

Villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios: un problema en ascenso

En el transcurso de las últimas tres décadas las villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios (NTHs) fueron ganando terreno dentro de la Ciudad de Buenos Aires. En 1980 la cantidad de habitantes de asentamientos precarios era de 34.068 personas. Esa cifra fue creciendo: en 1991 se registraron 52.608; en 2001, 107.422; y finalmente en 2010, 163.587, que es la cifra con la que contamos hoy y a partir de la cual se estima que un 5,7% de la población de la Ciudad es residente de asentamientos precarios¹. La tendencia, como se puede ver, es ascendente y el problema reclama medidas urgentes.

Actualmente en la Ciudad de Buenos Aires existen 15 villas, 2 villas urbanizadas, 24 asentamientos y 2 NHTs. La superficie total ocupada por estos complejos de vivienda precaria es de 259,9 hectáreas donde se registran más de 40 mil viviendas que contienen un promedio de 4 personas cada una. Si bien la mayor cantidad de villas, asentamientos y NHTs se encuentra en la zona sur de la Ciudad, nuevos complejos como el caso de Chacarita han aparecido en los últimos años. En ellos se concentra hoy por hoy el 5,4% de los residentes, aproximadamente 8.900 personas. Del total existente en Buenos Aires, los más poblados son la 21-24 de Barracas con 29.782 habitantes (18,2%), la 31-31bis de Retiro con 26.492 (16,2%), la 1-11-14 de Bajo Flores con 25.973 (15,9%) y la 20 de Villa Lugano con 19.195 (11,7%).

Si se observa la cantidad de habitantes por rango etario, el segmento mayoritario lo componen niños de 6 a 14 años de edad que constituyen el 20,2% del total de residentes. Le sigue el segmento de 30 a 45 años con un 20,1%, y luego niños menores de 5 años que hacen al 15,2%. Jóvenes de entre 19 a 24 componen el 12,4% y adolescentes, de entre 15 y 18 años, el 9,5%. Es decir, una gran proporción de menores de edad y jóvenes que indica que, a menos que la movilidad social varíe notablemente, la tendencia al crecimiento de habitantes en asentamientos no disminuirá ni se detendrá.

De los jefes de hogar en villas, asentamientos y NHTs, el 83% tiene un nivel de estudios igual o inferior al de secundario incompleto. El 37% son trabajadores informales; el 26% tiene salarios precarios, el 10,3% es desocupado y el 20,5% es inactivo.

El 48,4% de la población nació en la Ciudad de Buenos Aires, por lo que el fenómeno dista de ser, como algunas voces sugieren, un mero resultante de problemas de inmigración. 31,9% de los

¹ “Según los datos del último censo, en 2010 había 163.587 personas que residían en asentamientos, mientras que en 2001 la cifra era de 107.422. El aumento representa el 52,3%”. Rocha, Laura, “La población de las villas creció un 52,3% entre 2001 y 2003”, *La Nación*, 6/01/2014. <http://www.lanacion.com.ar/1653114-la-poblacion-de-las-villas-crecio-un-523-entre-2001-y-2010>

habitantes, sí, provienen de países limítrofes; 17,7% de otras provincias y 2% de países no limítrofes.

Percepciones de la situación

Una encuesta telefónica realizada por Sígnica Consultora entre el 14 y 18 de noviembre de 2013 a 2700 residentes mayores de 18 años muestra que el 85% de la población de la Ciudad de Buenos Aires considera a la situación habitacional como un tema grave. La preocupación por el tema crece con el nivel educativo (77,9% en personas con educación primaria, 82,5% con educación secundaria y 89,3% con educación universitaria).

El 51,5% opina que tanto el Gobierno Nacional como el Gobierno de la Ciudad son responsables. El 25,5% le asigna la responsabilidad solamente al GN y el 19% solo al GC.

El 75,7% dice desconocer programas o políticas orientadas a resolver el problema de las villas, cifra similar a la de personas que están convencidas de que la cantidad de villas miserias creció en Buenos Aires, 75,2%.

Las villas y los asentamientos precarios son mayormente vistos como focos de violencia e inseguridad (81,6%). 75,5% de la población considera que las condiciones de vida en las villas son “indignas” y el 62,7% piensa que las villas están mayormente pobladas de extranjeros.

El narcotráfico es percibido como el principal problema (28,5%), seguido por la condición de vida (24,8%) y la inseguridad (22,85).

El 49,3% de la población opina que las villa miserias deberían erradicarse. El 41,2% que deberían urbanizarse. Esta última medida es más popular entre jóvenes de 18-30 años (55,3% de aprobación). Su aceptación decrece conforme se avanza en el tramo etario, siendo aceptada por el 42,6% de personas de 31 a 50 años y solo por el 30,9% de personas mayores de 51 (cuyo 60,2% aprueba la erradicación).

La urbanización es más popular entre personas que aprueban al Gobierno Nacional (75,9%). Quienes aprueban al Gobierno de la Ciudad se inclinan mayormente por la erradicación (61,8%).

El 67,1% considera que los habitantes de villas son discriminados y el 69,1% cree que los habitantes de villas tienen mayores dificultades para conseguir empleo. La aceptación de estas ideas crece con el nivel educativo y con la aprobación del Gobierno Nacional.

Diagnóstico

Las villas, asentamientos y NHTs, comprenden territorios y comunidades cada vez más alejados de la normatividad que regula la vida ciudadana. Se encuentran excluidos de la supervisión del Estado, de los circuitos de comercio y empleo, de los servicios públicos y de las redes de infraestructura que hacen a la vida de los ciudadanos de Buenos Aires. El riesgo creciente de esta condición es el de zonas de fractura social dentro del área metropolitana, un vacío institucional que los residentes de estos asentamientos suplantán con la creación de instituciones informales *ad hoc* ajenas -cuando no abiertamente contrarias- a las cláusulas del contrato social de la comunidad.

Esto equivale a decir que en las zonas de exclusión se forman sentidos culturales, sistemas de organización político-social y hasta valores morales divergentes de los que se imponen como pauta de unificación de nuestra ciudadanía. El riesgo de que estos complejos habitacionales -que como vimos reúnen cantidades de habitantes superiores a las de muchos pueblos del interior del país- se conviertan en micro-culturas separadas de la cultura de nuestra ciudad no es para nada desdeñable, en especial si se tiene en cuenta que lo que nuestra ley sanciona como delito en esas comunidades se vuelve una instancia de acenso económico y de poder político. Los problemas de convivencia que existen a lo largo de la Ciudad de Buenos Aires y que derivan en situaciones de violencia e inseguridad son el resultado directo de este proceso de separación que fragmenta año a año la continuidad de nuestros sentidos de coexistencia.

La discusión pública se divide en dos extremos: el que propone a la inclusión social y la urbanización como la solución, por un lado, y el que fomenta la necesidad de erradicar las villas y reprimir en ella los comportamientos y conductas que no se condicen con la normatividad, por otro. La solución a este conflicto no puede emanar de una sola de estas posiciones en estado puro: por un lado, es inviable la inclusión y la urbanización sin una previa recuperación del territorio que implique el desmantelamiento de grupos delictivos que ofician de autoridades comunales de facto; por otro lado es inviable pretender que el 5,7% de la población de la Ciudad que reside en estos asentamientos sea expulsado por el uso de la fuerza de territorios en los que se encuentran asentados -aún cuando sea precariamente- donde se desarrollan sus vidas y se compone su sentido de pertenencia y ciudadanía.

Es importante enfatizar en la noción de “recuperar el territorio”, ya que en ella se encuentran los principios quizás menos populares para cierta mirada progresista sobre el asunto, mirada que entiende que la solución al problema debe pasar solamente por proveer inclusión de los habitantes a los sistemas laboral y educativo. Tal inclusión es, desde luego, necesaria y fundamental, mas impracticable en una primera etapa. Esta debe consistir necesariamente en la recuperación territorial de las manos de los grupos delictivos y por lo tanto requiere la intervención de las fuerzas

represivas del Estado. Actualmente el delito organizado logra suplir en estas comunidades el lugar que tradicionalmente tuvo en nuestras sociedades modernas la cultura de oficio: abastecimiento económico, posicionamiento social, sentimiento de realización. Un joven con bajo nivel educativo y residente de estos complejos habitacionales precarios difícilmente sienta una inclinación a insertarse en las estructuras formales de empleo donde puede aspirar a un salario reducido en el mejor de los casos. Lo que el trabajo formal ya no puede ofrecer a estos ciudadanos lo ofrecen las redes informales de intercambio en las que crece día a día la acción delictiva. En tanto no se dismantelen esas redes criminales peca de ingenua cualquier medida de acción tendiente a la inclusión de los ciudadanos precarizados en las redes formales de empleo.

La informalidad avanza a pasos más grandes que la formalidad. Incluso en lo que refiere a los métodos represivos que se requieren para controlar el delito y recuperar el territorio, es importante tomar en cuenta que los grupos delictivos están armados y, a diferencia de las fuerzas policiales y militares, su armamento no debe cumplir con ningún requisito o ley ni mucho menos su uso de la fuerza. El negocio clandestino del narcotráfico atrae rápidamente al del tráfico de armas de creciente potencial bélico. Sobre esta cuestión se expresó Mário Sérgio de Brito Duarte, comandante-general de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro en un documento en el cual relata, desde el punto de vista personal de su experiencia, la evolución del conflicto en las favelas a partir de la llegada a Rio del tráfico de cocaína a mediados de los ochenta. Dice de Brito Duarte que en un principio, el armamento de los traficantes no permitía que estos se involucraran en confrontaciones directas con la policía:

“Mientras esas armas eran solamente pistolas de guerra y submetralladora de guerra -nosotros tuvimos muchas de ellas, entre 1985 y 1988-, los criminales preferían la evasión frente a la acción policial. Las cuadrillas luchaban entre sí, mataban entre sí. Sin embargo, cuando nosotros, policiales, transitábamos por sus espacios de comercio, no hacían un enfrentamiento franco. Cuando ocurría, era fortuito; en la mayoría de las veces, ellos corrían.

A finales de 1987, sin embargo, y con más evidencia en 1988, los narcotraficantes pasaron a recibir armas de guerra. (...) El fusil llegó “apoderando”, el fusil llegó agregando, dando pertenencia, ofreciendo visibilidad social, y Río de Janeiro empieza a cambiar su cuadro de seguridad pública tan parecido con el de otros estados hacia algo completamente diferente de todo el escenario nacional.”²

El relato de de Brites Duarte enfatiza no sólo en la capacidad de destrucción y enfrentamiento con la policía en el territorio (lo cual pone en peligro las vidas de todos los habitantes de las zonas

² De Brite Duarte, Mário Sérgio, “Política de Seguridad de Río de Janeiro y Unidad de Policía Pacificadora”, ponencia de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ).

ocupadas por grupos delictivos) sino en la progresiva conformación de un sentimiento de poder, contrario al de las fuerzas represivas del Estado que deviene en la creación de una subcultura delictiva que genera sentimiento de pertenencia en habitantes de la zona (especialmente jóvenes) que se inclinan hacia la participación en estas actividades delictivas.

Es importante tener en cuenta este caso ya que expresa un estado mucho más avanzado del problema, como es el de Río de Janeiro, donde la cantidad de habitantes en asentamientos precarios y la expansión del narcotráfico son bastante más pronunciados que en Buenos Aires. Si bien nuestra situación dista de ese panorama, nuestras tasas de crecimiento en lo que refiere a exclusión y a la actividad de grupos delictivos son crecientes y demandan la observación de casos cercanos. Así pues, se observará a continuación la situación general de Brasil y específica de Río de Janeiro y la iniciativa que actualmente conduce el Estado como tentativa para resolver el conflicto.

La propuesta que aquí se realiza, y que se nutre de estas experiencias, busca superar esta falsa alternativa de la inclusión o represión totales a través de un plan de acción que tenga como objetivos centrales la recuperación del territorio y la formalización de la vida en estos espacios en lo que refiere a cuestiones estructurales e infraestructurales, institucionales y de mercado, entre otras.

Experiencias internacionales

Asentamientos habitacionales precarios en Brasil³

Según un relevamiento realizado en 2010 por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, existen en Brasil 11,4 millones de personas que habitan lo que se denomina “aglomerados subnormales”. Esto representa un 6% de la población nacional.

Casi la mitad de ese contingente se reparte exclusivamente entre los Estados de Sao Paulo (2,7 millones de habitantes) y Río de Janeiro (2 millones). Dentro de esos dos estados, sus ciudades capitales homónimas, la ciudad de Sao Paulo y la ciudad de Río de Janeiro muestran, por lejos, las mayores concentraciones de favelas en todo Brasil.

Río de Janeiro, en primer lugar, tiene aproximadamente 1,4 millones de habitantes de asentamientos precarios. Le sigue Sao Paulo con 1,3 millones. A pesar de la cercanía de estos números, en Río de Janeiro, dicha cantidad supone un 22% de la población, casi el doble de la proporción que representa en Sao Paulo.

³ Los datos que siguen corresponden a Cavallieri, Fernando y Vial, Adriana – IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, *Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010*, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponible en http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF

Las otras ciudades vienen muy por detrás: Salvador, por ejemplo, tiene 882 mil habitantes de favelas (33%) y Belem 785 mil (que es el 54% de la población, un dato alarmante). Ciudades como Fortaleza, Recife o Manaus presentan números más bajos, entre 200 y 400 mil habitantes.

Como podrá apreciarse, la situación en Brasil -especialmente en Río de Janeiro- es mucho más problemática que en Argentina. Si bien la ciudad de Río posee una población muy superior a la de Buenos Aires (6.320.446 habitantes contra nuestros 2.890.151), pensándolo porcentualmente, solo 5,7% de la población de nuestra metrópolis vive en asentamientos precarios, mientras que en Río de Janeiro es el 22%. Si bien esa diferencia puede inducirnos a pensar que la situación de Brasil es muy lejana a la nuestra, debemos atender a estos casos, puesto que las tasas de crecimiento y expansión de las villas en Buenos Aires son ciertamente alarmantes.

Si comparamos la densidad poblacional de las favelas más pobladas de Río de Janeiro con las de Buenos Aires veremos que si bien en Río la cantidad de habitantes es mucho mayor, incluso proporcionalmente a su superioridad poblacional con respecto a Buenos Aires, aquí los habitantes de asentamientos precarios se encuentran mucho más concentrados. Tomemos por ejemplo los casos de los dos complejos habitacionales precarios más poblados de Río y Buenos Aires, la Rocinha y la 21-24 respectivamente.

La Rocinha es la favela más grande, no sólo de Río de Janeiro sino de Brasil. Tiene un total de 69.161 habitantes, proporción que representa el 4,8% de la población de asentamientos precarios de Río. Es la única favela que abarca la totalidad de una región administrativa de la ciudad (mientras que en otras regiones las favelas ocupan porciones variables). Contrariamente, la 21-24 de Barracas, que tiene 29.782 habitantes supone un 18,2% de la población de asentamientos de Buenos Aires. Estos números hablan de una mayor concentración de los habitantes de asentamientos precarios en comparación con Río, lo cual podría darnos máyores márgenes de control del problema.

La iniciativa de Río de Janeiro: las UPP (unidades de policía pacificadora)

En 2008 el gobierno de Río de Janeiro inauguró las UPP (unidades de policía pacificadora) con el fin de recuperar los territorios controlados por el crimen organizado, desarmar el tráfico de drogas y permitir la reintegración social, económica y política de las favelas con la ciudad. La pacificación buscaba devolver el control sobre las favelas de los grupos delictivos y la milicia al Estado y brindar a los habitantes los mismos derechos de ciudadanía que al resto de la ciudad.

Una investigación realizada por el Banco Mundial⁴ en 2011 en cuatro favelas tres de ellas con unidades de UPP (Babilonia/Chapeu, Pavao/Pavaozinho/Cantagalo y Borel/Casa Branca) y una cuarta sin unidad UPP como caso de control (Manguinhos)⁵ da cuenta de modificaciones logradas por las UPP en tres áreas principales: 1) las interacciones y la vida comunitaria dentro de las favelas, 2) la relación de los habitantes con la policía y 3) la integración de las favelas a la ciudad como un todo en términos de servicios públicos, oportunidades económicas y desestigmatización.

Interacciones sociales

En todos los casos los habitantes aseguran que pudieron empezar transitar por las favelas con muchas más libertades y hacer su vida diaria sin miedo de verse en medio de tiroteos entre bandas. Los agentes de UPP son llamados para ejercer el papel de mediadores en conflictos vecinales, cosa que antes hacían los traficantes.

Relacion con la policia

Las UPP mejoraron la relacion de los habitantes con la policia y estan redefiniendo la cultura policial de Rio de Janeiro. Si bien la UPP, vista desde afuera, puede parecer solo una tentativa de llevar paz a las favelas, para los habitantes es percibida como una tentativa del Estado para pacificar a la propia policia. Reconocen cambios en el comportamiento policial.

Integración de las favelas a la ciudad

El esfuerzo de pacificación creó ambientes más seguros. Los servicios sociales aumentan tanto en cantidad como en calidad: desde el fortalecimiento de las redes eléctricas y de agua hasta jardines de infantes, escuelas y puestos de salud. La inversión privada también puede florecer. Aún existe la necesidad de mejores escuelas, profesores mejor cualificados, puestos de salud y empleo. Sin embargo la realidad actual presenta una notable mejora con respecto al pasado en el cual estos servicios eran minimos y estaban controlados por los traficantes.

⁴ Banco Mundial, O retorno do Estado as favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Disponible en http://www.upprj.com/upload/estudo_publicacao/O_retorno_do_Estado_%C3%A0s_favelas_do_Rio_de_Janeiro_Banco_Mundial.pdf

⁵ Actualmente Manguinhos también cuenta con su unidad UPP.

Al mismo tiempo, los esfuerzos de la UPP por regularizar muchas empresas informales también fueron recibidos de distintas maneras, en algunos casos trayendo preocupaciones por que la regularización represente una ruptura con muchas de las principales fuentes de empleo de sus habitantes. Algunos vendedores ambulantes, carpinteros, pequeñas empresas, bares, salones de belleza y otros prestadores de servicios locales se preocupaban por la posibilidad de que sus negocios sean obligados a registrarse y pagar impuestos. Simultáneamente los costos de vida aumentan a medida que los servicios urbanos (antes disponibles a costos mínimos por medio de conexiones clandestinas) se formalizan. Más allá de eso, en algunas áreas los precios de los inmuebles empezarán a crecer, reforzando algunos temores. El cumplimiento de las metas de las UPP depende en gran parte de la creación de empleos que permitan a las personas afrontar esos nuevos costos y sustituir sus antiguas fuentes ilícitas de ingresos (especialmente los jóvenes).

Cantidad de unidades y método de trabajo

En el momento de elaboración del informe del Banco Mundial existían 28 unidades UPP en la ciudad de Rio, que alcanzan a más de 100 comunidades y afectan a más de 400 mil personas con más de 3,5 mil efectivos policiales. El Estado esperaba tener para 2014 unidades operando en 40 territorios llegando a un total de 750 mil beneficiarios y utilizando 12 mil policías. Hoy la cantidad de unidades es de 36.

La UPP social sigue un proceso de tres etapas. La fase de pre-implementación comienza luego de la recuperación del territorio por la UPP. Es ahí que entra la UPP social, con un grupo de coordinadores locales que pasa hasta tres semanas conversando con asociaciones, líderes y habitantes en general, para identificar las demandas más urgentes. Ese proceso es seguido por la realización de un mapeo participativo rápido, que proporcione una evaluación socioeconómica de cada favela y establezca las prioridades a atender. En base a ese diagnóstico inicial, un foro de la UPP social es realizado en cada favela, trayendo para discutir las principales demandas y sus posibles respuestas al presidente y funcionarios del Instituto Pereira Passos (IPP), representantes de todas las secretarías municipales relevantes (salud, educación, habitación, etc.), líderes locales, el comandante de la UPP local y representantes del sector privado. Toda la comunidad es convocada. Los resultados de esos foros son publicados en el sitio de la UPP social. Finalmente un equipo de coordinadores locales de la UPP social (dos o tres, dependiendo del tamaño de la comunidad), realizan visitas diarias para que sirvan de mediadores entre la comunidad, el gobierno y otros

prestadores de servicios.

Policía de proximidad

Las UPPs trabajan con los principios de la policía de proximidad y basan su estrategia en la colaboración mutua de la población y las instituciones de seguridad pública. Su acción está orientada al diálogo y al respeto por la cultura de cada comunidad; tiende al diálogo y fomenta el surgimiento de líderes comunitarios.

Desde su primera implementación en la Favela Santa Marta en 2008 a la actualidad, la experiencia está mostrando grandes índices de aceptación por parte de los residentes. Ha bajado la mortalidad: según datos arrojados por el Instituto de Seguridad Pública (ISP) hubo una reducción del 50% de los homicidios en los 38 barrios en los que se instalaron bases. Aproximadamente 17 comunidades que recibieron UPPs registraron aumentos de ventas minoristas y actividad comercial.

La iniciativa ha demostrado un gran caudal de apoyo. Datos relevados por la Fundación Getúlio Vargas muestra que en Santa Marta, donde comenzó el proyecto, existe una aceptación del 87% que asciende a 93% en Ciudad de Dios. Esto se registra además en el cambio de preocupaciones de los ciudadanos que pasaron a quejarse más de la basura o el ruido que de la violencia de los narcotraficantes.

Las UPPs se inspiran en la policía comunitaria japonesa que se instalaban en casetas llamadas kobans en las que un grupo reducido de agentes actúan en conjunto a la comunidad para prevenir conflictos. Países como Estados Unidos, Corea y Taiwán han aplicado esta metodología más orientada hacia la pacificación previa a la acción delictiva que a la represión posterior. En Sudamérica, otro exponente notable en esta forma de abordar la pacificación de territorios de bajos recursos donde se establecen los grupos delictivos es Colombia.

Colombia y los Comandos de Atención Inmediata (CAI)

En Colombia existen desde 1987 lo que se llaman Comandos de Atención Inmediata (CAI). Constituyen las unidades de policía de menor jurisdicción y se ubican en los perímetros urbanos de municipios, localidades y comunas. Fueron creados como respuesta a las dificultades que tenían muchos ciudadanos de recibir atención por parte de las fuerzas de seguridad ya sea por la inaccesibilidad del lugar como por la escasez de efectivos policiales. Su finalidad, tal como está

expresada por la Policía Nacional de Colombia es “el contacto continuo con la comunidad en aras de prevenir el delito y la contravención, atender a los requerimientos ciudadanos en materia de seguridad y convivencia pacífica mediante el empleo eficiente y oportuno de los elementos disponibles y medios tecnológicos aplicables”.⁶

Existen distintos tipos de CAI que varían en cantidad de efectivos y recursos. Incluso se han implementado las CAI móviles, que consisten en vehículos que proveen vigilancia y se desplazan a través del territorio.

Los propósitos de las CAI son los de la cercanía con el público y la inmediatez en la atención, fundamentales especialmente en las zonas más vulnerables.

En el tiempo que llevan implementándose se construyen cada vez más unidades, muchas a pedido de los propios ciudadanos que pueden solicitar la creación de una CAI a través de la página web de la Policía Nacional de Colombia. Estos comandos han logrado la aceptación del público por proveer asistencia no sólo en aspectos de seguridad si no también en gestiones civiles como tramitar documentos de identidad y por colaborar con el mejoramiento de las relaciones comunitarias.

Al igual que en el caso de Brasil, medidas como esta no sólo redundan en el beneficio de la ciudadanía sino que además -como es lógico- mejoran la imagen de la policía y del Estado. Funcionan para pacificar a las propias fuerzas policiales.

Además de los CAI existen los CAI móviles, que son vehículos que se desplazan por el territorio, cumpliendo además funciones de patrullaje y vigilancia.

⁶ Policía Nacional de Colombia, Manual para el Comando de Atención Inmediata, CAI. Disponible en http://www.policia.edu.co/documentos/doctrina/manuales_de_consulta/Manual%20del%20CAI.pdf

Propuestas

Experiencias como las de Brasil y Colombia demuestran ser una opción viable para la reducción de la informalidad que se expande con los asentamientos precarios y el consecuente riesgo de desintegración de nuestro estado de derecho y contrato social. La formación de su personal especializado versa sobre el derecho militar, el uso progresivo de la fuerza (que se corresponda con la gravedad de las situaciones sobre las cuales intervenir), las relaciones públicas, la mediación de conflictos, la ética y los derechos humanos.

Estas, a la vez, promueven y apoyan proyectos sociales y culturales y están abiertas a las solicitudes e inquietudes del público. Su trabajo requiere de la cooperación continua con la comunidad y busca generar en ella líderes que sean ajenos a las redes delictivas que acaparan el control.

Parece una metodología de implementación viable para frenar la creciente fractura social que supone en Buenos Aires la expansión de las villas y asentamientos precarios. Es necesario avanzar en función de estos objetivos: recuperación del territorio, instalación de policías comunitarias, recomposición de la red de servicios, de instituciones y de empleo formal y promoción de actividades sociales y culturales tendientes a reforzar el sentimiento de pertenencia y realización de los individuos en vías de reinserción social.

Como se estableció arriba, Buenos Aires presenta, de momento, una concentración muy alta de sus complejos habitacionales precarios. Esto permite un margen de control mayor al de ciudades como Rio en las que la cantidad de favelas es mayor y estas se hayan más dispersas. Lo que aquí se propone es seguir el modelo impuesto por el Estado de Rio de Janeiro, el cual comprende necesariamente dos grandes etapas, siendo la primera de ellas la recuperación del territorio de las manos de los grupos delictivos. Sin esa primera iniciativa, que exige un trabajo de investigación policial, detección de criminales y desmantelamiento a través de la acción de escuadrones preparados y de varias jurisdicciones trabajando en conjunto, será difícil, por no decir imposible proceder a una verdadera inclusión de esos sectores vulnerables a nuestro sistema de normas, derechos y responsabilidades. Es decir, la “pacificación”, tal y como se la promueve aquí comprenderá la extracción de los grupos de violencia y la disolución de sentidos de pertenencia cultural basados en la acción criminal en el peor de los casos, así como de las formas de vida informales y clandestinas en el más leve.

Una segunda etapa, fundamental para que los esfuerzos invertidos tengan resultados a largo plazo, demandará una verdadera intervención del Estado a esas zonas de vida precarizada, que deberán ser integradas al sistema de servicios y garantías que unifica nuestra ciudadanía. A la vez, ese proceso

de integración requerirá de una adecuada comunicación hacia la comunidad en su totalidad, que fomente la integración tanto material como simbólica de los residentes de zonas en vías de urbanización.

He aquí una propuesta concreta para empezar a resolver esta problemática. Cuánto más dilatamos un plan de acción en debates que oscilan entre extremos utópicos e irrealizables más funcionales somos a un Estado que no abarca la totalidad de sus responsabilidades y dejá crecer día a día la informalidad en su territorio. Otro factor importante a tomar en cuenta es que las villas son solo los espacios donde se ejecuta a diario este accionar delictivo, mas no el espacio desde el cual se digitan y planifican las tramas de la pobreza y el delito. Sólo la organización entre la sociedad civil y los partidos políticos en entidades no gubernamentales puede ser el elemento decisivo para encarar este cambio. Son los intereses de los ciudadanos, el deseo de una vida pacífica, con condiciones equitativas, con igualdad en derechos y responsabilidades los motores fundamentales para resoluciones que estén a la altura de la gravedad de este problema.

En consideración de ello es que se ha confeccionado este proyecto de Ley de Pacificación de la Ciudad de Buenos Aires. Propone la implementación de la metodología empleada en Rio: formación de las UPP con policía militarizada que pueda dismantelar los grupos delictivos en las villas e instalarse en el territorio para su definitiva recuperación a partir de una segunda etapa con protagonismo de la policía de proximidad. Esa policía trabajará en conjunto con la comunidad y favorecerá la consolidación de líderes comunitarios. Su presencia en el territorio debe ser permanente y la calidad de su personal debe emanar de una formación sólida tanto en materia de seguridad como en materia de trabajo social y comprensión de los problemas y dificultades de los habitantes.