, sino por el contrario perjudica el bienestar de los habitantes del barrio y la accesibilidad de los vecinos a mejores condiciones de habitabilidad” (Causa judicial Expte. 31699/79).

De esta forma la institución judicial comenzaba a regular las futuras actividades que estén orientadas a producir transformaciones en el territorio imponiendo sanciones a los individuos que transgredan sus normas. Estas sanciones podrían ser la demolición de una construcción o la prohibición de ejercer cargos en el órgano de representación barrial. Así, se realizaba también una lista de condicionamientos sobre las características que tendría el centro comunitario (quién sería el órgano responsable del mismo, quiénes guardarían sus llaves y qué actividades se desarrollarán allí), que al momento se hallaba en construcción.

En paralelo, a partir del censo realizado en el marco de la intervención, comenzaba a existir un cúmulo de información disponible para abordar los distintos conflictos del barrio: falta de contenedores de basura, existencia de plagas y enfermedades infecciosas, hacinamiento, entre otros. Por otro lado, desde entonces, el barrio aparecía presente en los mapas de villas y asentamientos de los portales del GCBA.

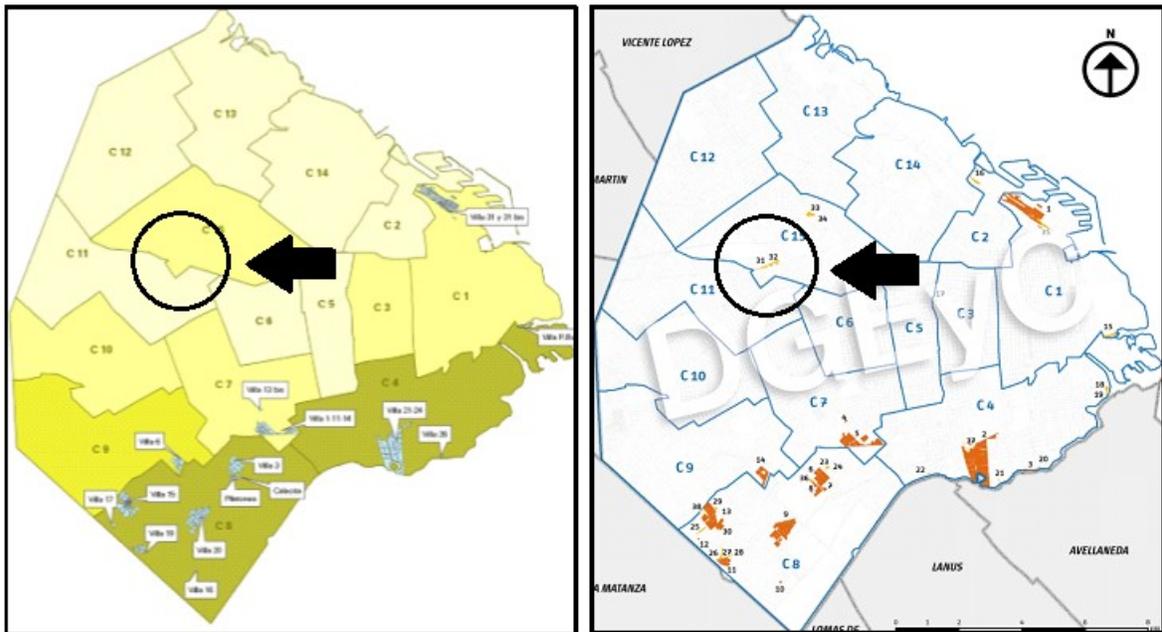


Figura 10: A la izquierda, mapa de la ubicación territorial de insuficiencia de ingresos en hogares en las villas de la CABA en el año 2008. A la derecha, mapa de las villas, NHT y asentamientos de la CABA en el año 2015, en donde aparece al interior del círculo el Barrio La Carbonilla.

Como se puede observar en el gráfico que precede, en el mapa del lado izquierdo se presentan localizados villas y NHT que eran considerados como tal en la CABA para el año 2008. Se puede ver que todavía no aparecían relevados los que eran considerados hasta tal momento como NAU. Por otro lado, el mapa del lado derecho, es el relevamiento de las villas, NHT y asentamientos existentes y reconocidos en la ciudad para el año 2015 en el cual aparece relevado La Carbonilla.

Así, parte del proceso de territorialización iniciado por los habitantes de La Carbonilla, que en un primer momento se orientaba a transformar un espacio inhóspito e inhabitable en algo familiar y habitable, tenía como corolario aquí el reconocimiento por parte del Estado local, por medio de su representación en un mapa. Es decir, estas formas *sui géneris* de construcción de territorialidad, que emprendía un grupo de cartoneros alrededor del año 2001, continuaba ahora bajo la forma de circunscripción e identificación del barrio por parte de los organismos de estadísticas y censos del Estado local.

4.3.2 La presencia de la UGIS en el territorio de La Carbonilla

Entonces la llegada de la UGIS a La Carbonilla fue también consecuencia de la intervención judicial del barrio:

“Nos costó muchísimo que empiece a venir la UGIS, porque la UGIS está en el Gobierno de la Ciudad, que va a los barrios, presta servicios de emergencia cuando lo reconoce como villa. Y esto era un asentamiento. Hubo que ir a la justicia para que lo reconozcan como asentamiento. Ahí, eeee... la jueza obliga al Gobierno de la Ciudad a reconocerlo como barrio” (Entrevista con Romina, militante del barrio, 06 de enero de 2018)

La presencia en el territorio de organismos como la UGIS implicaba en la práctica el acceso a servicios como la recolección de residuos, camiones atmosféricos y la asistencia eléctrica, así como también entrega de materiales para obras⁵¹.

En el contexto de un gobierno de signo neoliberal como la gestión que gobernó la ciudad durante el período 2007-2015, marcado por una política de desarrollo urbano que dividía al territorio de la ciudad en mosaicos de intervención, la presencia territorial en algunas villas se implementaba exclusivamente de la mano de la UGIS, y específicamente a través de la conformación de cooperativas de mantenimiento que ejecutaban en la práctica la limpieza de los barrios, los arreglos eléctricos y destape de cañerías.

Así, en el marco de la intervención judicial, desde sus inicios, el interventor a cargo de la causa fue contactado por el responsable de la UGIS y a partir de ese encuentro realizaron tres visitas al barrio entre enero y febrero de 2013. En principio con el objetivo más apremiante: visibilizar el problema de la acumulación de desechos y realizar un recorrido por el barrio para determinar la localización de contenedores con la asistencia de personal técnico idóneo para la problemática planteada.

51 En este sentido, autores como Fainstein y Palombi (2019) han relevado la forma en que durante el período 2007-2015, duración de la gestión de gobierno a cargo de Mauricio Macri, han tenido mayor relevancia las áreas que abordaban problemas de emergencia habitacional.

En adelante, la conformación de cooperativas de trabajo que entablan contratos con el GCBA, se convertía en la manera por la cual el gobierno asistía al barrio, en principio, con fondos para la limpieza, los arreglos eléctricos y el destape de caños cloacales.

A: En el año tuvimos que hacer un recambio porque fue complicado. Sigue siendo muy complicado. El trabajo cooperativo es complicado. Pero bueno, fue... y más en estas condiciones que promueve y establece el gobierno de la ciudad. ¿No? somos tercerizados de tercerizados. Ellos tercerizan a Solbaires

Y: A una empresa...

A: A una empresa. Y Solbaires nos terceriza a nosotros. Así que bueno, el último eslabón de la cadena, pero bueno. Resistiendo. Resistiendo con eso... (Entrevista a Aldana, militante del barrio, 5 de mayo de 2018).

La UGIS se constituía, entonces, para estos barrios como la mediación entre las empresas de servicios y sus habitantes, en tanto las primeras no prestaban servicios a los habitantes por no poseer título de propiedad y domicilio. En algunos casos, el trabajo de este organismo era reforzar la infraestructura de redes precarias (de agua, luz y cloacas) que fueron construidas por los mismos habitantes; en otros casos era la mediación y distribución de puestos de trabajo para realizar estas tareas por parte de los habitantes. Un ejemplo ilustrativo resulta ser el de la empresa de recolección de residuos, que es el mismo organismo que desarrolla su actividad en la trama formal de la ciudad, mientras que en el territorio de las villas las tareas son realizadas por los mismos habitantes villeros contratados por este.

Como se describió en el capítulo anterior, las lógicas del orden socio espacial en los asentamientos informales son condicionadas por múltiples factores en los que se plasma la participación activa y la identidad de sus habitantes. Por un lado, porque la producción y consenso sobre los espacios de uso común es posterior a la construcción de viviendas. Por otro lado, porque los usos y sentidos que se le otorgan a estos espacios están atravesadas por las actividades cotidianas que se realizan allí. Vale decir, en La

Carbonilla, por ser un barrio originalmente construido por cartoneros, resulta de gran relevancia el mantenimiento de espacios para el estacionamiento de carros en los distintos sectores.

En este sentido, la participación de sus habitantes como trabajadores del espacio público, como parte de las cooperativas que financia la UGIS, tienen un sentido particular en tanto el territorio es reconfigurado bajo la órbita del Estado local (por medio de la decisión de otorgar presupuesto) pero con la participación de sus propios habitantes, identificándose e imprimiendo su propio carácter –en términos de Tiscornia (2015)–. Así, la participación de los/as delegados/as del barrio tienen un rol imprescindible en el control y seguimiento de las obras que se realizan, tanto para garantizar su ejecución real como la duración y finalización de las mismas, muchas veces viéndose en la necesidad de presentar notas a diversos organismos para acelerar sus tiempos.



Figura 12: Obras de asfalto en el sector 2. Fuente: portal Nuevo Ciclo



Figura 11: Calle sector 2. Fuente: Google Maps

La intervención de la UGIS en los barrios precarios de la ciudad, se orientaba en un principio a implementar soluciones a problemáticas emergentes en detrimento del desarrollo de proyectos integrales de urbanización a largo plazo. Ahora bien, posteriormente, en tanto se constituye como el único organismo del Poder Ejecutivo en el territorio, comenzó a realizar obras de infraestructura. Así, en el año 2017, como consecuencia del reclamo reiterado de sus delegados y habitantes, que denunciaban las frecuentes inundaciones debido a la depresión de la calle, comenzaron a realizar obras de asfaltado en las calles del barrio (fig. 11 y 12).

Estas obras, generaron debates en la comunidad del barrio en torno a la forma en que se había realizado. En primer lugar, porque se había ejecutado la obra de asfalto sin haber planificado previa e integralmente los pluviales y las cloacas. Sin embargo, por otro lado, el paso de vivir sobre una calle de tierra en pleno centro urbano a vivir sobre una calle de asfalto, era una transformación simbólica que adhería a una concepción latente entre sus habitantes y los habitantes de otras villas sobre que La Carbonilla es una villa con buena calidad de vida. Así, los entrevistados mencionan al pasar, la idea de “villa cheta”.

Con todo, el rol que tiene este organismo y que interesa resaltar aquí, es la nueva modalidad de vínculo que se entabla entre los habitantes y delegados del barrio con el Estado local, en tanto este organismo adquirió con el tiempo una presencia cotidiana en el territorio. De esta forma, se habilitaba un nuevo canal de comunicación no solo para la presentación de exigencias y reclamos, sino también para la obtención de información sobre los canales burocráticos a seguir.

4.3.3 La presentación de los proyectos de urbanización ante la Legislatura

Así, si en un primer momento, con la intervención judicial, los habitantes del barrio habían comenzado a interactuar con el Poder Judicial del Estado local. Posteriormente, con la llegada de la UGIS al territorio, conseguían la presencia y articulación con organismos del Poder Ejecutivo del Estado local. En este último apartado describiré la forma en que se presentaron como interlocutores del Poder Legislativo del Estado.

Cristina Fernández finalizaba su presidencia el 9 de diciembre de 2015 para que asumiera como tal al día siguiente Mauricio Macri –empresario devenido líder de la coalición conservadora autodenominada “Cambiemos”–, que dejaba su cargo como Jefe de Gobierno de la CABA. Este hecho no solamente marcaba un cambio en el signo de la gestión de gobierno a nivel nacional, sino también una fuerte transformación en el rol que habían tenido las organizaciones sociales y políticas como mediadoras entre las agencias del Estado nacional y los barrios populares y sectores más vulnerados de la sociedad. En este nuevo contexto, las organizaciones presentes en el barrio, así como también la cantidad de recursos que se destinaban (tanto en recursos humanos, como en materiales

para obras y trabajos), fueron reconfigurados pasando a tener menor presencia en el territorio.

En paralelo, desde febrero del año 2017, se hacían presente en el barrio representantes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Un grupo de al menos tres miembros de este organismo concurrían a una mesa, que funcionaba de forma semanal en el centro comunitario y asistía a los habitantes del barrio ante consultas o trámites diversos. Por un lado, respecto de cuestiones vinculadas a situaciones individuales (como ser documentación, vacantes escolares, certificados de salud, denuncias relacionadas a violencia de género o violencia institucional); y por otro lado, a cuestiones comunitarias (como ser problemáticas de riesgo eléctrico o reclamos sobre la falta de acceso al agua).

La función de este organismo según como lo expresan sus trabajadores es “empoderar a los vecinos”. Esto implica otorgar información oficial a los habitantes sobre cuáles son los organismos a los que corresponde dirigirse en cada ocasión, a qué oficinas deben asistir y qué notas tienen que presentar. Así, algunos delegados y participantes de la Comisión Directiva comenzaron a acercarse y trabajar junto a esta oficina, en principio suponiendo que eran una organización social o un partido político, luego con el conocimiento de que este era una agencia estatal.

Amparados en los artículos 85 y 137 de la Constitución de la Ciudad que otorgan al defensor del pueblo iniciativa legislativa, la Defensoría comenzaba en esa instancia a redactar en una mesa de trabajo un proyecto de reurbanización e integración socio-urbana del barrio. El inicio de este trabajo no se desarrollaba de manera aislada, sino más bien en un contexto político particular: a partir del año 2016 había habido un giro en la gestión de gobierno sobre la forma de abordaje que se venía teniendo hacia los asentamientos precarios⁵².

La llamada mesa barrial comenzaba así a funcionar gestionada por medio de la Coordinación Operativa de Villas de la Defensoría del Pueblo, todos los jueves a la noche, con la participación de los/as delegados/as y militantes de distintas organizaciones

⁵² Así, aunque el signo político gobernante se mantenía, se iniciaron procesos de reurbanización e integración socio-urbana en cinco barrios de la Ciudad. Uno de ellos, el llamado Playón de Fraga, se encuentra ubicado también en las inmediaciones de la comuna 15. Más aún, algunos habitantes de la Carbonilla dentro de sus trayectorias habitacionales han vivido previamente allí. A partir de esto, y sumado a las organizaciones sociales que tienen presencia en ambos barrios, los habitantes y delegados de La Carbonilla tienen conocimiento de primera mano sobre los procesos que se llevan a cabo en el otro barrio.

presentes en el barrio⁵³. Asimismo, comenzaron los encuentros con una modalidad de talleres formativos en donde discutían conceptos como urbanización, reurbanización e integración socio-urbana. A su vez, este proceso era acompañado por una asamblea que se realizaba semanalmente en la “canchita” para mantener la legitimidad de las decisiones que se tomaban en la mesa de trabajo.

Sin embargo, en el transcurso de lo que duraron los encuentros para el desarrollo del proyecto, hubo conflictos entre militantes de distintas organizaciones por la inclusión o exclusión de algunos documentos anexos al mismo. Debido a esto, la mesa de trabajo se fraccionó y finalmente fueron presentados dos proyectos de ley de integración socio-urbana ante la Legislatura Porteña: uno por parte del Defensor del Pueblo y otro por parte de un grupo de habitantes.

Los dos proyectos presentaban divergencias en cuanto al organismo que se conformaría para llevar adelante la implementación de la reurbanización en el territorio y a su vez en cuanto al rol y alcances que tendría la participación de los habitantes del barrio y de su órgano de gestión⁵⁴. También diferían en la forma en que se pretendía articular el territorio de la Carbonilla con la escala territorial de la Comuna y con la de la CABA, así como con sus diferentes escalas de gestión de gobierno.

En estas dos formas diferentes de construcción política y jurídica del territorio de la Carbonilla como barrio de la ciudad, se ponían en tensión las diferentes representaciones que le imprimían quienes allí habitan, cuáles son las relaciones de exclusión (e inclusión) y de vecindad (Tiscornia, 2015), con las diferentes escalas territoriales de la ciudad.

Con todo, la diferencia que enunciaban discursivamente como principal los representantes de cada grupo era quien firmaba cada uno de los proyectos ante la Legislatura de la Ciudad. Mientras que uno está firmado por el Defensor del Pueblo, el otro se presentaba como “impulsado por parte de la Comisión Directiva, delegados y vecinos” junto con dos planillas con cincuenta firmas de estos. Este último grupo mencionaba orgullosamente: “este es un proyecto de los vecinos”.

53También participaron dos comuneras, un representante de la ONG SEDECA y una legisladora por el bloque ECO El Bloque ECO era una alianza entre el socialismo, la Coalición Cívica, el Partido Socialista Auténtico y el radicalismo.

54Así, mientras que uno otorgaba un rol preponderante a la participación de los vecinos en las decisiones que atañen a su comunidad, planteando que querían una ley “con la plena participación de los vecinos”, el otro— aunque los presentaba como “sujetos activos con capacidad de transformación”—, incluía a los habitantes del barrio solo como un veedor externo al proceso que se llevaría adelante.

En rigor, si bien ninguno de los proyectos fue debatido en el ámbito de la Legislatura (uno perdió estado parlamentario y el otro fue presentado nuevamente por el Defensor del Pueblo en el año 2019), en ambos casos se institucionalizaba el órgano de gestión vecinal del barrio frente al Poder Legislativo del Estado local. De esta forma, los habitantes del barrio asentaban sus demandas en el plano jurídico-legal actualizando sus derechos (Girola, 2017), pero también su rol de funcionarios semipúblicos como junta vecinal del barrio por medio de la presentación de un problema reconocido como colectivo. Así, daban cuenta de un proceso de ciudadanía vertical (Neveu, 2005) erigiéndose como interlocutores legítimos del Estado en un sitio que se entiende hegemonícamente como espacio de construcción de la ciudadanía y de ciudadanos.

4.4 Reterritorializando la ciudadanía en interacción con el Estado local: algunas reflexiones

Diferentes autores (Fenster, 2010; Purcell, 2003; Harvey, 2013) provenientes desde el campo del urbanismo, de la sociología, la antropología y de la geografía urbana han evocado el análisis de los procesos de reterritorialización de la ciudadanía. Así dieron cuenta de una mutación de los niveles en los que es posible ejercitar la ciudadanía más allá de la escala nacional. Entre estos análisis, autores como Purcell (2003) han advertido sobre el desarrollo de un desplazamiento de la escala en la que ejercemos nuestras prácticas ciudadanas. Esto es, nos reconocemos como parte de una comunidad, nos adherimos a sus normas y esperamos cierta cobertura básica de derechos por parte de un Estado. Así, como han sido las ciudades las que dieron origen a la ciudadanía (R. Kuri, 2007) asistimos hoy a un proceso de reterritorialización de ciudadanía en la escala de la ciudad.

Partiendo de esta idea, en este capítulo me propuse reconstruir etnográficamente –en base a los relatos de sus protagonistas y a la lectura los documentos producidos por ellos–, el proceso por el cual los habitantes del barrio iniciaron la lucha y la participación en la solución de un problema reconocido como colectivo: la necesidad de reurbanizar e integrar al barrio a la trama formal de la ciudad.

Los habitantes de La Carbonilla atravesaron caminos múltiples, dinámicos y conflictivos para vincularse con las agencias del Estado local de sus distintos poderes. En

un primer momento, con el Poder Judicial por medio de una medida cautelar para solicitar la garantía del acceso a las condiciones mínimas de servicios. Luego, con el Poder Ejecutivo que había sido exhortado por el primero a incluirlo en la operatoria de la Ley 148 instando a realizar el censo y las elecciones correspondientes. Por último, con el Poder Legislativo en la presentación de dos proyectos de re-urbanización a integración socio urbana.

Planteamos que en esta etapa de lucha por la reurbanización del barrio, en la que los residentes de La Carbonilla entraron en litigio con el Estado, específicamente con el Poder Ejecutivo, se inscribían simultáneamente en un proceso de ciudadanía en la medida que lograron su reconocimiento como ciudadanos de la CABA. En términos de Neveu (2005), asistimos entonces en esta instancia a un proceso de ciudadanía vertical, en la que los individuos entablan vínculos formales con el Estado, en este caso con el Estado local, en los que se materializa una dimensión estatutaria de la ciudadanía.

5. CAPÍTULO IV: LA INCIDENCIA AMBIGUA DE LA ESCALA NACIONAL DEL ESTADO

En este capítulo se examinará la incidencia de las agencias de la escala nacional del Estado en la conformación de La Carbonilla como barrio. Se analizarán los alcances y limitaciones de las intervenciones de estos organismos, en lo que refiere al reclamo de urbanización en dos contextos políticos de diferentes gestiones de gobierno.

5.1 Las obras del Estado nacional y una urbanización inconclusa

La primera vez que visité La Carbonilla era un sábado de agosto del año 2016. Había festejos en el barrio por el “día de las infancias”. Como en todos (o casi todos) los barrios populares de la ciudad, las distintas organizaciones sociales y políticas presentes en el barrio preparaban juegos y regalos para un jornada festiva que se realizaría en el playón deportivo. Cada organización armaba su propia mesa con distintos juegos: papeles, crayones, témperas, masas de colores, pelotas y globos, entre otros.

Para ese año, La Carbonilla era una villa reconocida como tal por el GCBA con un tendido de infraestructura de servicios y con sus propios representantes electos. Aunque era un barrio con menos de dos mil habitantes, tenía un gran despliegue de organización colectiva y una extendida participación de sus habitantes en la organización socio-espacial. En ese momento existían ya al menos ocho organizaciones presentes activamente el territorio.

En el momento en que nos trasladábamos acompañando a Santiago, nuestro interlocutor, y colaborando en cargar los elementos necesarios para la organización del festival, recorríamos las calles principales del barrio (la unidad básica en la militaba nuestro interlocutor se encontraba en la punta opuesta del barrio respecto del playón deportivo). Él nos presentaba, a medida que avanzábamos por las calles, las obras que había estado realizando el Ejército junto con el Ministerio de Defensa de la Nación hasta hacía un año atrás, resaltando el trabajo en conjunto con los habitantes del barrio.

Durante los dos años previos a esta primera visita se habían realizado importantes obras de infraestructura en La Carbonilla en el marco de un plan de urbanización, aunque como organismos de escala nacional se habían encontrado con

limites en sus atribuciones. Así, entre los avances que señalaba Santiago, nos mostraba que en las calles –que todavía eran de tierra–, solamente habían podido extraer los durmientes que permanecían de las antiguas vías, mas no habían podido implementar obras de asfalto. Nos explicaba “el tema es que muchas cosas dependen de ciudad”. Con esta frase indicaba que no podían, por ejemplo, asfaltar las calles porque esa es una competencia municipal. Por tal motivo, un organismo del Estado nacional no podía ejecutar una obra de ese carácter. Entonces, ¿por qué un organismo nacional llegó a implementar un plan de tal envergadura en una villa de la CABA? Más aún, ¿por qué no pudo concluir tal plan?

Desde estos primeros emplazamientos al campo, aparecían reiteradamente las referencias a “Cristina”, “el gobierno”, “la secretaría” (en referencia a la SNAH). Todas estas menciones se me presentaban como categorías sociales que no solamente aludían a las agencias del Estado Nacional durante la gestión presidencial de Cristina Fernández. Más bien, su presencia reiterada como categoría social daba cuenta de los múltiples vínculos con estos organismos: el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Defensa, SNAH, entre otros.

Desde el período en que se inicia alrededor del año 2008 cuando llegaban las primeras organizaciones sociales a La Carbonilla, en la medida que comenzaban a acondicionar espacios comunes, los habitantes del barrio empezaron a presentar proyectos ante el Ministerio de Desarrollo Social de Nación. El objetivo en esta instancia era conseguir fondos, materiales y herramientas para la construcción de infraestructura. En principio estas solicitudes estaban orientadas a la edificación de un centro comunitario. Posteriormente, para la construcción de plazas y espacios de juegos para los niños y niñas. Así fue que iban realizando algunas obras en la medida que salían seleccionados en la presentación de estos proyectos, explica Camila:

Fueron años de mucha militancia, y lo que teníamos eran algunas cosas de Desarrollo Social que facilitaba materiales para mejoras y emergencias. Estoy hablando cien por ciento del Estado nacional y las villas le corresponden al gobierno de la ciudad, que era ausencia total. (Entrevista con Camila, militante del barrio 16 de mayo de 2018).

Así, las estrategias implementadas para fortalecer vínculos con las agencias del Estado nacional se fueron entablando no solo por medio de la presentación de estos proyectos para conseguir recursos, sino también en la medida que los militantes del barrio tenían compañeros de militancia que trabajaban en alguna dependencia del Estado Nacional. De esa forma, conseguían que distintos programas que eran implementados a lo largo del territorio nacional, lleguen rápidamente a La Carbonilla, un barrio que por su conformación reciente –en comparación con otras villas de la ciudad– no tenía una tradición arraigada de militancia.

En los años que van desde 2011 a 2015, no solo existió una sólida presencia de agencias del Estado nacional⁵⁵ en La Carbonilla, sino que también se afianzó un sentimiento de pertenencia entre sus habitantes a partir de jornadas de trabajo comunitario dedicadas a la construcción de infraestructura (cloacas, veredas, red de agua). No obstante, en tanto estos trabajos pudieron ser realizados en parte debido a las competencias en oficios de construcción que poseían los mismos habitantes, al no poseer las herramientas necesarias el resultado en algunos casos (como por ejemplo, las cloacas) era precario.



Figura 13: Plaza ubicada en sector 3 del barrio. Fuente: Expediente judicial



Figura 14: Jornada de trabajo comunitario para la construcción de las cloacas. Fuente: Expediente judicial

⁵⁵Entre los organismos que participaron a lo largo de esos años podemos mencionar: Ministerio de Seguridad, Ministerio de Desarrollo Social, Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Entre los años 2014 y 2015 desembarcaba en el barrio la SNAH. Esta secretaría era la conversión de la ex-Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Carlos Mugica, que pasaba a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Desde su creación en octubre de 2014, la SNAH tuvo entre sus objetivos implementar los planes de urbanización de los barrios informales en forma coordinada entre distintas jurisdicciones, así como también asistir en procesos organizativos que se desarrollan en asentamientos informales⁵⁶. En este sentido, la SNAH no estaba destinada a construir viviendas, sino más bien a facilitar las acciones administrativas y técnicas para alcanzar la regularización dominial de barrios informales que se encuentren asentados sobre tierras nacionales. Así lo afirmaba la presidenta de la Nación en ejercicio.

“(se dedicará a) lograr que los barrios informales, muchos de ellos denominados villas de emergencia, sean incorporados de manera legal al acceso a la propiedad de la tierra, como lo ordena la Constitución Nacional” (Diario Página 12, 1° de octubre de 2014)

Es así que la SNAH arribaba a La Carbonilla por medio del despliegue de un programa de escala nacional de equipamiento infraestructural llamado “cien barrios”. Así se comenzaba un plan integral de urbanización que se llevaba a cabo en el territorio en conjunto del Ministerio de Defensa de la Nación con la presencia de miembros Ejército Argentino y la Asociación Madres de Plaza de Mayo. El acuerdo de trabajo en conjunto entre el Ejército y las Madres de Plaza de Mayo había sido impulsado la por la titular de esta última, Hebe de Bonafini, no con pocas críticas desde distintos organismos de Derecho Humanos. En una entrevista difundida en el canal de las Madres de Plaza de Mayo a fines del año 2013⁵⁷ ella le había preguntado al Teniente General Cesar Milani por qué motivo el Ejército, en tanto tenía los recursos y mano de obra disponibles, no podía trabajar en urbanizaciones de villas. El respondió que, a pesar de no depender de su voluntad, la parecía una situación ideal.

Esta idea se materializó al año siguiente y La Carbonilla resonó en diversos medios de comunicación, cuando se realizó un acto de conmemoración del Día por la

56Decreto 1715/14

57Entrevista en el programa Madres de la Plaza emitido por la TV Pública, disponible en Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=RXCMlfgfuk>

Memoria la Verdad y la Justicia⁵⁸ en el que se presentaban en el escenario, la titular de Madres de la Plaza de Mayo, el Jefe del Ejército y el Ministro de Defensa, junto con algunos referentes del barrio dando inicio a las obras de urbanización.

Durante los años 2014 y 2015, miembros del Ejército estuvieron trabajando realizando obras de infraestructura en el barrio: extracción de los durmientes y aplanamiento de calles, mejoramiento de las obras de cloacas, mejoramiento del tendido de red de agua, construcción del contrapiso del playón, arreglos de plazas y espacios comunes, entre otras cuestiones. Si bien las acciones en el marco de ese proyecto de urbanización tenían sus limitaciones, este trabajo se articulaba con la participación activa de los habitantes. Intervenían en este plan diversos organismos, cada uno con sus atribuciones y capacidades. Mientras que la SNAH transfería fondos para el desarrollo de las obras y compra de materiales, la asociación civil SEDECA⁵⁹ participaba con la auditoría y la asesoría técnica y el Ejército (como parte del Ministerio de Defensa) contribuía con las herramientas y la mano de obra.

Así, en tanto como organismo del Estado nacional, la SNAH no podía participar en la construcción de veredas (ya que no podía llamar a una licitación de empresas), los agrimensores establecían las medidas regulares que deberían tener y la secretaría otorgaba los recursos para la compra de materiales, para que a continuación los soldados y habitantes las construyan.

En este marco, tanto los referentes del barrio como los funcionarios del Gobierno nacional, justificaban las intervenciones del Estado nacional orientadas a la implementación de la urbanización de La Carbonilla en dos aspectos. Uno más vinculado al ejercicio sustantivo (Holston y Appadura, 1999) de los derechos de ciudadanía, en tanto establecían GCBA “le daba la espalda al barrio” en su demanda del acceso a una vivienda digna. Otro más anclado a una dimensión formal (Holston y Appadura, 1999), en tanto administrativamente, al tratarse de tierras ferroviarias, se encontraban trabajando en una jurisdicción propia del Estado nacional .

58El 24 de marzo es el Día de la Memoria por la Verdad y la Justicia en Argentina conmemorando a la víctimas de la última dictadura cívico-militar que usurpó el gobierno entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983.

59El Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias es una asociación civil dedicada al fortalecimiento de las iniciativas de producción del hábitat popular y de la economía social.

El despliegue de técnicos y militares trabajando en el territorio durante ese período tuvo dos consecuencias. Uno era el convencimiento entre los habitantes de que “la urbanización llegaría en un futuro muy cercano”, otro era que ese sería el resultado de un trabajo implementado gracias a la participación activa de los habitantes y a la conciencia de que había que mantener y fortalecer las condiciones de edificación de la manera más similar a lo que indican los marcos legales, y evitando situaciones que podrían dificultar una futura urbanización (como la ocupación de veredas y calles).

En rigor, durante el período que estaban presentes en el territorio de la Carbonilla los trabajadores de la SNAH y los soldados del Ejército, aunque el plan integral de urbanización se había comenzado a ejecutar, era recurrente la mención por parte de los habitantes a una urbanización que estaría llegando e implementándose en un tiempo futuro muy cercano. Así, en el momento que participaban ingresando a las casas a realizar mediciones y los habitantes planteaban situaciones particulares, la respuesta de los delegados solía ser “cuando llegue la urbanización lo va a solucionar”. La “urbanización” se volvía un significante polisémico, que aparecía como la solución a todos los problemas cotidianos de los habitantes de La Carbonilla.

Con todo, en mis visitas al campo durante los años 2016 y 2017, aparecían reiteradas veces relatos de los habitantes en los que se encontraban muy agradecidos con “Cristina”, pero reclamaban que “el gobierno tenía que haber urbanizado y no urbanizó”. “Cristina” no era solamente el nombre de la ex-presidenta de la Nación en ejercicio. Más bien la referencia a “Cristina” implicaba dos aspectos. Por un lado, todo el conjunto de agencias estatales que formaban parte del órgano del Poder Ejecutivo de la Nación y, por otro lado, el conjunto de las organizaciones sociales afines a la gestión de gobierno de Cristina Fernández, quienes conformaban la conexión en el territorio con las agencias estatales de escala nacional. En este punto, los relatos daban cuenta de los límites que había tenido la intervención del Estado nacional para poder integrar formalmente el territorio de La Carbonilla al tejido formal de la CABA.

Entonces, los habitantes de La Carbonilla entendían que el camino para la real implementación de un plan integral de reurbanización e integración socio-urbana tenía múltiples obstáculos materiales, administrativos y jurisdiccionales. Si bien se habían realizado intervenciones estructurales en La Carbonilla, la urbanización en las diversas acepciones que podían comprender sus habitantes no se había consumado.

Los pasos siguientes en el plan integral de urbanización, que había sido implementado inicialmente por la SNAH y el Ministerio de Defensa de Nación, sería tramitar el proceso de desafectación de tierras de su uso ferroviario y el traspaso hacia las agencias estatales destinadas a la construcción de hábitat y vivienda.

“Para pensar el territorio, que eso nos permitía empezar el trámite con los ferroviarios, de decir ‘este territorio está con vivienda, este territorio es nuestro, secretaría de hábitat’. Empezamos a pelearle la tierra a la jurisdicción interna del estado nacional” (Fragmento de entrevista con Romina, ex-trabajadora de la SNAH)

Fue así que el Estado nacional como garante de derechos se había encontrado con sus propios límites jurisdiccionales y para continuar con la consumación del plan tenía que ceder sus funciones al Estado local. Con esto, se ponía en evidencia el carácter diverso, múltiple y complejo que presenta el territorio (Haesbaert, 2014). En contraposición con la definición clásica de Gottman (1973) que lo comprendía como una porción de espacio definido por leyes y la unidad de gobierno de un Estado, en este punto podemos comprender que existe un entramado de complejidades en lo que refiere tanto a las múltiples escalas como a las diversas dimensiones que lo conforman.

5.2 La disputa de sentidos en torno a la propiedad de la tierra

El hecho de que, por un lado, las tierras estén catalogadas como de propiedad nacional afectadas al uso ferroviario, pero que al mismo tiempo haya un grupo amplio de personas habitándolas que desarrollaba su vida cotidiana en la CABA, había generado tensiones entre los gobiernos nacional y local en diferentes instancias.

Vale decir, un tiempo atrás, en un contexto confuso ante un intento de desalojo del barrio, alrededor del año 2007, se terminó por firmar un acta acuerdo entre el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado y el GCBA en la que se promovía el desarrollo urbano de un fragmento de esas tierras. Ciertamente ese proyecto de desarrollo no se orientaba a la urbanización de lo que era en ese entonces un

asentamiento incipiente. Sino más bien, se destinaba a la instalación de un Polo de Logística y Distribución Editorial⁶⁰.

De esta condición jurídica en torno a la propiedad nacional de la tierra se derivaban una consecuencia. Esta se conformaba como pretexto del GCBA para excluir al barrio La Carbonilla de cualquier política pública destinada a los habitantes de la CABA, situación que persistió hasta la intervención judicial. Así, lo denunciaban los habitantes del barrio en la presentación del recurso de amparo:

"La Carbonilla" por encontrarse asentada sobre tierras cuyo dominio pertenecen al Estado Nacional fue etiquetada por el GCBA como un asentamiento y, en consecuencia, le negó toda prestación de servicios públicos. [...] A pesar de la información y diagnóstico con el que cuenta el GCBA, éste se ha negado a realizar tareas con el objeto de mejorar la prestación de los servicios públicos dentro del asentamiento y de eliminar los riesgos para la salud e integridad de los habitantes (fragmento del recurso de amparo presentado en 2012).

Fue en el marco de implementación del plan de urbanización de la SNAH que se ponía en evidencia –y en conocimiento de los habitantes que participaban activamente en su desarrollo– la condición jurídica de la propiedad de la tierra. Según los archivos del AABE⁶¹, las tierras sobre las que se asentaba el barrio eran de propiedad nacional y estaban afectadas al uso ferroviario. Era este, entonces, un paso burocrático más que debían atravesar para implementar la integración sociourbana: por un lado, desafectar las tierras de su uso ferroviario, por otro lado, traspasar la propiedad a la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires.

En tanto uno de los objetivos del programa original antecedente a la SNAH –el programa Arraigo–, era impulsar la regularización dominial de tierras fiscales nacionales,

⁶⁰Si bien el proyecto del polo de logística editorial no prosperó en los hechos, se presenta esa información en el marco del recurso de amparo y la solicitud de la medida cautelar con el hecho de dar cuenta de los antecedentes sobre la posibilidad de desafectación del terreno de sus usos ferroviarios. Para profundizar, ver Anexo Ley 2488 sancionada el 18 de octubre de 2007.

⁶¹En el año 2013, la Organismo Nacional de Bienes del Estado que dependía del Ministerio de Planificación fue reemplazado por la Agencia de Administración de Bienes del Estado, que pasó a depender de la Jefatura de Gabinete.

por medio de una transferencia a sus ocupantes, algunos de los trabajadores de la secretaría estaban conscientes de esta dificultad:

Nosotros en esa lógica logramos que se desafecte el uso ferroviario, que en los papeles el Estado Nacional dice que en esta tierra, este pedazo de tierra, hay una parte que es para trenes y hay otra parte que está afectada a la Secretaría de Hábitat para urbanizarla (Entrevista Paula , trabajadora de la SNAH, 6 de enero de 2018)

Así, a finales del año 2015, durante los últimos días de gobierno de la presidencia de Cristina Fernández, por una resolución de la AABE, se firmaba un documento que establecía “que se respete las tierras que ya son del barrio por resolución AABE N° 196/2015 y que deben destinarse a un plan de urbanización”. De esta forma, las gestiones que se implementaron finalmente en el aspecto burocrático fue la desafectación sobre su uso, sin modificar la jurisdicción. Es decir, las tierras sobre las que se asentaba La Carbonilla, después de 2015 continuaron perteneciendo a la jurisdicción nacional del Estado, pero el polígono del barrio ya no pertenecía a la Administración de Infraestructura Ferroviaria.

La disputa de sentidos sobre quién tenía la propiedad de la tierra, a quién correspondía la garantía de derechos para sus habitantes y cuáles eran las responsabilidades jurisdiccionales de cada escala del Estado, visibilizaba diversos aspectos de la construcción del territorio en este proceso de transformación del predio ferroviario. Estos aspectos eran constitutivos del entramado de relaciones sociales así como también de procesos de delimitación, identificación y apropiación (Benedetti, 2011) que se habían ido desplegando desde los inicios de la historia de La Carbonilla.

Lamentablemente, para los habitantes del barrio, este avance burocrático respecto de la desafectación de tierras no se tradujo en la práctica en un avance en cuanto a la implementación del plan de urbanización en el territorio. Más bien, con el cambio de gestión del gobierno nacional a fines del año 2015, gran parte de los programas de escala nacional que se implementaban en el barrio fueron desarticulados. La misma suerte sufrió el plan de urbanización.

5.3 Diciembre de 2015 y el cambio de gobierno nacional

Ciertamente en el período que comenzaba desde diciembre de 2015, desde el gobierno nacional no existieron acciones destinadas ni a un plan de urbanización ni avances en torno a alguna forma de regularización dominial para los habitantes de La Carbonilla. Más bien, con el asenso a la gestión de gobierno nacional de la coalición conservadora Cambiemos, la SNAH fue transformada en la Sub-secretaría de Hábitat y Desarrollo Humano⁶² dependiente del Ministerio del Interior.

Las obras en La Carbonilla se vieron paralizadas a partir de esa fecha, suspendiéndose el envío de fondos desde la SNAH hacia SEDECA, la Asociación Civil que participaba como intermediaria en la compra de materiales para las obras. Entre los referentes y habitantes del barrio se continuaban los vínculos con distintas personas – tanto trabajadores estatales como de la asociación civil– que habían participado en las obras, pero sin lograr obtener información clara. Incluso, al advertir la suspensión de las obras y percibir incertidumbre sobre las políticas que implementaría el nuevo gobierno, muchos habitantes, habían frenado construcciones en sus propias viviendas.

En rigor, entre las agencias del Estado nacional a partir del año 2016 –y particularmente durante el año 2017– que estuvieron más presentes en el barrio se puede mencionar principalmente a la Policía Federal Argentina (dependiente del Ministerio de Seguridad). La Carbonilla fue por ese entonces uno de los barrios con los que la Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, desplegaba operativos policiales en el marco de la llamada “lucha contra el narcotráfico” que eran enaltecidos por diversos medios masivos de comunicación. Ciertamente, por otro lado, esos meses se volvieron difíciles para la vida cotidiana de los habitantes, en tanto se generaron nuevos conflictos por la disputa territorial de los distintos grupos que se dedicaban a la venta de droga.

En paralelo, en el año 2017 se comenzaba a desarrollar la obra de prolongación y elevación del Viaducto del Ferrocarril San Martín, que se llevaría, a cabo en el marco del Proyecto Red de Expresos Regionales (RER), obra que pretendía presentarse como de escala nacional. Específicamente, en la estación La Paternal era el lugar donde la

⁶²Mientras que la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat dependía directamente de Jefatura de Gabinete gozando de un mayor presupuesto, en esta nueva estructura, el organismo pasaba a depender el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda

elevación del viaducto finalizaba, comenzando a descender la construcción para pasar por debajo del puente.

Sin embargo, aunque La Carbonilla ya era una villa reconocida oficialmente por el GCBA y poseía sus propios representantes, ningún miembro de la Junta Vecinal fue comunicado acerca de cuáles serían las consecuencias de tal obra para el barrio. Más bien, circulaban rumores de posibles aperturas de calles y construcciones de muros, que infringían el miedo y desconcierto entre los habitantes. Por otra parte, en diversas ocasiones que referentes del barrio intentaron acercarse a la oficina localizada a metros de la obra (destinada a recibir consultas de la comunidad) y las respuestas que obtenían eran que sus funciones solo consistían en la ejecución de la construcción, mas no estaban aptos para brindar información sobre los alcances en La Carbonilla.

Para esos momentos, la esperanza de los referentes y habitantes de La Carbonilla sobre una posibilidad de que el plan de urbanización que había iniciado la SNAH años anteriores sea retomado, ya se había desvanecido. La presencia de una obra de la envergadura del proyecto del RER, sin la existencia de mecanismos de participación ciudadana destinados a los habitantes de La Carbonilla –en tanto asentamiento localizado en el tramo adyacente a la que se realizaba la obra–, daba cuenta de la consideración por parte del Estado de la tierras exclusivamente como tierras ferroviarias, careciendo de referencias a la población que allí se asentaba⁶³.

⁶³Si bien en el Estudio de Impacto Ambiental de la obra aparecen referencias a La Carbonilla junto con sugerencias de realizar un plan de reasentamiento involuntario, en la práctica no se realizó intervención alguna dirigida a los habitantes y viviendas del barrio.



Figura 15: Mapa satelital de la obra del RER en la estación La Paternal

La reconstrucción etnográfica de las discusiones, temores y discursos alrededor de posibilidades de desalojo, que circularon en el momento que comenzaron las obras en la estación de La Paternal, excedería los límites de las someras reflexiones que se proponía este capítulo. Sin embargo, es interesante resaltar que los conflictos que se profundizaron en el contexto de desarrollo de la obra, tanto en lo que refiere al abastecimiento de agua y luz para el barrio, como en la búsqueda de certezas sobre los alcances territoriales que podría tener la misma, fueron evolucionando en un sin fin de presentación de notas por parte de los/las delegados/as y Comisión Directiva a distintos organismos del Estado (Autopistas Urbanas SA, Ministerio de Espacio Público, SECHI, entre otros) consultando la información específica sobre dicha obra.



Figura 16: Manifestación organizada por los habitantes del barrio en el contexto de las obras de elevación de viaducto.

Fuente: Portal Nueva Ciudad

No obstante, las respuestas más fehacientes las encontraron en distintas circunstancias en el territorio. Tanto en lo que refiere al vínculo con los trabajadores de la obra quienes manifestaron en conversaciones informales que “mientras (los habitantes del barrio) no atraviesen el alambrado, no habría problemas”, como a partir de una manifestación de los vecinos (Fig. 16) en las calles del barrio en donde daban cuenta de que desde inicios de la obra comenzaban a tener conflictos con la distribución del agua y la luz. A partir de esta última, la UGIS comenzó a tener una presencia más activa y cotidiana en el barrio.

Vale decir, ante la ausencia de organismos del Estado nacional que realicen acciones destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes y ante la institucionalización de la representación de los miembros de la Junta Vecinal del barrio, se fue conformando una relación más estrecha con distintos organismos del Estado local, como la UGIS. Esta relación que se había entablado inicialmente por medio de una orden judicial, se había fortalecido a lo largo de tres años de persistencia en el envío de solicitudes a distintos organismos. Solicitudes que indefectiblemente desembocaban en esta oficina.

5.4 Reterritorializando la ciudadanía frente al Estado nacional: algunas reflexiones

Se pretendía aquí reconstruir brevemente las intervenciones que tuvo el Estado nacional en diferentes momentos signados por gestiones de gobierno de signos políticos distintos. Encontramos que la fuerte presencia que este tuvo en el barrio no solo encontró sus límites en el tiempo, en tanto cuando el gobierno nacional cambió de signo político partidario, el flujo de recursos que llegaba a los barrio populares se vio disminuido; sino también halló obstáculos burocráticos para implementar por completo el plan que se había propuesto por parte de la SNAH.

En el marco de las múltiples dimensiones del proceso de transformación del territorio de un predio ferroviario en un barrio, incluía, en orden de integrarlo formalmente desde una dimensión jurídico y política, los acuerdos entre las gestiones de gobierno de la escala local y de la escala nacional. Comprendemos entonces al territorio como resultado de procesos políticos (Tiscornia, 2015), tanto desde la dimensión que refiere a la participación política de los actores que se apropian del mismo y lo transforman, sino

también de las direcciones y decisiones de gobierno que se traducen en documentos como resoluciones, actas acuerdos o decretos.

Ahora bien, aunque admitimos que el Estado nacional no es el único contenedor de la ciudadanía, en tanto advertimos la existencia de diversos sitios institucionales con prerrogativas similares a sus agencias, se puede afirmar que los cambios en los regímenes de gobierno y sus modificaciones institucionales, siguen teniendo efectos en las configuraciones de ciudadanía y en las formas de ejercicio de la misma en la vida cotidiana y a partir de los cuales se distribuyen derechos y responsabilidades (Clarke et al, 2014).

6. CONCLUSIONES

Durante las últimas dos décadas, diversos autores representantes de la geografía y la sociología urbana, han venido planteando el fenómeno de un proceso de reterritorialización de la ciudadanía en la escala de la ciudad, redimensionando así a las ciudades como sitios estratégicos de las nuevas (y viejas) demandas de derechos ciudadanía.

Estos debates del campo académico en América Latina se han retroalimentado de procesos diversos que se desplegaron en la región desde las década del ochenta y, principalmente, del noventa. Se vinculan, por un lado, a procesos político-administrativos de gobernanza, como ser la autonomización de ciudades y descentralización de las responsabilidades del Estado Nacional, las reformas constitucionales en diversos países y la conformación de nuevos organismos regionales multilaterales. Por otro lado, se observa la emergencia de movimientos reivindicatorios de derechos que tienen como protagonistas a los sectores de la sociedad más perjudicados por el avance de las reformas neoliberales.

En consonancia con esto, podemos afirmar que las grandes ciudades se han convertido desde hace algunas décadas en espacios de reproducción de la desigualdad y la fragmentación social, a la vez que son los sitios en donde se manifiestan conflictos sociales relevantes que han sido expresados públicamente por distintos actores y colectivos (movimientos sociales, intelectuales, funcionarios públicos, entre otros). Así, el acceso a la centralidad urbana y tendido de servicios básicos, la calidad y los diversos usos del espacio público y la participación sobre las decisiones comunes en torno a la distribución de los recursos, son solo algunas cuestiones vinculadas a la infraestructura urbana que aparecen –ineludiblemente– en la agenda de los estados y organismos internacionales.

En este último punto, encontramos desde estos actores y colectivos, algunos consensos en torno a que el derecho a la ciudad y a la infraestructura urbana se constituye como multidimensional ya que abarca diversos derechos vinculados a la ciudadanía social, como un mínimo básico de bienestar, pero también a la ciudadanía política en tanto incluye la participación en procesos de toma de decisiones sobre lo público.

Así, reponiendo los vínculos históricos existentes entre la ciudadanía y las ciudades (R. Kuri, 2007) –relación que se diluyó con el tránsito de la Modernidad en tanto se privilegió el vínculo con los Estados nación–, en este trabajo nos propusimos profundizar en la búsqueda y el análisis de distintas escalas, tanto de los territorios como de las comunidades políticas de referencia, que coexisten y se resignifican en el desarrollo de las luchas por el acceso a la vivienda y la infraestructura urbana.

Asimismo, nos propusimos presentar, por medio de la reconstrucción etnográfica realizada en base a los relatos de sus protagonistas, el curso de transformación de un predio ferroviario en un barrio, indagando en las vinculaciones entre los procesos de territorialización que desplegaron sus habitantes a lo largo de este período y su disputa por el acceso al derecho al hábitat.

El desafío consistía en reponer las estrategias y modalidades por medio de las cuales estos grupos excluidos de la ciudadanía formal, disputaban un derecho de ciudadanía social como el derecho a la vivienda y la infraestructura urbana, por fuera de los mecanismos hegemónicos de mercado. Conformando primero formas irregulares/informales de construcción y luchando posteriormente por su reconocimiento e institucionalización.

Lazar (2013), en su libro “La antropología de la ciudadanía”, ha caracterizado a los grupos considerados “no ciudadanos” en determinado momento histórico, como “los otros del estado”. Y es aquí que intentamos reafirmar el compromiso de la antropología y del enfoque etnográfico en el análisis de los procesos en pequeña escala, enfoque que nos permite dar cuenta de qué manera los sujetos construyen ciudadanía en el marco de la vida cotidiana, disputando membresías a una comunidad política determinada y forjando redes de relaciones que cohesionan a los individuos de un grupo (Thomasz, 2017). Asimismo, la propuesta comprendía un descentramiento de los sitios entendidos oficialmente como sitios de ciudadanía, que no son impersonales sino que se encuentran subjetivados a veces por lazos de parentesco y de vecindad, entre otras dimensiones de la vida cotidiana.

En este punto, el enfoque etnográfico nos permitió registrar, reconstruir y redimensionar estos aspectos y tramas que se despliegan en el ámbito cotidiano, integrando analíticamente la perspectiva de los actores. En palabras de Neveu (2016),

observamos la diversidad de fábricas de ciudadanía en contextos de acción localizados tanto en prácticas corrientes como extraordinarias. Fue en la observación *in situ* de las dinámicas de la vida cotidiana y a partir del registro y sistematización de las narrativas de los habitantes de La Carbonilla que advertimos que procesos de construcción política como las disputas por el acceso a derechos que se objetivan en demandas específicas al Estado, se nutrieron en parte de relaciones precedentes de parentesco, co-habitación y vecindad y se transformaron posteriormente en procesos de construcción de ciudadanía a partir de la conformación de espacios de toma de decisiones sobre lo común.

A lo largo de la reconstrucción del proceso de transformación del predio ferroviario de La Paternal en el barrio La Carbonilla, y principalmente en la emergencia de múltiples relaciones que establecieron, en un inicio entre las distintas familias con las que colectivamente se aprovisionaron de viviendas (en principio precarias, y posteriormente con mayor consolidación) y de tendidos de redes de servicios (primero informales y luego fortalecidas por intervención de agencias estatales), con las agencias del Estado (de escala local y nacional), podemos observar la diversidad de vínculos entre los grupos sociales y el espacio que habitan, pero también entre estos y la comunidad política de referencia.

El relato de la historia del barrio procuró dar cuenta desde los primeros momentos, en que un grupo de personas comenzaba a pernoctar al costado de las vías del tren tratando de satisfacer algunas necesidades básicas como comer, descansar y obtener agua, hasta el proceso de conformación de una urbanización de hecho. Así, en el curso de transformación de un espacio hostil y desconocido en un espacio habitable, las primeras habitantes del barrio, “las históricas”, se agruparon con sus familias ante la necesidad de procurarse un lugar para vivir.

En esos momentos iniciales, ese espacio aparecía representado por actores diversos como un sitio de la otredad, caracterizado por estos relatos con referencias al peligro, el desorden y la suciedad. En dichos momentos mientras el grupo comenzaba a generar arraigo en la zona, la intervención del Estado sobre ellos era por medio de la fuerza policial que intentaba desalojarlos. En paralelo, las formas de apropiación del espacio se materializaban en la construcción de vivienda y acondicionamiento de espacios comunes.

Sin embargo, con el paso del tiempo a lo largo de este desarrollo –necesariamente colectivo– de producción del habitar (Giglia, 2012), se comenzó a gestar un proceso de ciudadanización horizontal (Neveu, 2005) en la medida de que relaciones de cohabitancia y vecindad se fueron transformando progresivamente en relaciones de conciudadanía, en tanto se establecían cadenas de obligaciones y derechos sobre los usos y organización del espacio, a la vez que se iniciaban solicitudes de recursos, para el aprovisionamientos de los espacios comunes, al Estado en sus distintos niveles.

Vale decir, esta organización y conformación de obligaciones orientadas al mantenimiento del orden socio-espacial para el cuidado de los espacios comunes, no se encontraba escindida de los estatutos legales construidos en el marco de sitios oficiales (como el Código Urbanístico o el Código de Edificación), sino que por el contrario intentaba imitar estas condiciones de la forma más similar posible.

En esta instancia, la noción de *habitar* se nos presentó como una categoría para aproximarnos a la producción del territorio desde las prácticas cotidianas en la escala micro-local de la vivienda y el barrio. En la instancia en que la lucha por el acceso a la vivienda trascendía la escala del barrio para demandar al Estado local, estas formas de organización socio-espacial tomaban valor en tanto les servía para diferenciarse de otras villas, procurando dar muestras de su conducta como “buenos ciudadanos”.

Por su parte, la categoría de *territorio* nos permitió, en este punto, reponer algunas dimensiones políticas y jurídicas de las tierras sobre las que se asentaba el barrio. En tanto el territorio puede ser estudiado desde distintas escalas, las demandas por el acceso a derechos, como ser el derecho al hábitat y a la infraestructura urbana, se litigan de manera compleja, a veces contradictoria y superpuesta en estos niveles. Así, trasciende a los actores sociales que se encuentran presentes en el barrio, y se incorporan nuevos actores e instituciones al proceso de construcción territorial.

En la medida que su disputa por la re-urbanización del barrio se incorporaba en los canales formales de las burocracias del Estado, en el marco de un proceso de ciudadanización vertical establecían una relación contractual con instituciones del Estado local (Neveu, 2005) a partir del reconocimiento judicial del barrio como “villa”. Aquí los habitantes de La Carbonilla comenzaban a transformar el lenguaje con el que se inscribían discursivamente y con el que se presentaban ante los organismos del Estado.

En este punto, si bien advertimos anteriormente la necesidad de trascender los sitios entendidos como sitios oficiales de ciudadanía, retomando a Clarke (et al. 2014) nos propusimos a su vez el ejercicio analítico de recentrar la ciudadanía dentro de la diversidad de agencias y formaciones estatales, registrando y sistematizando la multiplicidad de sitios en los cuales los habitantes de La Carbonilla se vincularon con distintas escalas del Estado. Pero también, analizando las diferentes modalidades en que estas agencias estatales intervinieron en el territorio: describiendo y registrándolo (u omitiéndolo) en documentos públicos, por un lado, y realizando obras de construcción de infraestructura (destinadas a los habitantes del barrio o al ferrocarril), por el otro. Encontramos que las formas en las que el territorio del barrio era concebido por parte de los organismos estatales estaba estrechamente vinculada a la inclusión/exclusión de sus habitantes como sujetos de derecho de la ciudad.

Así, a lo largo de este proceso de construcción de los habitantes de La Carbonilla como ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires, encontramos una transformación de un lenguaje de padecimiento en los primeros vínculos con los organismos judiciales, a un discurso de derechos (Wanderley, 2009) en la medida que adquirían el capital social para incorporarse a los mecanismos burocráticos. A su vez, estas estrategias discursivas adquirían en otras instancias, como en los vínculos con organismos del Poder Ejecutivo, elementos meritocráticos procurando dar cuenta de un comportamiento diferenciado del de los habitantes de otras villas y asentamientos de la ciudad en lo que respecta al cuidado del espacio público y la administración de los servicios. Aludían así, estratégicamente a modelos de ciudadanía normativos (Lazar, 2013), aunque desafiando algunas concepciones liberales de la ciudadanía (identificada con el ciudadano propietario).

En paralelo, en la medida que el territorio de la Carbonilla era reconocido por el Estado local a partir de la intervención judicial, no solo que las formas *sui generis* de construcción de territorialidad iniciadas por el grupo de cartoneros años atrás se institucionalizaban en mapas oficiales, sino también que las normas de urbanidad que habían venido forjando se institucionalizaban por medio de la imposición de reglas y sanciones escritas orientadas a disciplinar los usos de los espacios comunes.

Así, hallamos que en las diversas formas que asumieron las vinculaciones con las agencias del Estado aparecían en escalas superpuestas (del territorio y de las

comunidades políticas) superpuestas, a veces excluyentes. Fue en la disputa de sentidos en torno a la condición jurídica (nacional) de la tierra, la garantía de derechos para sus habitantes y las responsabilidades jurisdiccionales sobre el territorio, que se hicieron visibles límites del Estado nacional como garante de derechos en lo que respecta a conflictos que se dirimen principalmente en la escala local, como son los problemas de acceso al hábitat y tendido de servicios básicos. Asimismo, la condición jurídica (propiedad nacional) de la tierra se constituía como pretexto para el GCBA de excluir al barrio de cualquier política pública destinada al hábitat precario.

Reafirmamos finalmente que el método etnográfico y el énfasis en las narrativas locales de los habitantes del barrio, permitió sistematizar el trabajo previo de establecimiento de normas socio-espaciales, realizado por los habitantes y referentes, con la conciencia de que tendrían que establecer las condiciones para alcanzar el reconocimiento del Estado local y poder avanzar en un futuro en un proceso de reurbanización. Proceso que, en rigor, no se inició en el momento que los primeros cartoneros armaron sus viviendas, pero que se forjó a lo largo de un período del cual “las históricas” establecieron el germen a partir de los lazos de solidaridad y parentesco que les permitió resguardarse ante la necesidad de vivienda (y trabajo). Nos encontramos así con prácticas que son del orden de lo subjetivo y de las necesidades de supervivencia más inmediatas, que a lo largo del tiempo se institucionalizaron colectivamente en formas de organización espacial y en demandas específicas (aun incumplidas) ante el Estado.

Queda pendiente profundizar en cómo algunas dimensiones como el parentesco (esbozada en parte en esta tesis), pero también otras, como la dimensión ritual/religiosa, la identidad nacional y la tradición, entre otras, se imbrican en estos procesos de demandas de derechos. Por otra parte, las trayectorias habitacionales previas de los y las migrantes, así como las significaciones y despliegues colectivos de conformación del hábitat popular propios de sus lugares de origen, serán interrogantes que quedan pendientes de ser abordados en el marco de la futura Tesis de Doctorado.

7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Abramo, P. (2003) "A teoría económica da favela: quatro notas sobre la localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal" en, Abramo, P. (org.), A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas. Sette Letras, Río de Janeiro.
- Aceró, J., Aguilar, D., Encina Tutuy, N., Martín, T. y Pinillos, L. (2016) "Cartografías y métodos para la construcción social del hábitat" Ponencia presentada en VIII Jornadas sobre etnografía y métodos cualitativos. . IDES / CAS Buenos Aires, 10-12 de agosto.
- Annunziata, R. (2015) "Ciudadanía disminuida: la idea de la 'construcción de ciudadanía' en los dispositivos participativos contemporáneos", *Temas y debates* 30, año 19, julio-diciembre 2015, pp. 39-57.
- Appadurai, A. (1999) "Soberanía sin territorialidad. Notas para una geografía posnacional". Nueva Sociedad, No 163. Pp. 109-125.
- Arbona, J. M. (2008) "Ciudadanía política callejera: apropiación de espacios y construcción de horizontes político". En: Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI. CLACSO, Siglo del Hombre: Bogotá.
- Auyero, J. (2013). Pacientes del Estado. EUDEBA, Buenos Aires.
- Balbi, F. y Boivin M. (2008) "La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno" En Cuadernos de Antropología Social nº 27, pp. 7–17, © FFyL – UBA – ISSN: 0327-3776.
- Balibar, E. (2013) Ciudadanía. Buenos Aires, Argentina. Adriana Hidalgo Editora.
- Batallan, G. (2007) Docentes de infancia. Antropología del trabajo en la escuela primaria. buenos aires, Paidós.
- Benedetti, A. (2011) Territorio, lugar, paisaje: prácticas y conceptos básicos en geografía Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Blanco, J. (2007) "Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico". En Fernandez Caso, M.V. y Gurevich, R. (coord.). Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza. Buenos Aires, Biblos, p. 37-64.

Boas, F. (1996 [1887]). *The Study of Geography*. En STOCKING (Jr.), G.W. *Volksgeist as Method and Ethic. Essays on Boasian Ethnography and the German Anthropological Tradition*. Londres: The University of Wisconsin Press. Traducción de la Cátedra.

Borja, J. (2012) "Revolución urbana y derechos ciudadanos. Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual", Tesis de doctorado, Universidad de Barcelona

Borja, J.y Muxi, Z. (2003) *El espacio público: ciudad y ciudadanía* (Barcelona: Electa).

Brenner, N. y Theodore, N. (2002) *Cities and the geography of 'actually existing neoliberalism'*. *Antipode*. Vol. 34 (3), pp. 349-379.

Brikman, D (2016) ¿Gestión social del hábitat? La política PRO en las Villas de CABA, 2011-2015 , *Quid 16*, Revistas del Área de Estudios Urbanos N°6, pp.1-16.

Casabona, V. y Guber, R. "Marginalidad e integración: una falsa disyuntiva". En Bartolomé, L. (comp.) *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas*, Buenos Aires: Ides.

Chatterjee. P. (2008) *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires, Siglo XXI – CLACSO.

Ciriza, A. (2007). ¿En qué sentido se dice ciudadanía de mujeres? Sobre las paradojas de la abstracción del cuerpo real y el derecho a decidir. *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. pp. 293-319.

Cosacov, N. (2010) "Algunas reflexiones sobre la Ley de comunas". Ponencia presentada en Jornadas de Jóvenes Investigadores Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Coto (2017) *Participación, ciudadanía y comunas. Disputas en torno a la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires*. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Tesis de Licenciatura.

Coulon, A. (1988) *La etnometodología*, Madrid Catedra, 1988.

Courtis, C. y Pacceca, M. I. (2007) "Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al 'nuevo paradigma' para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina". *Revista Jurídica de Buenos Aires*. Número especial sobre Derechos Humanos. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, pp. 183-200

Cravino, M. C. (2008) *Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes*

sociales en asentamientos consolidados del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista de estudios urbanos y regionales*. Bogotá.

Donzelot, J. (2012) *¿Hacia una ciudadanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades*. Ed. Nueva visión.

Duhau, E. y Giglia, A. (2008) *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. Siglo XXI-UAM.

Fainstein, C. y Palombi, A. M. (2019) "Pragmatismo, desaliento de expectativas y gobernabilidad. La política de villas de las gestiones de Mauricio Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015)". *Territorios 40*, pp. 227-244.

Fenster, T. (2010). "El derecho a la Ciudad y la Vida Cotidiana basada en el Género". En Ana Sugranyes & Charlot Mathivet (Eds.), *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Habitat International Coalition, Santiago de Chile.

Fortes, M. Y Evans-Pritchard, E. (1979) "Sistemas políticos africanos". En: *Antropología política*, J. R. Llobera (comp.), Barcelona, Anagrama.

Fraser, N. y Gordon, L. (1992): "Contrato vs caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social". *Isegoría*, N. 6, pp. 65-82.

Gallinati, C. (2016) *La participación política de bolivianos y paraguayos residentes de villas en la ciudad de Buenos Aires: una aproximación desde la lucha por la vivienda* », *Horizontes Antropológicos* [En línea], Nro. 46.

Garfinkel, H. (2006) *Estudios en etnometodología*. Anthropos Editorial, Bogotá.

Garibotti, M. B., Girola, M. F. y Boroccioni, L. (2017) "Ciudadanía y hábitat en la ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva etnográfica". *Revista Vivienda y Ciudad*, N.º 4, pp. 7-20.

Garibotti, M. B., Boroccioni, L. y Girola, M. F. (2019) "Experiencias de urbanización y ciudadanización en La Carbonilla. Una propuesta de análisis en escalas". Ponencia presentada en Encuentro de la Red de Asentamientos Populares. Aportes teórico-metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat, Universidad Nacional de Córdoba, 23, 24, y 25 de mayo de 2019.

Garibotti, M. B. y Sander, J. (2018): "Perspectiva antropológica sobre demandas de ciudadanía: disputas por la incorporación en la agenda pública". Ponencia presentada en

V Jornadas de Estudio de América Latina y el Caribe. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Giglia, A. (2010) *Producir y habitar la ciudad informal. Reflexiones desde la antropología*. En: Alfie, M., Azuara, I., Bueno, C., Perez Negrete, M. y Tamayo, S. (coords.), *Sistema mundial y nuevas geografías*, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Iberoamericana y México: Editorial Porrúa.

Giglia, A. (2012) *El habitar y la cultura: perspectivas teóricas y de investigación*. Universidad Autónoma de México: Iztapalapa.

Girola, M. F. (2017) De la ciudadanía universal a la(s) ciudadanía(s) local(es). *Inmediaciones de la comunicación*. Vol 12, N°1

Gómez Castro, S. (2000) Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la "invención del otro". En Lander, E. (comp.): *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires.

Gottmann, J. (1973). *The Significance of Territory*. Charlottesville: The University Press of Virginia, p. 169.

Guber, R., Milstein, D. y Schiavoni, L (2014) La reflexividad o el análisis de datos. Tres antropológicas de campo. En Guber, R. (comp.): *Prácticas etnográficas. Ejercicios de reflexividad de antropológicas de campo*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social/Miño y Dávila.

Guber, R. (2004 [1991]). *El Salvaje Metropolitano*. Buenos Aires: Paidós.

Guerra, F. X. (1999): "El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina". En: Sábato, Hilda (Coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: FCE, pp. 33-61.

Haesbaert, R. (2006) Escalas espaço temporais. En Haesbaert, R.: *Territórios alternativos*. São Paulo: Contexto.

Haesbaert, R. (2012) Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. Conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Haesbaert, R. (2014) *Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Harvey, D. (2013) *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.

Holston, J. y Appadurai, A. (1999) *Cities and Citizenship*. En J. Holston (comp.) *Cities and Citizenship*. Durham: Duke University Press.

Holston, J. (2008): La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales. Un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia en Brasil (Traducción de Mariana Alcañiz). En: Delamata, Gabriela (Ed.). *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Buenos Aires: Biblos, 2009, pp. 46-65.

Jaramillo, S. (2008) "Reflexiones sobre la 'informalidad' fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina". *Territorios 18-19*, pp. 11-53

Kisner de Olmos, R. C. (2010). El mercado informal de alquileres en las Villas 31 y 31 bis. En *Revista Café de las Ciudades*, Año 9, Número 96, Octubre 2010

Kurowski, K. (2015) *Capital social y finanzas informales. Notas desde Lima Metropolitana*. Cultura Económica. Pontificia Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de estudios de Economía y Cultura.

Kymlicka, W. Y Norman, W. (1996) "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". Cuadernos del CLAEH, N°75, Montevideo, pp. 81-112.

Lazar, S. (2013) Introduction. En *The Anthropology of Citizenship: A Reader*. Sian Lazar Editor. Wiley Blackwell.

Leyva Solano, Xochitl. (2013): "¿Antropología de la ciudadanía?...étnica. En construcción desde América Latina". *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, Vol. V, Nro. 1. pp.35-59.

Malinowski, B. (1977) *El cultivo de la tierra y los ritos agrícolas en las islas Trobiand*, Barcelona, Labor.

Marshall, T. H. (1964) *Class, Citizenship and Social Development*. Doubleday, New York.

Maine, H. S. (1861 [1861]) *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and Its Relation to Modern Ideas*, Nueva York, Henry Holt and Company.

Mauss, M. (1979 [1904-1905]). *Ensayo sobre las variaciones estacionales en las*

sociedades esquimales. Un estudio de morfología social. En *Sociología y Antropología*. Madrid: Tecnos.

Moro, J. (2000) "Problemas de agenda y problemas de investigación". En: Escolar, C. (comp.), *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Eudeba: Buenos Aires.

Mignolo, W. (2000) "La colonialidad a lo largo y a lo ancho". En: Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*, Buenos Aires, CLACSO. Pp. 55-85.

Neveu, C. (2005) *Anthropologie de la citoyenneté*. Université de Provence, Aix-Marseille I.

Neveu, C. (2016) "Para un análisis empíricamente fundado de los procesos de ciudadanía". *Revista uruguaya de antropología y etnografía*, Año I No 2, pp. 109-115.

Pérez, M. (2019) "'Uno tiene que tener casa donde nació'. Ciudadanía y derecho a la ciudad en Santiago". *EURE*, vol. 45, N.º 135

Peirano, M. (1986) "Sem lenço, sem documento: reflexões sobre cidadania no Brasil". *Sociedade e Estado, Revista Semestral de Sociologia*, Vol. 1, Brasília-UnB, pp. 49-64.

Pirez, P. (2016) "La urbanización ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana" en Carrión, Fernando y Erazo, Jaime (comps.) *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México)

Pradilla, E. (1983) *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.

Purcell, Mark. (2003): "Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order." *International Journal of Urban and Regional Research* 27, No. 3, pp. 564-590.

Quilici, F. (2015) "Capítulo 1: Estados Democráticos Multinivel, Liberalismo Democrático y Comunidades Cívicas Estatales", Tesis de Doctorado.

Quijano, A. (2007) "Colonialidad del poder y clasificación social" en: *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (Editores), Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Ramírez, J. (2016) *Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la*

movilidad intrarregional. Quito: Celag.

Ramírez Kuri, P. (2007) La ciudad, espacio de construcción de ciudadanía. Revista Enfoques, número 7, pp. 85-107.

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Arqueros, S., Rodríguez, M. F. y Zapata, M. C. (2015) Contradiendo la constitución de la ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2003-2013. Documento de trabajo N° 72, Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Rodríguez, M. F. (2010) Los desalojos en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) de la Ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.

Rosanvallon, P. (1992) Le sacré du cotiyen. Histoire du suffrage universel en France. Gallimard, París.

Sack, R. (1983) "Human territoriality" en *Annals of the Association of American Geographers* (Cambridge: Cambridge Univ. Press) Vol 73, N°1.

Sassen, S. (2010) Territorio, autoridad y derechos: De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Buenos Aires: Katz Editores.

Sassen, S. (2016) "Incompletitud y la imposibilidad de hacer ¿Hacia una ciudadanía desnacionalizada?". Nueva Época, Año LXI, N° 226, pp. 107-140.

Serjé, M. (2005) El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie, Bogotá: Uniandes-Ceso. Pp. 3-31.

Smulovitz, C. (2008). La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en Argentina. *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, 48(190-191), 287-305.

Stolcke, Verena. (2001): "La 'Naturaleza' de la Nacionalidad". *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 40, Nro. 157, pp. 23-43.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008) Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Tello Rozas, S. (2007). "Las juntas o panderos: una alternativa a la ineficiencia de los mercados financieros formales", en *Revista Cultura*, Vol. 21, N°2.1

Thomasz, A. G. (2017) *Sociedades sin ciudadanía y sociedades con ciudadanía*. Manuscrito inédito.

Thomasz, A.G. y Girola, M. F. (2016) “Una exploración antropológica sobre la problemática de la ciudadanía en el conjunto habitacional de Piedrabuena (ciudad de Buenos Aires, Argentina)”. *Revista de Antropología del Museo de Entre Ríos Antonio Serrano*; Lugar: Paraná; Año: 2016 vol. 2 p. 46 – 61.

Thomasz, A. G.; Girola, F.; Sander, L.; Soledad J.; Garibotti, M. B.; Pavone, A.; Boroccioni, L. (2018) *El edificio Santa Cruz. Informe Cualitativo*.

Tiscornia, S. 2015 “Reflexiones sobre el uso de la categoría „territorio”. *Política y derechos*” en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo (Buenos Aires)*, Vol. 14 N°1.

Vaccotti, L. (2017) *La judicialización de la lucha por la vivienda en Buenos Aires*. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, N° 103.

Wainerman, C. (1997) *Introducción: acerca de la formación de investigadores en ciencias sociales*. En: Wainerman, C. y Sautu, R. (Comps.) *La trastienda de la investigación*. Editorial de Belgrano.

Wanderley, F. (2008) “Acciones colectivas y ciudadanía en Bolivia”. *Temas Sociales* 28, pp. 219-243.

Wanderley, F. (2009) “Prácticas estatales y ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia”. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, N°34, FLACSO-Sede Académica de Ecuador-Quito, pp. 67-79.

Fuentes secundarias consultadas

Autor, A. A. (1° de octubre de 2014) *Una secretaría para urbanizar villas, Página 12*.

Causa Judicial Expediente 31699/79 (Juzgado 1ra instancia CayT. Sec. Ad hoc. CABA, 2012)

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=166

Constitución de la Nación Argentina. <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>

Decreto N.º 1.251 Apruébase la estructura organizativa de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales – Programa “Arraigo”, 23 de julio de 1992.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1251-1992-9239/texto>

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Julio de 2015). Informe La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/SituacionHabitacional-1.pdf>

Expediente 2192 (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Proyecto de Ley de integración socio-urbana del barrio denominado “La Carbonilla”. Ingreso por Mesa de Entradas 31 de julio de 2017.

Expediente 2524 (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Proyecto de Ley de Urbanización barrio “La Carbonilla”. Ingreso por Mesa de Entradas 11 de septiembre 2017.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (20/08/2019). *La Paternal*.

<https://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/barrios/lapaternal>

Informe del Observatorio Universitario de Buenos Aires N° 4 (20/10/2019). *Promesas sin techo*. <http://novedades.filo.uba.ar/sites/novedades.filo.uba.ar/files/documentos/Informe%20Vivienda%20CABA.pdf>

Ley N.º 1.251 Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 8 de enero de 2004.

Ley N.º 2.145 de amparo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 12 de enero de 2007.

Ley N.º 25.871 de Migraciones, 17 de diciembre de 2003.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

Ley N° 148 de Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 30 de diciembre de 1998.

Ley N° 25.013 de Empleo de Flexibilización Laboral. Boletín Oficial de la República Argentina, 24 de septiembre de 1998.

Ley N° 19.945 Código Nacional Electoral (con modificaciones por decreto 2135/83)

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>

Ley N° 2.488 de aprobación de acta acuerdo, Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 26 de noviembre de 2007.

<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2488.html>

Organización de las Naciones Unidas (20/11/2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: Ciudades y comunidades sostenibles.*

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ICESCR.aspx>

Resolución de la Agencia de Administración de Bienes del Estado N° 196, 4 de diciembre de 2015

Versión Taquigráfica N° 70, Legislatura de la Ciudad, 7° Sesión Extraordinaria, 29 de diciembre de 1998.