



ACERCA DE LA INTEGRACIÓN URBANÍSTICA Y SOCIAL EN VILLAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES



CESBA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma Buenos Aires
Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires ; compilado por Soledad Arqueros Mejica ; María Florencia Rodríguez ; María Cecilia Zapata ; coordinación general de María Carla Rodríguez ; prólogo de José Pepe Peralta. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Económico y Social de la CABA, 2017.

96 p. ; 25 x 18 cm. - (Informes del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires)

ISBN 978-987-4097-41-5

1. Integración Social. 2. Urbanización. 3. Vivienda. I. Arqueros Mejica, Soledad, comp. II. Rodríguez, María Florencia, comp. III. Zapata, María Cecilia, comp. IV. Rodríguez, María Carla, coord. V. José Pepe Peralta, prolog.

CDD 303.44

Impreso por
Editorial Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires
Carlo Pellegrini 587, CP 1009 - CABA
TEL/FAX: (54 11) 4328-8588
Email: secretaria@consejo.gob.ar
Hecho el depósito que prevé la Ley 11.723
IMPRESO EN ARGENTINA/ Made in Argentina
ISBN 978-987-4097-41-5

Se terminó de imprimir en Impresiones "Letra Viva S.A".
Constitución 1733-(C.P: 1151) C.A.B.A.
Tel.: (54 11) 4305 0558/59/60
E-Mail: letraviva@letraviva.com.ar
Fecha: Abril 2017

ACERCA DE LA INTEGRACIÓN URBANÍSTICA Y SOCIAL EN VILLAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) en Comisión de Vivienda

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Presidente: Federico Saravia
Vicepresidente 1º: José Luis Pirraglia
Vicepresidente 2º: Gerardo Luppi
Secretario Ejecutivo: Fernando Calvo

Consejeros:

José Luis Pirraglia (SUTECBA)
Gerardo Martínez (CGT)
José Luis Peralta (CTA)
Dante Camaño (UTHGRA)
Víctor Santa María (SUTERH)
Omar Viviani (SPT)
Daniel Millaci (CEAP)
Daniel Llambías (ADEBA)
Camilo Suárez (AHRCC)
Alejandro Borensztein (CAPIT)
Vicente Lourenzo (FECOBA)
Guillermo Gómez Galizia (CGE)
Glenn Postolski (UBA SOCIALES)
César Albornoz (UBA ECONÓMICAS)
Jorge Luis Rodríguez (UADE)
Eduardo Suárez (USAL)
Humberto Bertazza (CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS)
Andrea Campos (COLEGIO PÚBLICO DE ABOGADOS)
Gerardo Luppi (CEPUC)
Sandra González (ADECUA)
Susana Andrada (CEC)
Laura González Velasco (COOPERATIVA MILAGROS)
Carlos Accaputo (PASTORAL SOCIAL)
Ralph Thomas Saieg (AMIA)
Aníbal Bachir Bakir (CENTRO ISLÁMICO)

Aprobado por la asamblea del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, en marzo de 2017

ÍNDICE

Prólogo	07		
Agradecimientos	09		
Resumen Ejecutivo	11		
1-. Presentación de la investigación	13		
2-. Las villas y su tratamiento en la nueva institucionalidad pública	17		
2.1.- El diseño institucional de la política habitacional villera (2008-2015)	19		
2.2.- El diseño institucional de la política de villas en el año 2016	22		
2.3.- Nuevos poderes, nuevos actores: la judicialización de la urbanización villera	26		
3-. Algunos antecedentes locales de programas de urbanización de villas	31		
3.1.- La experiencia de Villa 19-Barrio INTA	33		
3.1.1.- Origen y localización del barrio	33		
3.1.2.- El proceso de reurbanización de la villa 19 - Barrio INTA (1989 - 2007).	34		
3.1.3.- Los cambios en las burocracias públicas y sus influencias en las intervenciones territoriales	34		
3.1.4.- Del U31 al U-Barrio INTA: regularización sin reurbanización	35		
3.1.5.- Percepciones y resultados del proceso de regularización	36		
3.2.- La experiencia del Barrio Los Piletones	37		
3.2.1.- Origen y localización del barrio.	37		
3.2.2.- El proceso de urbanización del barrio a partir del año 2008.	38		
3.2.3.- Percepciones de los resultados logrados	39		
3.3.- Algunas reflexiones sobre procesos de urbanización de la villa 19-Barrio INTA y Los Piletones	40		
4-. Proyectos presentes, intervenciones de urbanización pendientes. Los casos de la Villa 31-31 bis, Rodrigo Bueno y Villa 20.	43		
4.1.- La Villa 31 y 31Bis	43		
4.1.1.- Surgimiento y localización	43		
4.1.2.- Los proyectos urbanísticos y los intentos de expulsión	44		
4.1.3.- El rol de la justicia	44		
4.1.4.- Los proyectos actuales para la reurbanización del barrio	45		
4.2.- La villa Rodrigo Bueno	48		
4.2.1.- Origen y localización del barrio	48		
4.2.2.- El barrio en el contexto de transformaciones urbanas: los intentos de su expulsión	49		
4.2.3.- Judicialización...y pedido de urbanización	50		
4.2.4.-El Tribunal Superior de Justicia y los proyectos de urbanización	52		
4.2.5.- La reurbanización del barrio: la propuesta del Gobierno de la Ciudad	54		
4.3.- La Villa 20 (Lugano)	57		
4.3.1.- Origen y localización del barrio	57		
4.3.2.- Los primeros pasos del proceso de mejoramiento barrial	58		
4.3.3.- El impulso de la Ley 1770, por la reurbanización de la villa	59		
4.3.4.- Los procesos de judicialización en el barrio	60		
4.3.5.- Redefiniciones burocráticas y giros en el enfoque de reurbanización	62		
4.3.6.- Necesidades, protestas y nuevos proyectos	63		
5-. Reflexiones para seguir pensando	67		
6-. Bibliografía y fuentes secundarias	71		
7-. Anexo	81		

Prólogo

Desde la Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social de la Ciudad, la cual hemos compartido con la UOCRA; pudimos desarrollar un primer informe de Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad en el año 2013 y luego recomendaciones de políticas sobre la problemática de vivienda en el año 2014. Como aspecto acuciante de estos trabajos surgió el acceso del alquiler en la ciudad formal e informal (en villas y asentamientos), que fue objeto de estudio durante 2015. Temáticas por demás preocupantes, teniendo en cuenta que existe casi la misma cantidad de VIVIENDAS SIN GENTE como de GENTE SIN VIVIENDA. En base a estos trabajos y tras los anuncios del gobierno local de urbanización de algunas villas de la ciudad, es que nos propusimos en el año 2016, profundizar sobre la integración urbanística y social de las villas a la ciudad y específicamente uno de los aspectos que influyen en esta problemática: qué respuesta se dará a la inquilinización de los sectores más vulnerados de estas tipologías de hábitat.

El trabajo que estamos presentando está basado en la recolección de datos primarios con actores locales claves en los procesos de urbanización encarados en los barrios Villa 31 y 31 Bis, Rodrigo Bueno y Villa 20 (funcionarios públicos, especialistas en la temática, referentes barriales) y datos secundarios de experiencias de urbanización ya existentes a nivel tanto local como internacional. Además, se recurrió a la construcción del nuevo organigrama institucional, a partir del cual se ejecutaron las políticas orientadas a villas y asentamientos, para comprender cabalmente el escenario político desde donde se impulsan estos procesos de urbanización. Haciendo eje en los habitantes involucrados directamente como sujetos prioritarios y con derechos es desde donde se encarán las recomendaciones sobre esta problemática -y no el mercado inmobiliario-, y es el enfoque e intención de esta comisión. Quiero hacer un reconocimiento al equipo (María Carla Rodríguez, María Soledad Arqueros Mejica, María Florencia Rodríguez, María Cecilia Zapata y Karina Villafañe) que ha trabajado con una absoluta profesionalidad y con un espíritu social acorde a la intención. Y un agradecimiento al presidente del Consejo, Federico Saravia, y su equipo por el apoyo recibido para la realización de este informe, como así también al conjunto de los consejeros que interpretaron la importancia de este trabajo.

Por último, quiero remarcar que este informe no está aislado de los anteriores, sino que está enfocado a instalar una discusión amplia de todas las

organizaciones y todos los ciudadanos, para resolver con participación activa el problema de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. No desde la mirada del mercado, sino desde los habitantes de esta hermosa Ciudad, que merecen elevar la calidad de vida a partir de nuevas soluciones.

José “Pepe” Peralta
Sec. Gral. CTA Capital

Agradecimientos

A continuación nuestro agradecimiento a quienes con su compromiso, trabajo territorial y conocimiento sobre las problemáticas habitacionales contribuyeron a brindar elementos para la comprensión del escenario actual en torno a los procesos de integración urbanística y social de villas y asentamientos a la ciudad, eje central de este trabajo.

Amalia Aima (Referente Villa 31)
 Marcos Chinchilla (Referente Villa 20)
 Arq. Beatriz Pedro (Taller Libre de Proyecto Social -FADU-UBA)
 Arq. Javier Fernández Castro (FADU-UBA)
 Arq. Martín Motta (Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, GCBA)
 Dr. Agustín Territoriale (Equipo de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires)
 Dra. María Cristina Cravino (ICO-UNGS)
 Dra. María Mercedes Di Virgilio (IIGG-UBA)
 Equipo de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires
 Ing. Martín Gospedini (Unidad de Gestión e Intervención Social -UGIS-, GCBA)
 Lic. Gastón Macias (Secretaría de Integración Social Urbana, Jefatura de Gabinete de Ministros, GCBA)
 Lic. Pablo Vitale (ACIJ / IIGG-UBA)
 Lic. Raúl Haurat (Unidad de Gestión e Intervención Social -UGIS-, GCBA)

Así también a todas las organizaciones sociales y territoriales por acompañarnos activamente durante todo el trabajo de campo de este informe.

A todos ellos... ¡Muchas gracias!

Resumen Ejecutivo

El presente informe aborda los procesos de urbanización y regularización de villas de la Ciudad de Buenos Aires, recuperando la mirada de los diversos actores estatales –del poder ejecutivo, legislativo, y judicial-, de las organizaciones sociales de base territorial, y de académicos especialistas en la temática; continuando con el análisis realizado durante las tres etapas previas de investigación en el marco del Consejo Económico y Social.

El objetivo general de la investigación consiste en analizar y proponer elementos que contribuyan a generar consensos sociales y políticos, para que las políticas de integración urbana y social de villas resulten adecuadas y consistentes con las características y necesidades de la población residente en esos barrios.

La investigación se sustenta en una estrategia metodológica cualitativa y se nutre de fuentes primarias y secundarias de información. En cuanto a las fuentes primarias, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes claves de los organismos del Estado; organizaciones sociales y territoriales con incidencia concreta en los territorios; y expertos de universidades y diversos institutos de investigación, a los fines de profundizar en sus perspectivas en relación al devenir de los procesos de urbanización en villas. Con respecto a las fuentes secundarias, se consultaron informes de coyuntura, técnicos, auditorías; investigaciones académicas realizadas en universidades públicas y privadas; artículos periodísticos e información estadística oficial, entre otras fuentes.

El informe se estructura en tres grandes ejes: en el primero se aborda el tratamiento que adquieren las villas de la ciudad en el marco de la institucionalidad pública en el periodo 2008-2016. El segundo eje se centra en describir los programas de urbanización de villas que fueron implementados entre los años 2008 y 2015, poniendo énfasis en la villa 19-Barrio INTA y Los Piletones. El tercer eje se focaliza en el análisis de los procesos de urbanización que se impulsan en la actualidad (2016) en las Villas 31-31 bis, Rodrigo Bueno y Villa 20. Aunque dichos procesos están actualmente en curso y abiertos, hacia el final del informe se realizan algunas propuestas para avanzar en los mismos desde una perspectiva de integralidad social, urbana y cultural respetuosa de los derechos adquiridos por la población de estas tipologías de hábitat.

Entre los principales resultados que se obtuvieron de la investigación se detectó que, tras la nueva gestión de gobierno –a nivel local-, se construyó una estructura institucional que tiene por eje programático la integración urbana y social de algunas villas de la ciudad. En este nuevo entramado institucional, el Instituto de Vivienda de la Ciudad recuperó su rol protagónico en los procesos de reurbanización de las villas, y se creó la Secretaría de Integración Urbana y Social –con el mismo ob-

jetivo, pero abocada de manera exclusiva al caso de Villa 31-31 bis-, y ambos organismos quedaron bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete. Si bien esta centralidad buscó operatividad, persistió la carencia de una perspectiva integral para avanzar de manera articulada en los procesos de urbanización, y se detectó que prevalecía una marcada fragmentación y dispersión en su tratamiento. Lo que avizora resultados disímiles entre sí en los territorios en los que se encuentran interviniendo.

En las tres villas analizadas -Villa 31-31 bis, 20 y Rodrigo Bueno-, se encuentran actualmente procesos de urbanización e integración abiertos y en curso. Si bien cada villa posee su trayectoria e historia, es posible identificar ciertos aspectos que, pese a sus diferencias, se repiten. Por un lado, los procesos de urbanización en la Villa 31-31 bis y Rodrigo Bueno que se intentan ejecutar desde la nueva orgánica institucional parecieran ignorar la trayectoria participativa de los barrios en dichos procesos. En las dos villas mencionadas el gobierno local tiene dificultades para tomar en cuenta los reclamos desplegados por los vecinos, referidos a la urbanización y haciendo caso omiso a la trayectoria normativa existente (producto, en la mayoría de los casos, de conquistas sociales). No obstante esto, en la Villa 20 -cuya impronta organizativa está fortalecida- el proceso de reurbanización hasta el momento se ha caracterizado por una dinámica participativa, sentando un precedente de peso en este tipo de iniciativas.

Hasta la actualidad, lo que caracteriza a todos los proyectos de urbanización son elevados niveles de incertidumbre sobre lo que ha de hacerse y, en particular, se carece de definiciones con respecto al lugar que los inquilinos -la población más vulnerable- tendrá en dichos procesos.

Ahora bien, es importante marcar que los tres casos analizados están vinculados al interés de promover el desarrollo inmobiliario y la mercantilización del suelo urbano en las zonas en donde se emplazan, que son áreas insertas en procesos de renovación y/o revalorización urbana más amplios. Por lo que en este marco es importante poner en debate las características que asumen los procesos de “re-urbanización” e “integración” y discutir qué implica lo primero.

1

Presentación de la investigación

De acuerdo con los datos censales (INDEC, 2001 y 2010), en la última década la población villera creció un 52,3%, con una marcada concentración poblacional en las Comuna 8 (con el 37,2%, que representa a los 60.802 habitantes), Comuna 4 (con el 22%, es decir, 34.557 habitantes) y Comuna 1 (con el 17,3%, producto de los 28.287 habitantes), localizaciones en las que se concentran las principales villas y asentamientos de la ciudad. Dicho crecimiento, en buena medida, se explicaría a partir de la proliferación de un mercado informal de habitaciones y piezas ofrecidas en alquiler (insuficientemente estudiado y, en menor medida aún, problematizado por la institucionalidad pública orientada a resolver el problema habitacional en villas). En una etapa anterior de investigación, desplegada por esta Comisión en el marco del Consejo Económico y Social, se procedió a profundizar el abordaje acerca de las dinámicas que presionan en la expansión del alquiler formal e informal en la Ciudad de Buenos Aires, tomando en cuenta las transformaciones que sufrió el mercado de trabajo (en la estructura del empleo y nivel de ingreso) y el valor del suelo. Específicamente en el mercado informal de vivienda, se procedió a reconstruir las dinámicas del mercado informal de alquiler en villas y asentamientos a los fines de efectuar una caracterización socio-económica del perfil de los inquilinos, los arreglos económicos de alquiler, el relevamiento de costos y las características físicas de las viviendas de las Villas 31 y 31 Bis; 3, 21-24, 20 y Rodrigo Bueno, a partir de datos de fuente primaria de elaboración propia, procedentes de una encuesta de 304 casos y 12 entrevistas en profundidad elaborada exclusivamente para la Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social de la CABA.

A través de estos instrumentos de recolección primaria -las encuestas, conformada por 120 preguntas dirigidas exclusivamente a inquilinos residentes en las villas bajo estudio de la CABA; y entrevistas semiestructuradas, destinadas a informantes claves de los barrios analizados- pudo revelarse una serie de principales problemáticas y dificultades por las cuales atraviesan estos inquilinos informales. Entre ellas, figuran los aumentos permanentes del precio del alquiler en contexto de arbitrariedad por parte de los locadores, la situación de riesgo de desalojo, la incomodidad, el hacinamiento y malas condiciones de habitabilidad, para lo cual consideran de suma importancia la participación del Estado en la implementación de políticas que atiendan tales cuestiones tomando en cuenta los proyectos vigentes de urbanización de las villas.

Ahora bien, los nuevos equipos de gobierno a cargo del Poder Ejecutivo local y nacional pusieron en agenda pública atender los problemas de vivienda, hábitat y

espacio público de los vecinos que viven en villas y asentamientos de la ciudad. Esta iniciativa viene acompañada de un reordenamiento institucional de los distintos organismos que deben atender el problema habitacional de la Ciudad de Buenos Aires y la constitución de nuevas orgánicas, pero aún no existen definiciones sobre el curso que tomará la política de urbanización en villas que será ejecutada. Tampoco se ha percibido una revisión crítica de las políticas inconexas implementadas en las gestiones previas hacia estas poblaciones; ni ha habido especificaciones oficiales acerca del modo en que se atenderá la demanda de la población inquilina en villas (sector poblacional más vulnerable de esta modalidad de hábitat) en los procesos de urbanización. No obstante, se inició con procesos de urbanización en Villa 31 y 31 bis (como consecuencia de futuras obras de vialidad y nuevos emprendimientos en los terrenos costeros), en Rodrigo Bueno (tras la reactivación del proyecto urbanístico Santa María a cargo de IRSA), y Villa 20 (por su inmediatez a lo que será la nueva Villa Olímpica de la Ciudad de Buenos Aires).

En esta instancia de investigación se propone abordar la mirada y perspectivas de los diversos actores estatales -provenientes del poder ejecutivo, legislativo, y judicial- pero también atenderá la vinculación con organizaciones sociales de base especialistas en la temática y referentes académicos, en torno a los proyectos de urbanización y regularización de las villas de la Ciudad, poniendo especial atención sobre el tratamiento que se le otorga a los inquilinos informales que residen bajo este contexto. Para ello también se procederá a testear experiencias internacionales y antecedentes locales. La elaboración de fuentes de información primaria con actores locales a nivel ciudad y la incorporación y análisis de experiencias de políticas desarrolladas en el escenario internacional servirán de gran insumo y aporte para efectuar una síntesis propositiva que resuma las propuestas de políticas habitacionales que se consideren necesarias para abordar la problemática de quienes viven en las villas de la Ciudad de Buenos Aires.

En este marco, como objetivo general de la investigación se propone: Analizar y proponer elementos que contribuyan a generar consensos sociales y políticos para que la elaboración de políticas de integración urbanística y social en villas se centre en las características y necesidades de la población residente y, en particular, de los sectores más vulnerados: mujeres jefas de hogar, jóvenes, migrantes recientes, trabajadores/as precarizado/as y familias inquilinas.

Para ello se abordan los siguientes objetivos particulares:

- Describir y analizar el nuevo mapa institucional del GCBA, referido a las políticas y programas orientados a abordar la problemática de la integración urbanística y social de la población residente en villas (incluyendo la consideración de elementos constitucionales: recuperación de viviendas precarias, criterios de regularización dominial y catastral, modalidades de concreción de la radicación definitiva y la regulación de alojamiento temporario, según el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad).

- Indagar experiencias de políticas y proyectos considerados paradigmáticos nacionales e internacionales de urbanización en villas, considerando el tratamiento dado a la población inquilina y sectores sociales residentes más vulnerados (mujeres jefas de hogar, jóvenes, migrantes recientes, trabajadores/as precarizado/as, que pueden reunir varias de estas condiciones). Asimismo, identificar cuestiones críticas que no funcionaron, a los fines de instalar una conciencia de omisión de errores previsibles.

- Identificar casos prioritarios de intervención (Villa 31, Rodrigo Bueno, Villa 20), y dilucidar el mapa de actores territoriales, organizaciones sociales de base y otros que tengan incidencia en estos barrios -en particular, los que proponen acciones y prácticas para atender las cuestiones de los inquilinos en las villas de la Ciudad-.

- Proponer políticas habitacionales que abonen a la consolidación de proyectos de urbanización y regularización de las villas de la Ciudad, poniendo especial énfasis en la propuesta de estrategias de intervención hacia los inquilinos informales que residen bajo esta modalidad de hábitat.

La estrategia metodológica que se implementó para el desarrollo de esta investigación es de tipo cualitativa e involucra la utilización de fuentes primarias como secundarias para abordar el análisis de manera triangulada.

En cuanto a las fuentes secundarias, se recurrirá al procesamiento de información proveniente de informes realizados por la Comisión de Vivienda del CESBA, informes de coyuntura, técnicos, de auditorías, estudios producidos por la academia (universidades públicas y privadas), artículos periodísticos, información estadística de páginas oficiales del Estado, bibliografía sobre las temáticas, entre otras fuentes. Asimismo, se procederá a la utilización de informes técnicos especializados, bibliografía académica sobre políticas urbanas, análisis de legislación y políticas públicas de casuística internacional.

Con respecto a las fuentes primarias, se trabaja con el análisis exhaustivo de entrevistas en profundidad, realizada a informantes claves académicos y organizaciones sociales y territoriales con incidencia concreta en los territorios que puedan aportar sus perspectivas en relación al devenir de los procesos de urbanización en sus villas. De igual modo, se estableció contacto con autoridades y representantes de diferentes áreas gubernamentales e institucionales (IVC, SSHI -EX SECHI-, UGIS, Corporación Buenos Aires Sur, Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano, Defensoría del Pueblo de la Ciudad y diversas comisiones del poder Legislativo Porteño) orientados a trabajar la problemática habitacional de las villas de la CABA (contactos facilitados por el Consejo Económico y Social).

2

2-. Las villas y su tratamiento en la nueva institucionalidad pública

En la Ciudad de Buenos Aires, según el último Censo de Población, Hogares y Vivienda (2010), 70.317 hogares porteños viven bajo alguna condición de vulnerabilidad habitacional (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013). Fuentes alternativas compiladas (Zapata, 2013) señalan que, aproximadamente, existen más de 650.000 habitantes de la ciudad en dicha situación, es decir, casi un cuarto de los porteños viven en situación de emergencia habitacional. Ellos son pobladores de villas y asentamientos, ocupantes de casas y edificios, inquilinos de hoteles, pensiones e inquilinatos, residentes de viviendas construidas por el Estado e incluso inquilinos formales que viven en situación de vulnerabilidad, todos ellos sin acceso a una vivienda y hábitat digno.

Este escenario de déficit habitacional se despliega en la ciudad más rica del país (concentrando el 23,6% del PBI argentino y triplicando el promedio nacional), por lo que el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a atender integralmente esta problemática es algo que se configura como fundamental para cumplir con lo ya establecido por el artículo 17 y 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

Art. 17.- La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades.

Art. 31.- La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

- 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.
- 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.
- Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

En este sentido, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con diversos organismos públicos (ministerios, secretarías, subsecretarías y organismos autárquicos) encargados de dar alguna respuesta en materia de vivienda y hábitat. Estos organismos se orientaron –en los últimos años- a la ejecución de políticas habitacionales inscritas en cinco lineamientos prioritarios:

- 1) La generación de soluciones habitacionales definitivas mediante créditos otorgados por el Banco Ciudad con fondos derivados del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC);
- 2) La producción de viviendas sociales por parte del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) mediante licitación empresarial;
- 3) El mejoramiento del parque habitacional construido con financiamiento público en estado de deterioro;
- 4) El mejoramiento del espacio público, infraestructura urbana y servicios de villas, asentamientos y conjuntos habitacionales, junto con el impulso de algunas acciones puntuales de regularización dominial; y
- 5) La intervención –paliativa- de emergencia ante desalojos y situación de calle (Rodríguez, Di Virgilio, Arqueros Mejica, Rodríguez, & Zapata, 2015).

Ahora bien, específicamente en relación a la problemática de villas y asentamientos, se pueden identificar 3 lineamientos de políticas que históricamente se solaparon y dialogaron entre sí:

- 1) Primeramente, políticas orientadas a la erradicación de villas (que primaron desde el surgimiento de las mismas –en la década de 1940 y 1950- hasta el fin de la dictadura militar -1983-);
- 2) Políticas de radicación de las villas en sus barrios de inserción, a partir de la Ordenanza 39.753 como hito que establece el derecho de la población villera a permanecer en su territorio (desde la vuelta de la democracia hasta la década de 1990); y
- 3) Políticas de urbanización (o re-urbanización¹) a partir de la sanción de la Ordenanza 44.873/91, la cual incorpora mediante la denominación U31 a las villas en la zonificación del Plan Urbano y se inicia el diseño de diversos programas de urbanización (durante las últimas décadas hasta la actualidad).

No obstante este desarrollo, la respuesta –y específicamente la de villas- brindada por el gobierno local para resolver el déficit habitacional se diversificó en una gran cantidad de programas aislados que individualizaron situaciones y generaron soluciones fragmentadas. Históricamente la política habitacional se caracterizó por su desarticulación –tanto territorial como institucional-, mostrando una fuerte fragmentación de funciones y alta burocratización (que repercutió en ineficiencia estatal) e incapacidad de ejecutar soluciones integrales.

Ante una nueva gestión de gobierno a nivel local (desde diciembre de 2015), se pretende en este apartado desentrañar el marco institucional vigente orientado a dar solución a la problemática habitacional en villas y asentamientos, pues ante el desconocimiento y confusión existente, esta reconstrucción se considera un aporte útil –y necesario- para los agentes intervinientes en los procesos de re-urbanización.

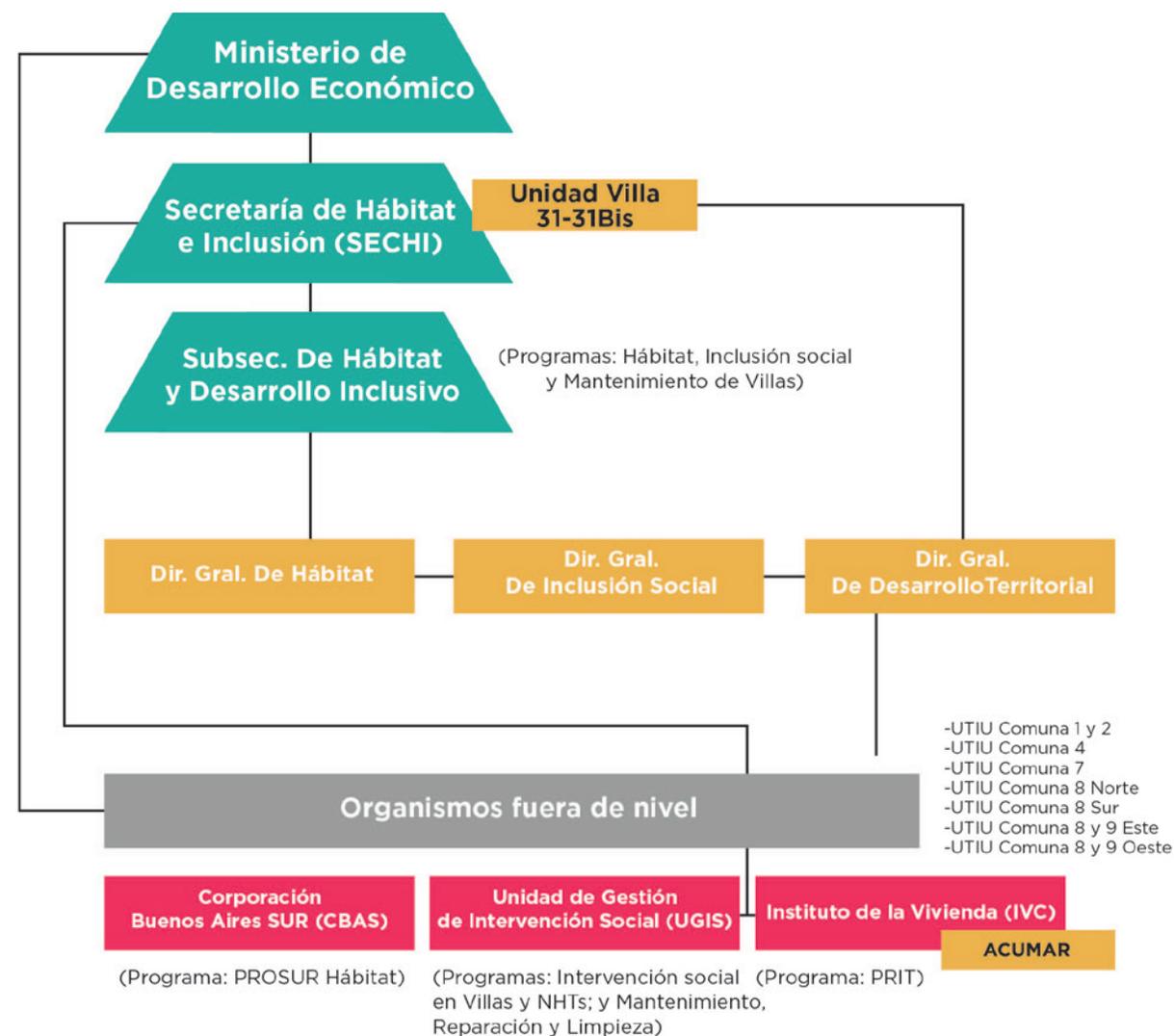
2.1.- El diseño institucional de la política habitacional villera (2008-2015)

1 Algunas organizaciones sociales de base territorial hablan de “re-urbanización” como un modo de dar reconocimiento a los procesos previos de producción social del hábitat llevados adelante por los habitantes de sus villas y asentamientos.

A partir del año 2008² la política habitacional se concentró en diversas dependencias de tres ministerios: el de Desarrollo Social, el de Desarrollo Urbano y el de Desarrollo Económico.

El primero de ellos atendía las situaciones de emergencia habitacional a través de diversos formatos de subsidios, inicialmente a un conjunto de hoteles y luego, en forma directa a la demanda. El Ministerio de Desarrollo Urbano era el encargado del diseño e implementación de las políticas de planeamiento urbano y ejecución de obras públicas en la ciudad. El Ministerio de Desarrollo Económico concentraba diferentes áreas de gobierno relacionadas con la producción de vivienda social, así como organizaciones estatales encargadas de ejecutar procesos de urbanización de villas y asentamientos de la ciudad: el IVC, la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) –específicamente encargada de la urbanización de Villa 31 y 31 Bis- y la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS).

Imagen 1: Organigrama institucional orientado a villas. GCBA, 2011-2015



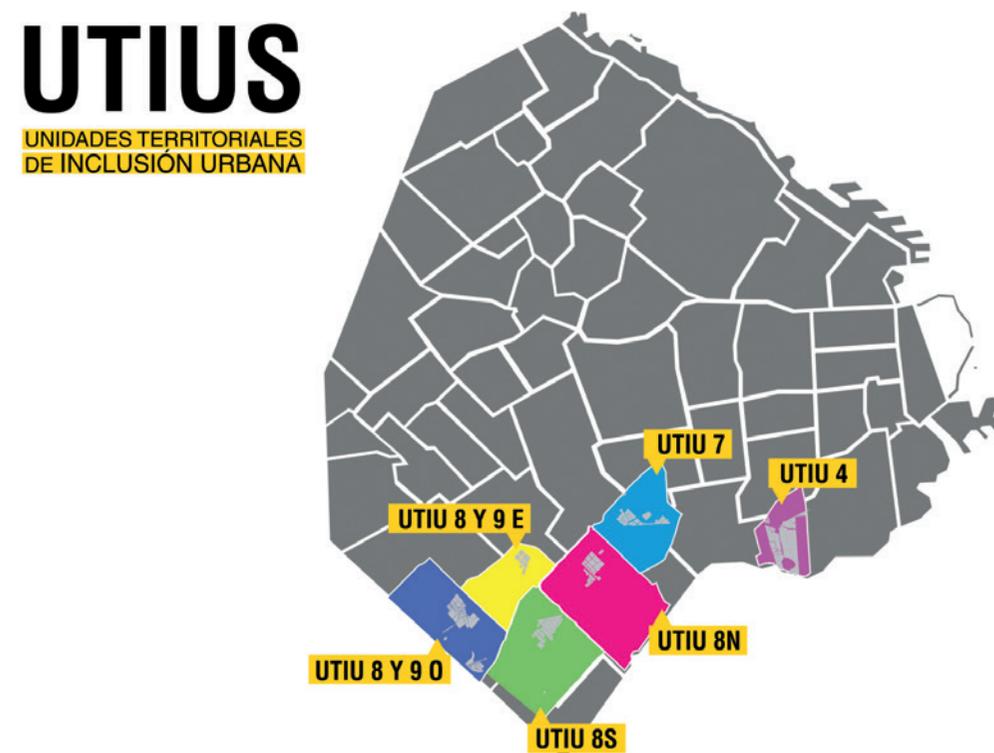
Fuente: Elaboración propia en base a datos del organigrama del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

2 En diciembre de 2007 hasta diciembre de 2015 estuvo a cargo del Ejecutivo local, Mauricio Macri.

Los procesos de regularización en villas se implementaron a través del Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (Prosur Hábitat) que estaba bajo la órbita de la CBAS y, de manera marginal, del Programa de Radicación e Integración de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT)³ bajo la órbita del IVC. La UGIS desarrolló sus intervenciones a través del Programa de Intervención Social en Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios y del Programa Veredas Limpias, ambos orientados a la atención parcial y de corto alcance de problemáticas originadas como consecuencia de las condiciones de hábitat⁴. La SECHI, por su parte, se encargó de la implementación de los programas Hábitat, Inclusión Social y Mejoramiento de Villas, a través de los cuales se pintaron algunas fachadas, se construyó equipamiento comunitario y recreativo, se repavimentaron calles y se realizaron aperturas en casos puntuales (Rodríguez, et. al., 2015).

En este periodo, la SECHI buscó generar un anclaje territorial en las villas, a partir de la creación de Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU). Estas unidades consistieron en oficinas localizadas en áreas en donde se concentran diferentes expresiones de hábitat deficitario (conjuntos de vivienda social, villas, NHTs, por ejemplo), con el propósito de trabajar su conexión e integración socio-urbana. Se proyectaba la consolidación de 7 UTIU⁵ en la CABA que, a su vez, incluyen “Portales Inclusivos”, que son oficinas gubernamentales emplazadas en el territorio y funcionan como sedes de consulta de los distintos programas estatales que se ofrecen.

Mapa 1: Unidades territoriales de Inclusión urbana. CABA-2015



Fuente: <http://www.buenosaires.gov.ar/habitat/unidadesterritoriales>

Si bien cada UTIU debería poseer un Proyecto Urbano Integral (PUI) destinado a la coordinación institucional, la promoción de la participación y generación de consensos, y el mejoramiento y creación de la infraestructura urbana -espacios públicos, vías de acceso y circulación y saneamiento-, hacia fines de la gestión (2015) sólo funcionaban como oficinas de consultas para trámites del GCBA. Se trató, en este sentido, de una iniciativa limitada en su alcance, puesto que la simple instalación de estas oficinas en el territorio límite entre la villa y la ciudad consolidada no impacta en una mayor integración socio-urbana entre unos y otros vecinos.

Durante este periodo el GCBA también desplegó algunas intervenciones en villas en el marco del Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, promovido por la Autoridad de la Cuenca (la ACUMAR⁶) pero ejecutado en la ciudad por el gobierno local a través del IVC. El plan promueve la relocalización de las familias ubicadas en el Camino de Sirga a conjuntos habitacionales construidos por el IVC en localizaciones próximas a su emplazamiento original. No obstante, la ejecución de obras se demoró y aproximadamente unos 200 hogares fueron relocalizados en conjuntos habitacionales emplazados en la comuna 8, lejos de su sitio original. Estas relocalizaciones tuvieron consecuencias de peso en términos de integración socio-urbana (Fainstein, 2015).

El derrotero institucional de la política de villas durante este periodo pone de relieve

3 A partir de la Ley 148 de 1998 que declara la problemática habitacional en villas y Núcleos Habitacionales Transitorios como prioritaria y se sientan las bases para la creación del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT) con el objetivo de promover la integración de las villas con el resto de la Ciudad.

4 El envío de camiones Vector y cisterna para el destape de cloacas y el llenado de tanques de agua, por ejemplo, son algunas de sus funciones principales.

5 Estos 7 UTIU son: 1) UTIU Comunas 1 y 2: calle 4, vías del Ferrocarril General San Martín, calle 9, avenidas Presidente Ramón S. Castillo y Gendarmería Nacional. Villa 31 y 31 bis -aún no constituida territorialmente-; 2) UTIU Comuna 4: Riachuelo, calle Agustín Magaldi, Avenida Amancio Alcorta y Pepirí. Barrio comandante tomas Espora y villa 21-24; 3) UTIU Comuna 7: avenidas Castañares, Lafuente, vías del ferrocarril Belgrano Sur, avenida del Barco Centenera. Barrios Presidente Rivadavia I y II, Presidente Illia, Juan XXII, sector bonorino (ex villa 1-11-14), sector polideportivo (ex villa 1-11-14), villa 1-11-14, villa 13 bis, Barrio charrúa (ex villa 12); 4) UTIU Comuna 8 Norte: Avenidas Castañares, Lafuente, 27 de Febrero y Escalada. barrios municipales Villa Soldati, Calaza, Los Pinos, Esperanza y Ramón Carrillo I y II; Villa 3 Barrio Fátima, Villa de Los Piletones y Calacita; 5) UTIU Comuna 8 Sur: Autopista Teniente General Luis Dellepiane, avenidas Castañares, Escalada y Coronel Roca, calle Guaminí. Barrios municipales General Savio, Ingeniero Mascías y Almirante Brown, Villa 20 y Villa 16. 6) UTIU Comunas 8 y 9 Este: avenidas Eva Perón, San Juan, bautista de la Salle, Asturias y Castañares, Autopista Teniente General Luis Dellepiane y calle Murguiondo. Cildañez, Nágera, Cardenal Copello, Juan José Castro y Cardenal Samoré y Villa 6; y 7) UTIU Comuna 8 y 9 Oeste: avenidas General Paz y Directorio, calle Murguiondo y Autopista Teniente General Luis Dellepiane. Barrios municipales Manuel Dorrego y Comandante Luis Piedrabuena y villas 15,17 y 19. Esta última fue urbanizada hace pocos años y es el actual Barrio INTA.

6 La ACUMAR es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

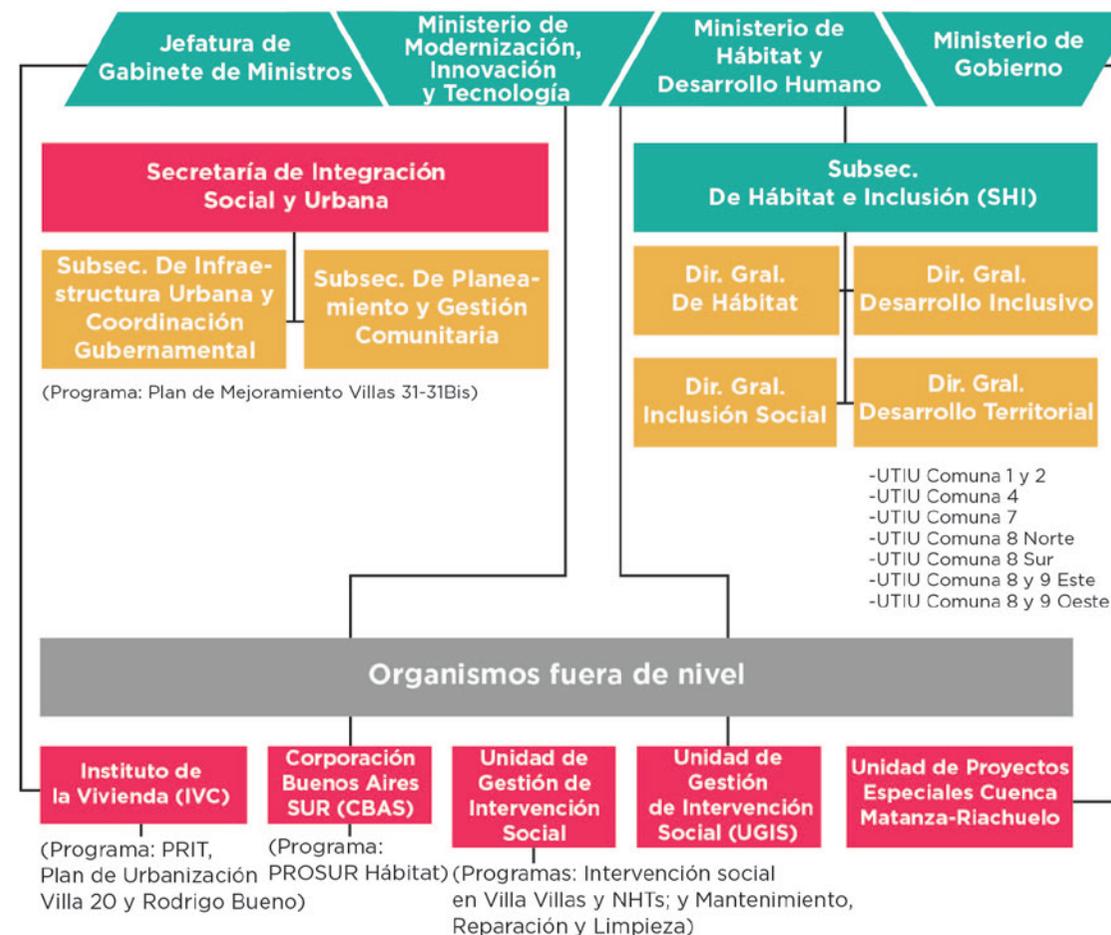
el predominio del desgüazamiento, la fragmentación institucional y la carencia de un enfoque de integralidad en el abordaje de las problemáticas. Esta dispersión de los programas en organismos de diferentes jerarquías y nivel de autonomía tuvo como resultado la superposición de funciones y atribuciones a nivel institucional y territorial, que derivó en ineficiencias, incoherencias e informalidades en la acción pública. Esto implicó limitaciones concretas a la hora de intervenir en las villas y generó incertidumbre entre la población de los barrios. Asimismo, las acciones desarrolladas por los organismos del Estado en las villas estuvieron durante este periodo más centradas en la atención de la emergencia que en el despliegue de procesos de reurbanización real, tal como se evidencia en los apartados de este informe dedicados al análisis de casos específicos (apartado 4).

2.2.- El diseño institucional de la política de villas en el año 2016

En diciembre de 2015, por iniciativa del nuevo gobierno local⁷, se sancionó una Ley de Ministerios de la Ciudad (Ley N° 5460/15 y Decreto reglamentario N° 363/15) que modificó la orgánica institucional abocada a la resolución del déficit habitacional⁸. A pesar de que la nueva gestión de gobierno provino del mismo partido político que su antecesor, las diferencias en materia de vivienda se hicieron sentir con rapidez en materia institucional y programática.

A partir de esta modificatoria, los ministerios encargados de resolver el déficit habitacional de la ciudad, fueron cinco: 1) Jefatura de Gabinete de Ministros; 2) Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología; 3) Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte; 4) Ministerio de Gobierno; y 5) Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. No obstante, en agosto de 2016, tras el cambio de presidente del Instituto de Vivienda de la Ciudad, este organismo pasó del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte⁹ a la Jefatura de Gabinete, reduciendo así la cantidad de ministerios ocupados de la problemática villera a cuatro.

Imagen 2: Organigrama institucional orientado a villas. GCBA (2016)



Fuente: Elaboración propia en base a la nueva Ley de Ministerios de la Ciudad (Ley N° 5460/15), Decreto 421/16 y datos del organigrama del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Nota: A partir de 2017, la Corporación Buenos Aires Sur pierde injerencia en villas y asentamientos de la ciudad y el programa PROSUR Hábitat es desactivado.

Tras la desaparición del Ministerio de Desarrollo Económico, los organismos dedicados a la reurbanización de villas (la Secretaría de Integración Social y Urbana y el Instituto de Vivienda de la Ciudad) quedan orgánicamente vinculados a la Jefatura de Gabinete. Esta organización institucional es coherente con el significativo peso que le otorgó la nueva gestión de gobierno a los procesos de regularización urbana y dominial de villas¹⁰. Esta orientación también se expresó en el pedido de presupuesto realizado por el Poder Ejecutivo para el año 2017.

La reurbanización de la Villa 31 -31 bis quedó en la órbita de la Secretaría de Integra-

⁷ El 10 de diciembre de 2015 asumió como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, del mismo partido político que su antecesor, el PRO.

⁸ De los tres ministerios que tenían por tarea resolver el déficit habitacional de la ciudad, sólo el Ministerio de Desarrollo Urbano mantuvo sus atribuciones. El Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio de Desarrollo Social desaparecieron del organigrama estatal, lo que implicó un reordenamiento de sus competencias en las nuevas dependencias.

⁹ Este organismo pierde sus funciones vinculadas a villa y asentamientos, pero no otras funciones vinculadas a vivienda que se desarrollan dentro de las Unidades de ExAu3 y Villa Olímpica.

¹⁰ En particular en las villas 31-31 Bis, Rodrigo Bueno y 20 - que son barrios objeto de análisis en este estudio- y el Asentamiento Fraga (más conocido como Playón de Chacarita).

ción Social y Urbana, creada durante la actual gestión de gobierno. Según manifestó un funcionario de este organismo, el proyecto de reurbanización ya se encuentra en marcha [Entrevista a funcionario de la Secretaría de Integración Social y Urbana, en octubre de 2016, CABA]. Para el año 2017, el Ejecutivo local solicitó un presupuesto estimado en \$1.319.273.002 para la planificación, elaboración, diseño y ejecución de obra en la Villa 31 y 31bis. De este monto, se prevé que \$724 millones provendrán de desembolsos efectuados por organismos internacionales de crédito.

En paralelo, el Instituto de Vivienda recuperó protagonismo en los procesos de reurbanización de villas, lo que constituye un viraje significativo en la orientación que había tenido el organismo en la gestión anterior (en la que prácticamente no tuvo injerencia¹¹). En la actualidad está abocado a los procesos de reurbanización de Villa 20, Rodrigo Bueno, Fraga, Lamadrid, y continúa con el trabajo iniciado gestiones anteriores en la Villa 21-24 en el marco de la ex-ACUMAR [Entrevista a funcionario de alto rango del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, realizada en octubre de 2016, CABA]. En el último pedido de presupuesto 2017, este organismo solicitó para el funcionamiento del PRIT el monto de \$2.093.467.690¹² ¹³ y , representando un aumento del 1.025% en relación a la asignación presupuestaria del año anterior. También solicitó \$189.298.250 de pesos para realizar intervenciones en Rodrigo Bueno en el marco del Programa Rehabilitación de Conjuntos Urbanos y \$875.942.055 de pesos para el Playón Chacarita.

El aumento significativo del presupuesto solicitado para la reurbanización de villas, así como la jerarquización de los organismos encargados de llevar adelante los proyectos, dan cuenta del impulso que percibe esa política. En particular, emerge como un hecho relevante la recuperación del papel del IVC en dichos procesos, tal como sostuvo un funcionario “[...] cuando se va Roviralta [ex presidente del IVC] pasa todo el IVC a Jefatura de Gabinete, lo cual para el IVC fue un golazo porque volvió a ser lo que era antes [...] [N. de E.: ¿En qué términos se ve beneficiado? ¿En términos presupuestarios?] Sobre todo en eso, pero también en la toma de decisiones, o sea al estar debajo del MDU dependías de la decisión del Ministro y después de la decisión del Jefe de Gobierno [...] es como que tenías que pasar un montón de cosas. Ahora es como que hay mucha más autonomía porque hablas directamente con el Jefe de Gobierno [...]” [Entrevista a funcionario de alto rango del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, realizada en octubre de 2016, CABA]. La Corporación Buenos Aires Sur quedó en la órbita del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología y continúa implementando el programa PROSUR Hábitat -que tuvo un rol de peso en la gestión anterior-. En el año 2016 se preveía desarrollar a través de dicho programa acciones puntuales en Piletones, Villa 19-Barrio INTA, Villa 3-Fátima, Villa 7-Cildañez y Villa 15. No obstante, a partir del año 2017 este organismo dejará de ejecutar el PROSUR Hábitat e incluso carece -según la lectura del presupuesto- de injerencia en villas y asentamientos.

Ahora bien, la ley de Ministerios crea también el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano Si bien las organizaciones vinculadas a la vivienda y el hábitat venían reclamando la recentralización -desde una perspectiva de integralidad- de la política

11 Cabe recordar que en la gestión anterior, el IVC había delegado la intervención en villas a la CBAS, a la SECHI y a la UGIS, por lo que la recuperación de dicha función en un dato a tener en cuenta.

12 Este monto prevé obra en villa 3, 19, 20, 26 y 21-24.

13 Específicamente para Villa 20 se prevé la inversión de \$2.016.404.000, de los cuales \$970,4 millones se corresponden con endeudamiento externo.

habitacional, esta medida carece de dicha orientación dado que persiste la dispersión de funciones, atribuciones y programas en diversas organizaciones del Estado. En este sentido, dicho Ministerio solo concentró los programas anteriormente ejecutados a través del Ministerio de Desarrollo Social y de la SECHI, que se orientan principalmente a la atención de situaciones de emergencia habitacional (hotelados, personas en situación de calle) desde enfoques cortoplacistas y paliativos incapaces de generar soluciones definitivas.

La ex Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), que había tenido un papel central durante la gestión anterior, perdió rango en la nueva organización institucional. Concretamente pasó a ser la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión (SHI) aunque mantiene sus funciones previas: mejorar el espacio público en villas y organizar talleres y capacitaciones en los barrios. La SHI mantuvo bajo su órbita las unidades de ejecución territorial (UTIUs), que siguen sin desarrollar las funciones para las cuales fueron creadas. La asignación presupuestaria para el año 2017 no mostró prácticamente diferencias en relación al presupuesto del año anterior, aunque sus programas perdieron peso en relación a las intervenciones de reurbanización.

La Unidad de Gestión e Intervención Social continúa como órgano fuera de nivel. Este organismo mantuvo la función de atender situaciones de emergencia en villas (como cortes de luz, derrumbes, etc.). Según los funcionarios entrevistados, las incumbencias de este organismo no tuvieron modificaciones a partir del nuevo organigrama ni se prevé que cumplan alguna función específica en los procesos de urbanización de villas [Entrevista a funcionarios de alto rango de la Unidad de Gestión de Intervención Social, realizada en octubre 2016, CABA].

Por último, dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno, se creó como organismo fuera de nivel la Unidad de Proyectos Especiales Cuenca Matanza-Riachuelo (UPE CUMAR). Esta dependencia recupera los objetivos de la Unidad Ejecutora local del ACUMAR, pero adquiere una nueva -y más alta- jerarquía institucional, y recibe en 2017 una mayor asignación presupuestaria. Este pedido de incremento de las partidas por parte del Ejecutivo insinúa cierto interés por avanzar en la problemática de la Cuenca¹⁴, acción que necesariamente va a necesitar articularse con la CBAS (que tiene competencia en la zona sur de la ciudad) y con el IVC (que reserva incumbencias en materia habitacional en la Cuenca).

El nuevo entramado institucional de la política de villas mantiene la fragmentación y dispersión generada durante la gestión anterior. Si bien se produjo una reorganización de las burocracias públicas, la cual deja ver redefiniciones en cuanto a la orientación de la política de villas, persiste la carencia de una perspectiva integral para avanzar de manera articulada en dichos procesos. Los programas de intervención en villas continúan dispersos en una multiplicidad de organismos de diferente jerarquía y nivel de autonomía. A su vez, los organismos que juegan un papel protagónico en los procesos de reurbanización (la Secretaría de Integración Social y Urbana y el IVC, como se especificó previamente), si bien dependen en ambos casos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, constituyen burocracias distintas (en cuanto a su historia y “saber hacer”) y carecen de lineamientos programáticos comunes. Si bien es pertinente que los procesos de reurbanización presenten características particu-

14 Más aún si se tiene en cuenta que actualmente las tres jurisdicciones gubernamentales integrantes del ACUMAR (gobierno nacional, gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Gobierno de la Provincia de Buenos Aires) pertenecen al mismo partido político, lo que agilizaría el funcionamiento de este organismo (primer organismo metropolitano).

lares según las necesidades, la historia y la trayectoria de cada barrio, la ausencia de criterios comunes puede dar lugar a procesos y resultados muy disímiles entre sí (tal como comienza a vislumbrarse de modo incipiente en los casos que están en curso). En este sentido, el carácter endógeno que le impone la nueva estructura a los diversos organismos, presiona hacia la generación de intervenciones desvinculadas de una perspectiva de integralidad en términos de acceso a un hábitat digno.

2.3-. Nuevos poderes, nuevos actores: la judicialización de la urbanización villera

En la última década, ante la incapacidad del Poder Ejecutivo de dar una respuesta al grave déficit habitacional que azota –de manera estructural e histórica- a la Ciudad de Buenos Aires, diversos actores sociales y políticos optaron por recurrir a los otros poderes del Estado en busca de alguna solución a sus problemáticas. La resolución de los conflictos entre la sociedad y el Estado se resuelve cada vez más mediante la mediación de otros actores, como el Poder Judicial o Legislativo (y órganos de control), desplazando las tradicionales instancias de negociación.

Arqueros et al. (2013) plantean que esta nueva estrategia desplegada por actores colectivos e individuales afectados por alguna situación de precariedad en términos de derechos, se enmarca en una serie de transformaciones normativas e institucionales –a escala latinoamericana y como resultado de la reforma neoliberal del Estado- habilitantes de la acción.

Por un lado, se asiste a un proceso de estandarización jurídica guiado por la necesidad de agilizar los flujos financieros y comerciales propios de una economía neoliberal, a partir de la difusión transnacional de normas, instituciones y prácticas legales (Sieder, Schjolden y Ángel, 2008 en Arqueros et al., 2013). En paralelo a esta “globalización legal” se estandarizan reclamos orientados a derechos económicos, sociales y políticos que irán forjando un nuevo “activismo judicial” (en el sentido de un uso estratégico de los tribunales de justicia por parte de organizaciones dedicadas al litigio de interés público) (Abramovich, 2009), al tiempo que se consolida una plataforma de reclamos legitimados normativamente para el accionar de movimientos sociales (Arqueros Mejica et. al., 2013).

Por otro lado, se consolidan en la región reformas constitucionales y del Poder Judicial que contribuyeron a la ampliación de derechos económicos, sociales, culturales y políticos, y a un aumento de las expectativas hacia la capacidad resolutoria de los procesos de judicialización de conflictos vinculados a derechos humanos.

En este marco, en Argentina se dieron cambios normativos sustanciales que tuvieron consecuencias de peso en materia habitacional. En 1994 se produjo la reforma de la Constitución Nacional, que concede a la Ciudad de Buenos Aires su autonomía e incorpora pactos, tratados y convenciones internacionales que introdujeron aspectos claves en torno al derecho a un hábitat digno. Este escenario propició la sanción de la nueva Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 1996, que marcó un hito en términos de acceso a derechos orientados a proteger el hábitat y la vivienda digna (artículo 31). Además, la autonomía de la CABA implicó contar con un sistema judicial propio que velara por los derechos explicitados en dicha Constitución.

En este contexto, tanto el Poder Legislativo como el Judicial desempeñaron un rol

protagónico en términos de contralor de la ejecución de políticas públicas. Como respuesta a lo establecido en el artículo 31 de la Constitución local, la Legislatura porteña sancionó la Ley 148 en el año 1998, que ratifica la urbanización de las villas y los Núcleos Habitacionales Transitorios con criterios de radicación definitiva. No obstante, este reconocimiento no se tradujo en la práctica en resultados significativos en materia habitacional y de mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Esto estimuló y habilitó que los reclamos por el mejoramiento del hábitat de las villas se desplazaran hacia la arena judicial, reconociendo que las precariedades en las condiciones de vida de sus habitantes son vulneraciones de derechos (Delamata, 2016). En este marco, los vecinos de distintas villas de la ciudad llevaron sus reclamos a la Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña. A partir de 2008, con Facundo Di Filippo como presidente de dicha comisión, se impulsaron acciones de amparo contra el Gobierno de la Ciudad. En septiembre de 2009 tuvieron lugar las primeras intervenciones judiciales en las villas 31 y 31 bis, 1.11.14 y 3, que exigían la elección de tres interventores que debían cumplir las siguientes funciones: ejecutar todos y cada uno de los pasos para concretar el proceso eleccionario (...) y operar como único y exclusivo intermediario entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los habitantes de dichas villas a fin de canalizar, encauzar y responder a la totalidad de los requerimientos de la población durante el período de intervención (Arqueros Mejica et. al., 2013).

Estas intervenciones fueron promovidas en el marco de un nuevo andamiaje institucional judicial en la ciudad, que buscaba anclar su actividad en los barrios y aportar al acceso a la justicia. El Ministerio Público de Defensa, la Asesoría General Tutelar y la Defensoría del Pueblo del poder judicial local desempeñaron un rol fundamental en ese proceso e incluso crearon nuevos centros de atención en los barrios.

El Ministerio Público de la Defensa tiene la función de garantizar el acceso universal y gratuito a la Justicia, asignando defensores públicos a los habitantes que tengan reclamos contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como a aquellos que sean imputados por contravenciones, faltas o delitos penales. Este organismo cuenta con seis Defensorías del fuero Contencioso Administrativo y Tributario, que atienden los reclamos de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto en acciones individuales como colectivas en problemáticas estructurales (donde se enmarcan fundamentalmente los conflictos villeros). A partir de 2008 este organismo creó oficinas de orientación al habitante en las principales villas de la ciudad. Tiene la particularidad de contar con grupos técnicos periciales y equipos interdisciplinarios especializados en hábitat, derecho a la ciudad, abordaje territorial, asistencia psicosocial, derechos culturales, mediación comunitaria, acompañamiento de personas durante procesos de desalojo y víctimas de violencia policial y hospitalaria.

La Asesoría General Tutelar del Ministerio Público Tutelar tiene la misión de controlar la legalidad de los procedimientos, la promoción del acceso a la justicia, y el respeto, la protección, la promoción y la satisfacción de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental. Desde el 2009 impulsa una política de descentralización institucional en el territorio que tiene como objetivo extender los servicios de la Justicia de la Ciudad a sectores de la comunidad que enfrentan obstáculos a la hora de ejercer sus derechos. En este contexto, se constituyeron las Oficinas de Atención Descentralizada (OADs) para la promoción, orientación y asistencia jurídica en materia de acceso a los derechos y a la Justicia. En el año 2009 se instalaron OADs en los barrios de La Boca y Barracas, pertenecientes a la comuna 4. Dicho proceso continuó en el año 2010 con la

apertura de la OADs de Villa Soldati-Nueva Pompeya, cuya área de incumbencia se extiende también al Bajo Flores y Villa Lugano (Comuna 8 y 4 Oeste). En junio de 2011 se inauguró la tercera oficina que abarca los barrios de Mataderos-Liniers.

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires tiene la función de proteger y defender los derechos humanos, individuales y sociales de los habitantes de la ciudad; supervisar y garantizar que las instituciones y los funcionarios del Gobierno de la Ciudad cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes; controlar que las empresas de servicios públicos brinden los servicios de manera adecuada a toda la comunidad y atender las inquietudes de las personas que se sientan afectadas por abusos, negligencias o irregularidades. Puede iniciar, de oficio o a pedido del interesado, una investigación para esclarecer o rectificar actos, hechos u omisiones de la administración, de prestadores de servicios públicos, o de las fuerzas de seguridad en los casos en que hayan sido afectados los derechos, garantías e intereses individuales, difusos o colectivos. Cuando se denuncia un conflicto entre particulares, se establece un servicio de mediación comunitaria (común, en el último tiempo, en situaciones conflictivas de alquiler informal en villas y asentamientos). Cuenta con una Subsecretaría de Derechos Urbanos, Espacio Público y Medio Ambiente y otra Subsecretaría de Derechos Sociales: dentro de esta última se desempeña la Dirección de Vivienda y Hábitat que cumple tareas específicas en villas y asentamientos. A partir del año 2015, la Defensoría del Pueblo constituyó sedes en las villas más grandes de la ciudad, como parte de un plan de inserción territorial en zonas vulnerables de la ciudad. Mediante el programa “Defensoría del Pueblo en Villas” se propone trabajar en la integración socio-urbana de los barrios. Antes de finalizar, cabe señalar que la justicia federal también buscó una mayor presencia en el territorio. En este marco, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación creó los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), con el fin de brindar asesoramiento jurídico y social gratuito para atender problemáticas que afectan a la población de villas. A partir del año 2014, el Ministerio Público Fiscal de la Procuración General de la Nación (MPF), a través del Programa de Acceso Comunitario a la Justicia instaló cinco Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO) en villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas agencias tienen el propósito de facilitar la resolución alternativa de conflictos, generar mecanismos de prevención de delitos y desarrollar acciones de promoción de derechos como mecanismo de fortalecimiento de vínculos comunitarios y consolidación de canales de comunicación entre el MPF y la comunidad.

Este entramado institucional muestra una sumatoria de agencias de atención en las villas y asentamientos de la ciudad, de las cuales algunas tienen capacidad de judicialización y otras se orientan a la resolución de conflictos a través de la mediación y/o por la vía administrativa. No obstante su orientación, todas ellas ampliaron el campo estratégico de la población de villas y asentamientos para reclamar cuestiones ligadas al problema habitacional (Delamata, 2016). De esta manera, en los últimos años, la intervención judicial operó como un espacio para la interacción de una multiplicidad de actores sociales que, con sus estrategias y el accionar judicial, permitieron el logro de ciertas consecuencias sociales y políticas. En esta línea, Arqueros Mejica, et. al. (2013) y Delamata (2016), plantean que la incidencia del Poder Judicial abrió un campo de posibilidades, pues logró impulsar acciones judiciales instando a los actores sociales a exigir el cumplimiento de sus derechos y favoreció la organización de los villeros.

MEDELLÍN - COLOMBIA

-En Colombia entre el 20% y el 30% de la población urbana vive en asentamientos precarios; pero es uno de los países que más ha contrarrestado el fenómeno de la informalidad urbana en las últimas décadas, centralmente en la ciudad de Medellín.

-El PRIMED fue una estrategia de mejoramiento de barrios informales ejecutado con el fin de mejorar sus condiciones físicas para su incorporación al tejido urbano formal, mediante tres grandes áreas de intervención: lo físico, lo social y de gestión. El Programa prevé procesos de participación comunitaria, mejoramiento de la infraestructura básica, mejoramiento de vivienda y reubicación de las zonas de alto riesgo, legalización de la tenencia del suelo y mitigación del riesgo geológico.

Se ejecutó a partir de 1993 entre los gobiernos de Colombia y Alemania, a través del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo y el Banco gubernamental para la Reconstrucción y el Desarrollo (KfW) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

-El PUI -de manera complementaria- fue un instrumento de planeación e intervención en zonas caracterizadas por altos índices de marginalidad, segregación, pobreza y violencia con el objetivo de integrar a esta población a la trama urbana formal.

Este último se implementó a partir del año 2004 por la Alcaldía de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU (una entidad descentralizada del Municipio de Medellín) en el marco del Plan de Desarrollo 2004-2011: “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. El mismo fue financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Consistió en un programa de consolidación barrial a partir del desarrollo de obras de mejoramiento de la accesibilidad (potencialización del Sistema de transporte Metrocable) y obras y proyectos de carácter público como equipamientos comunitarios, parques, calles, paseos y puentes peatonales, para conectar los barrios informales con los consolidados de la ciudad de Medellín. Además, el plan cuenta con proyectos de construcción de hábitat en territorios con bajos niveles de consolidación, baja cobertura de servicios, infraestructura y espacios públicos, ilegalidad en la tenencia y altos niveles de pobreza. No obstante, este componente del plan se desarrolló de manera marginal en casos específicos y aislados y con un acotado nivel de intervención, por un lado por dificultades topográficas y jurídicas asociadas a la regularización del suelo y las viviendas, y por otro, por la poca predisposición de la población para el trabajo de autoconstrucción.

Con lo cual la integralidad propuesta por el plan se redujo en su ejecución a un programa de construcción de infraestructura urbana desligado de un componente de mejoramiento habitacional y de la calidad de vida de los habitantes.

Adicionalmente, el proyecto desarrollado en Medellín mostró un alto costo de intervención que fue financiado mediante endeudamiento internacional, sin recurrir a la utilización de, por ejemplo, mecanismos de captación de plusvalía en los sectores de mayores ingresos para impulsar un proceso de transferencia de recursos hacia los sectores informales.

*Echeverri Restrepo y Orsini, 2010.

** Franz Tobias, 2014.

3

3-. Algunos antecedentes locales de programas de urbanización de villas

La política de villas en la Ciudad de Buenos Aires se orientó a la erradicación de los barrios hasta el año 1983. Del restablecimiento de las garantías constitucionales, en el año 1984, se viró el enfoque a la radicación de villas. Para avanzar en esos procesos se sancionaron normativas específicas y se diseñaron distintos programas, que fueron definiendo y redefiniendo el perfil y alcance de la política de villas. Jauri (2011) identifica cuatro programas diferentes y sucesivos de radicación:

- a)** Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), originado en 1984;
- b)** Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal, de 1991;
- c)** Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT), gestado en el año 2001; y
- d)** Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat), que data del año 2008.

El Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios proponía integrar las villas a la ciudad a través de mejoras físicas y compatibilización de los espacios villeros a las normas de edificación y planificación urbana vigentes. Esto implicaba un nivel de complejidad (y de inversión) muy alto, y en lo concreto limitó el desarrollo de los procesos. A través de esta operatoria solo tuvieron lugar acciones puntuales en una experiencia piloto desarrollada en villa 6-Cildañez.

El Programa de Radicación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios se origina a partir de un nutrido conjunto de normativas¹⁵. Estas fueron los Decretos Nacionales 1.001/90 y 1.737/90, que habilitaron la transferencia de tierras e inmuebles fiscales a sus ocupantes; la Ley Nacional 23.967/91, que creó el Programa Arraigo y cedió tierras fiscales nacionales a provincias y municipios para agilizar la regularización; finalmente, la Ordenanza Municipal 44.873/91, que creó el distrito de zonificación U31, que establece criterios, formas y procedimientos para avanzar en los pro-

15 Considerando la productividad histórica de los programas de villas, éste fue quizás el que implicó una mayor cantidad de intervenciones, que no obstante fueron muy limitadas en relación a las necesidades de los barrios. En este sentido, como señala Jauri (2011: 7), sólo “se avanzó en la transferencia de dominio de 390 viviendas, con sus respectivos lotes, en la Villa 12, y en la transferencia de dominio en bloque de las tierras donde se asienta la Villa 21-24 a una Mutual de la propia villa (transferida en el marco del Programa Arraigo). A su vez, se construyó un complejo habitacional de 128 viviendas en la Villa 6, y se avanzó con la construcción de 120 módulos de vivienda individual distribuidos en otras tres villas (Villa 3, Villa 15 y Villa 19)”.

cesos de regularización flexibilizando la normativa vigente pero respetando ciertos estándares de habitabilidad. Estas normativas y el Programa de Radicación fueron creados en el marco de un proceso participativo, en el que confluyeron organismos estatales, las Comisiones Vecinales de los barrios y, en particular, el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados.

El Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT) creado a partir del decreto 206/01, con el argumento de la necesidad de dar mandato a la ley 148/1998 y el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Este programa, que se presentaba como una ampliación de la participación de la población en los procesos, no solo careció de instancias que permitieran una participación real, sino que además fue limitado en su alcance. Las intervenciones en el marco de este programa se limitaron a la construcción de algunas viviendas a través de procesos de autoconstrucción y de falsas cooperativas, dejando de lado acciones tales como el tendido de infraestructura urbana y de servicios¹⁶.

El PROSUR Hábitat fue creado en el año 2008 a través de un convenio entre la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Este programa mantuvo el criterio de regularización, enfatizando algunos aspectos en detrimento de otros e incorporando algunas variantes nuevas de intervención (Jauri, 2011). Por un lado, tuvo como eje central de intervención la regularización dominial de terrenos, bajo el supuesto de que aquella redundaría -automáticamente- en la mejora del hábitat. Por el otro, desestimó todo tipo de intervención orientada al mejoramiento del hábitat, como la provisión de infraestructura de servicios por ejemplo, desarrollando solo algunas acciones puntuales de escaso alcance. Este enfoque fue coherente con el cambio de criterio producido en la política de villas durante este periodo, que tendió a priorizar la atención de situaciones de emergencia originadas a partir de las condiciones estructurales del hábitat (Arqueros Mejica, 2016). En este contexto, cobraron peso las intervenciones desarrolladas por la UGIS y la SECHI, que tuvieron un carácter parcial y poco alcance a nivel territorial (tal como se refleja en los casos analizados en los apartados siguientes del presente informe).

La orientación que tuvo la política de villas a partir del año 2008 se caracterizó, como señalan Tarbuch y Baldivieso (2014), por promover intervenciones que carecían de sustento legal. En primer lugar, se incentivó la entrega de títulos de propiedad en situaciones en las que no se habían desarrollado acciones de parcelamiento ni existían planos de obra. En segundo lugar, según las disposiciones del Código de Planeamiento de la Ciudad, está prohibido parcelar viviendas que carezcan de acceso a la vía pública. En tercer lugar, en algunos casos se iniciaron los trámites de regularización dominial, sin mediar previamente el voto de la legislatura de proyectos de urbanización, cuestión que constituye una condición previa a la entrega de títulos de propiedad. Veamos cómo se ejecutó esta política en dos casos considerados emblemáticos: la villa 19-Barrio INTA y Barrio Los Piletones.

¹⁶ Mediante este programa se construyeron 326 viviendas en villa 3- Fátima; 252 viviendas en el NHT Zabaleta; 190 en villa 17 - Barrio Pirelli; 127 en Parque de La Victorias, destinadas a las familias de villa Dulce y Villa 20; y 450 en la villa 1.11.14 (Jauri, 2011).

3.1- La experiencia de Villa 19-Barrio INTA

3.1.1- Origen y localización del barrio

La villa 19-Barrio INTA se conformó en los primeros años de la década de 1940, cuando el barrio de Villa Lugano era todavía un área periférica y poco urbanizada. En ese entonces se desarrollaban en la zona actividades industriales, que iban ganando lugar y desplazando a las rurales. De hecho, esta villa se hizo llamar de su origen INTA, ya que rodeaba la tradicional fábrica de telas con ese nombre (Di Virgilio, 2007). Su población provenía de las provincias del interior del país y había llegado a la Ciudad de Buenos Aires buscando empleo y mejores condiciones de vida.

Mapa 2: Localización Villa 19-Barrio INTA



Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps.

Los terrenos en donde se asienta la villa 19 eran de dominio privado, por lo que el barrio atravesó un proceso judicial que desencadenó en un intento de desalojo a fines de la década de 1940. Esta medida fue resistida por sus habitantes, que contaron con el apoyo de grupos de la Iglesia Católica. En los años siguientes la población del barrio se incrementó de manera constante, pasando de 312 habitantes en 1956 a 1.258 en 1963.

Las primeras viviendas estaban construidas con materiales de desecho, el barrio carecía de todo tipo de servicios y, como en el resto del barrio de Villa Lugano, la infraestructura urbana era mínima. Con los años la población fue mejorando sus viviendas y las condiciones de habitabilidad a través de acciones promovidas por la Comisión Vecinal, que en ese periodo actuó de manera articulada con las diferentes organizaciones federativas de villas. En el contexto de las erradicaciones coercitivas impulsadas por la última dictadura militar, la villa 19-Barrio INTA fue erradicada casi en su totalidad. Solo 23 familias lograron permanecer en el barrio (Di Virgilio, 2007), su persistencia permitió mantener ocupados los terrenos y evitar que fueran utilizados para otros emprendimientos.

En 1984, una vez restablecidas las garantías constitucionales, el barrio comenzó a repoblarse. Esta vez las familias procuraron consolidar rápidamente sus viviendas,

considerando que esto podría evitar nuevos intentos de desalojo. Al igual que en los años previos a la erradicación, la población del barrio creció de manera constante: en 1988 estaba habitado por 1.642 personas, en 1991 su población alcanzaba los 2.006 habitantes, en el año 2001 había ascendido a 3.343, y en el año 2010, a 4.010. La reorganización del barrio se desarrolló, justamente, durante este periodo. En 1987 la villa 19- Barrio INTA ya había conformado una Comisión Vecinal, que tenía una estructura orgánica clara y contaba con mecanismos de participación vecinal.

3.1.2.- El proceso de reurbanización de la villa 19 - Barrio INTA (1989 - 2007)

El proceso de reurbanización de la Villa 19- Barrio INTA se inició en la década de 1990, en el contexto de un fuerte reclamo promovido por las Comisiones Vecinales de villas nucleadas en el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados. Los primeros avances en la Villa 19-Barrio INTA se sostuvieron en las regulaciones que dieron lugar al Programa de Radicación de Villas y NHTs (ver el punto 3 del presente informe).

Este proceso involucró el tendido de la red de agua corriente, cloacas y desagües pluviales. También se realizaron las primeras relocalizaciones para avanzar en el reordenamiento parcelario del barrio, y continuaron desarrollándose -con menor énfasis- en la década del 2000. Si bien estas intervenciones mejoraron las condiciones de vida de la población del barrio en lo inmediato, no estuvieron exentas de problemas. En este sentido, la infraestructura se proyectó para la población que tenía el barrio al momento de las obras, como si fuera estática, por lo que fue quedando obsoleta cuando éste se fue densificando; las conexiones de las viviendas a las redes fueron realizadas de manera provisoria por los habitantes, cuestión que repercutió negativamente en el abastecimiento en las viviendas; se redujeron costos haciendo coincidir la red de cloacas con la de desagües pluviales, que tiene como consecuencia el desborde de las cloacas en los periodos de lluvias intensas.

En el año 2008, cuando se retomó ese proceso bajo el paradigma de “regularización”, la Villa 19-Barrio INTA tenía problemas de abastecimiento en los servicios básicos (agua, electricidad, desagües cloacales y pluviales) y mejoras pendientes en las viviendas y el reordenamiento parcelario. En este sentido, los límites de las obras de infraestructura y del proceso de reordenamiento parcelario, las omisiones en la rehabilitación de las viviendas y el dinamismo poblacional del barrio fueron contrarrestando los resultados del proceso de reurbanización.

3.1.3.- Los cambios en las burocracias públicas y sus influencias en las intervenciones territoriales

La regularización de la Villa 19 - Barrio INTA se impulsó en este periodo a través del programa PROSUR - Hábitat; mientras que la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) y la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), se abocaron a la atención de situaciones de emergencia (cabe señalar, de carácter permanente en este caso) y al desarrollo de acciones de ‘contención’¹⁷. El pasaje de las responsabilidades del IVC a la Corporación en el proceso de urbanización, dejó a la gestión de las obras y del presupuesto sujeta a un complejo circuito burocrático que derivó en superposiciones y desfases, dificultando la implementación del programa en el barrio. A

17 El proceso de regularización iniciado en 2008 se desarrolló en un escenario de fuerte conflictividad interna. Con la Comisión Vecinal debilitada, las referencias comenzaron a ejercerse de manera individual a nivel barrial. Las intervenciones que comenzaron a desarrollarse en el proceso de regularización reforzaron esa situación, en tanto los organismos estatales establecieron diálogos individuales con cada referente (Arqueros Mejica, 2013).

estos obstáculos se sumó la multiplicación y constante reestructuración de las burocracias públicas, que se tradujo en superposiciones, vacíos e informalidades en el desarrollo de las intervenciones a nivel barrial (Arqueros Mejica, 2016a).

Las acciones que se desarrollaron en la Villa 19 - Barrio INTA fueron limitadas en su capacidad de transformación y alcance (Arqueros Mejica, 2013). En primer lugar, se desarrollaron acciones de bajo costo para mejorar la estética del barrio en sectores visibles, principalmente a través de la pintura de fachadas de viviendas “frentistas” y del arreglo del pavimento en algunas calles. En segundo lugar, se generalizaron las acciones orientadas a la “atención de la emergencia”, a través del envío de camiones cisterna y Vactor para llenar tanques de agua y limpiar cloacas. Esto supuso también la profundización de la lógica de “cooperativas” para resolver la recolección de residuos y los problemas en la provisión de energía eléctrica, que funcionaron en lo concreto con lógicas de acumulación tradicionales y generaron fuentes de empleo precarias. En tercer lugar, se desarrollaron acciones de tipo simbólico, como la asignación de nombres a las calles sin mediar un proceso de designación catastral de las viviendas, limitando la potencialidad de esta medida, que es necesaria para desarticular algunas formas de estigmatización. Finalmente, también se realizaron mejoras en uno de los comedores del barrio, en donde además se abrió un Centro de Primera Infancia, y en el CESAC del barrio.

La escasa capacidad de las intervenciones estatales para producir transformaciones estructurales en el hábitat provocó disconformidad y críticas entre los referentes y habitantes del barrio. En particular se criticó la omisión de acciones que permitieran mejorar la calidad y provisión de los servicios básicos (agua, cloacas, electricidad) así como el hacinamiento de la población en las viviendas del barrio. Esas críticas, sin embargo, fueron minimizadas por el Ejecutivo local, que decidió avanzar en la regularización dominial del barrio a pesar de permanecer incompleto el proceso de reurbanización.

3.1.4.- Del U31 al U-Barrio INTA: regularización sin reurbanización

Para avanzar en el proceso de regularización dominial del barrio, el Gobierno de la Ciudad impulsó la creación del distrito especial U-Barrio INTA (Ley 4.232/2012), que flexibilizó las regulaciones establecidas en la zonificación U31 (Ordenanza Municipal 44.873/1991), permitiendo ejecutar el proceso de regularización sin modificar las condiciones urbano-ambientales del barrio (Arqueros, 2016b).

El distrito U-Barrio INTA reduce el tamaño mínimo de los lotes y las vías circulatorias y tolera una variación del 10% con respecto a los mínimos establecidos, aumenta el Factor de Ocupación Total (FOT) y el Factor de Ocupación del Suelo (FOS) y permite la ocupación total del lote. A diferencia del U31, permite que el dominio se regularice en condominio, sin considerar el número de las viviendas en el lote ni de personas en las viviendas. La regularización del dominio se efectúa sobre el lote, no sobre las viviendas, omitiendo que en muchas de ellas funcionan inquilinatos. Finalmente, a diferencia del U31, el U-Barrio INTA permite el desarrollo del proceso de regularización dominial sin completar el de reurbanización del barrio.

Las flexibilidades del U-Barrio INTA habilitan que se transfiera la propiedad de los terrenos en las condiciones de urbanización actuales, legitimando y reproduciendo situaciones de desigualdad (Arqueros, 2013). En primer lugar, no garantiza el acceso adecuado a servicios básicos de saneamiento y electricidad, poniendo en peligro

la salud e integridad de los habitantes del barrio. En segundo lugar, al focalizar la regularización del dominio en el terreno en vez de en las viviendas, habilita que se traspase la propiedad en inmuebles que funcionan como inquilinatos. En tercer lugar, al omitir la rehabilitación y readecuación de las viviendas, no resuelve ni las situaciones de hacinamiento ni las de riesgo estructural. En cuarto lugar, tampoco incluye especificaciones sobre las formas y procedimientos del proceso de regularización en aspectos relevantes como por ejemplo el tope de las cuotas a pagar por los habitantes y el reconocimiento del valor de las viviendas.

Cabe señalar además, que a diferencia de lo que ocurrió en otras villas, la ley de creación del distrito U-Barrio INTA fue escrita y presentada por el partido gobernante, tuvo poca difusión en el barrio, y se aprobó “sobre tablas”. Esto marca una diferencia sustantiva con las leyes de otras villas, que se sostuvieron en procesos participativos, cuestión que refleja también la dinámica que asumió la relación entre los organismos del ejecutivo local y la población en este periodo: estuvo caracterizada por una fuerte dirección estatal en la definición de los criterios y procesos para avanzar en la regularización y, a su vez, por una creciente desconfianza de los habitantes sobre la orientación de ese procesos y sus posibles resultados (Arqueros, 2013).

3.1.5-. Percepciones y resultados del proceso de regularización

La reserva de los organismos estatales sobre las familias que finalizaron el proceso de escrituración hace imposible conocer su alcance real en el barrio. El último dato disponible es que, a finales del año 2012, solo veinte familias habían iniciado ese proceso (Asesoría Tutelar, 2014). De las entrevistas realizadas a distintos referentes se desprende que fueron pocos los hogares de la villa 19-Barrio INTA que escrituraron sus viviendas.

Entre los referentes y habitantes del barrio predominaron dos posturas con respecto al proceso de regularización. Por un lado, algunas familias evaluaban que el traspaso de la propiedad de los terrenos a sus habitantes era positiva y que no significaba abandonar el reclamo por la mejora de las condiciones de habitabilidad en el barrio. Otra postura sostenía que la escrituración de los terrenos desligaba al Estado de su responsabilidad en el mejoramiento de las condiciones del hábitat, dejando cuestiones como el acceso a los servicios básicos en el plano de lo privado. Ambos grupos coinciden en algunas críticas sobre el modo en que se desarrolló el proceso. En primer lugar, se remarcó la ausencia de espacios de participación. Los “talleres de loteo” organizados por la CBAS funcionaron como reuniones informativas más que como espacios de participación real. Esto obstruyó la posibilidad de alcanzar consensos y tendió a producir conflictos en el proceso. En segundo lugar, se dedujo que la introducción de la figura de “condominio” sin mediar acciones de mejoramiento habitacional, produce conflictos entre las familias. En este sentido, la CBAS planteaba transferir un porcentaje de la propiedad a cada familia que habitara el lote, aun cuando las condiciones de habitabilidad en cada una de las viviendas fueran desiguales. Las cesiones de metros construidos para readecuar las viviendas, según este enfoque, deberían ser resueltas de manera privada entre las familias, aun cuando esto implicara avanzar sobre el patrimonio construido. En tercer lugar, paradójicamente, tampoco hubo garantías con respecto a la seguridad en la tenencia de la vivienda. Por un lado, la intervención del Banco Ciudad en el proceso de regularización fue vista con desconfianza y produjo temor a la ejecución de la vivienda en caso de falta de pago. Por el otro lado, hubo poca claridad con respecto a los modos de pago, los montos del ingreso familiar total comprometidos en ese proceso y los resguardos en caso

de que las familias no pudieran afrontar esos pagos (Arqueros, 2013).

La Corporación Buenos Aires Sur avanzó solo con las familias que accedieron a ser incluidas en la operatoria de regularización dominial. Esto abonó a la producción de un proceso de diferenciación espacial que tendió a agudizar la conflictividad entre las familias que tenían título de propiedad y las que carecían de aquel, al mismo tiempo que reforzó la negativa de las familias que no estaban dispuestas a ingresar en la operatoria de regularización dominial. En particular, la constatación de que la escrituración no conllevaba ningún cambio que permitiera mejorar las condiciones de vida en el barrio deslegitimó el proceso entre la población (Arqueros, 2016b). En este sentido, entre las diversas enseñanzas que dejó la experiencia de la Villa 19 - Barrio INTA, una de las más trascendentales es la inviabilidad de los procesos de regularización dominial sin haber completado los de reurbanización barrial.

3.2-. La experiencia del Barrio Los Piletones

3.2.1-. Origen y localización del barrio

El Barrio Los Piletones se encuentra localizado en los terrenos adyacentes al Lago Soldati, en la comuna 8 de la Ciudad de Buenos Aires. Los numerosos piletones en su interior, que en la actualidad se encuentran rellenos con materiales de construcción, le dieron el nombre al asentamiento. Con una superficie de 4,5 hectáreas, el barrio se originó a partir de la llegada de migrantes internos y externos en la necesidad de habitación de familias procedentes del desalojo del ex Albergue Warnes producido en 1990 (Ministerio Público Tutelar de la CABA, 2014). Según datos del Censo 2010 la población residente del barrio ronda las 5.218 personas.

Mapa 3: Localización Barrio Los Piletones.



Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps.

En cuanto a las condiciones de habitabilidad del barrio, los vecinos nucleados en la Junta Vecinal denunciaron ya en el año 2004 a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad el insuficiente abastecimiento de la red de energía eléctrica. Otra de las problemáticas más acuciantes del barrio son las inundaciones, aun cuando no llueve. Vinculado a esto, los vecinos también denunciaron la falta de drenajes de agua de lluvia, los cuales motivaban anegamientos en el área de los transformadores de energía eléctrica en las que jugaban niños diariamente (Ministerio Público Tutelar de la CABA, 2014).

El barrio cuenta con redes de agua y cloacas que no son reglamentarias y sufre con frecuencia el colapso de los pozos ciegos (ACIJ, 2015). Un relevamiento efectuado por el propio PROSUR Hábitat en el año 2009 informaba que el 53% de los encuestados tenía inodoro con descarga en sus viviendas y un 42,9% inodoro sin descarga. En cuanto al desagüe del inodoro, el 35,1% es a red pública; el 26,6% es a zanja u hoyo en tanto que el 13% tiene desagüe sólo a pozo ciego. La recolección de escombros y basura tampoco es regular, por lo que hay basureros improvisados sobre los trazados de las calles.

3.2.2-. El proceso de urbanización del barrio a partir del año 2008

El procedimiento de reurbanización de Los Piletones fue establecido a través del Convenio Marco 44.873 de 2008. Este documento también contemplaba el presupuesto necesario para la ejecución de las obras, así como los procedimientos y plazos para su desembolso. Por su parte, la CBAS debía remitir mensualmente el estado de avance de las inversiones y las obras. No obstante estos compromisos, las acciones ejecutadas y avances de obras sólo se conocieron a partir de intervenciones del Poder Judicial o intervenciones puntuales de los organismos de control (auditorías).

Las obras proyectadas en Los Piletones incluían: tareas de mensura y reordenamiento parcelario; obras de infraestructura de servicios (red de agua, red cloacal, red eléctrica); obras de apertura de vía pública (construcción de calzadas, veredas, cazoletas para arbolado público y provisión de arbolado público); obras de reconstrucción de viviendas (y mejoramiento de fachadas) y la construcción de 340 viviendas nuevas para las familias afectadas por la apertura de vías públicas; obras de equipamiento comunitario (obras de bajo autopista: comercios, patio de juegos, Polideportivo y completamiento sanitario y de sanidad ambiental) y obras para la construcción de un Polo Textil (para la concentración espacial de talleres productivos del barrio).

Entre los aspectos más relevantes contemplados para la operatoria de parcelamiento y de venta de los inmuebles del barrio, cabe mencionar la obligatoriedad de que, al momento de suscribir el boleto de compraventa, el predio cuente con estado parcelario definitivo; y el tope de 15% de los ingresos mensuales de el/a Jefe/a de familia en el cálculo del valor de las cuotas mensuales. Con respecto a la regularización de las parcelas, se contempla como superficie mínima 72 m² y un frente de 6 metros de ancho, incorporando las figuras de propiedad horizontal y condominio en los casos en que no se alcanza el mínimo establecido, lo cual implica una flexibilización sustantiva en los criterios de habitabilidad. Esto adquiere matices trágicos considerando que la operatoria no contempla el desglose en nuevas viviendas de las familias que habitan en condiciones de hacinamiento.

Para avanzar en el proceso de regularización dominial se organizaron “talleres de concertación” (que al igual que INTA tuvieron la lógica de una mera reunión informativa) en donde se busca acordar con los vecinos las superficies de las futuras parcelas y lotes, tomando como referencia planos de subdivisión de manzanas elaborados por la CBAS. Sin embargo, esas reuniones solo se realizaron en algunas manzanas (específicamente en las manzanas 1, 2, 3, 5, 6 y 7) y se limitaron a informar que cada familia afectada por obras de demolición sería relocalizada en una nueva vivienda fuera del barrio, en otra dentro del mismo, o bien se les abonaría el valor de lo construido para que accedieran a la vivienda a través del mercado (Tarbuch y Bardiviezo, 2014).

En relación a los inquilinos se estableció expresamente que “no serán adjudicatarios de parcelas ni se les otorgará subsidios”. Esto implicó la exclusión de buena parte de la población del barrio del proceso de reurbanización, dado que éste cuenta con una importante cantidad de familias inquilinas. Cabe señalar que esta medida adelanta en sí misma un déficit en el resultado del proceso.

3.2.3-. Percepciones de los resultados logrados

Si bien el gobierno local ha considerado que el proceso de reurbanización de Los Piletones se encuentra finalizado, un informe elaborado por la Asesoría Tutelar (Ministerio Público Tutelar de la CABA, 2014) pone en evidencia que ese objetivo está lejos de haber sido alcanzado. De dicho informe se desprende que las obras realizadas en el barrio se limitaron al asfaltado de algunas calles, intervenciones de bajo costo en el tendido de infraestructura, el embellecimiento de fachadas frentistas, la refacción del Polideportivo y del bajo autopista, la apertura de un centro de prevención y asistencia de adicciones, y de una sucursal del Banco Ciudad. Si bien estas obras implican algunas mejoras, son cuantitativamente insuficientes y cualitativamente deficientes para revertir las enormes necesidades que atraviesa el barrio.

La implementación de la operatoria estuvo atravesada por desfases temporales entre la licitación y ejecución de obras y relocalización de familias que limitaron el proceso. En este sentido, recién en el año 2012 se licitaron las obras de infraestructura de servicios, cuya realización dependía de la liberación y ensanche de calles -que a su vez estaba condicionada a la relocalización de familias-. Estas últimas se iniciaron entre los años 2012 y 2013, y recién en ese momento se licitó la finalización de los tres edificios (N° 17, 18 y 19) necesarios para completar el proceso. Esta dinámica tendió a afectar el conjunto del proceso haciéndolo poco viable en términos prácticos.

Las viviendas sociales no se correspondían con las necesidades de las familias que serían allí relocalizadas, cuestión que está estrechamente vinculada a la ausencia de canales de participación que permitan identificar los requerimientos de la población. El tamaño de las viviendas no contempló la cantidad de los miembros de los hogares, reproduciendo situaciones de hacinamiento. Cabe señalar que las relocalizaciones tampoco tuvieron en cuenta el desarrollo de actividades productivas, culturales, etc., ni las redes de relaciones entre vecinos al interior de las manzanas. Estas cuestiones, como fue demostrado hace varias décadas (Lomnitz, 1975), juegan un papel fundamental en la vida cotidiana de los habitantes de los barrios¹⁸. Además, la Asesoría Tutelar registró que varios habitantes estaban en desacuerdo con el contrato de cesión de dichas viviendas, cuyas cláusulas eran poco claras y generaron incertidumbre a nivel barrial (Ministerio Público Tutelar de la CABA, 2014). A pesar de los claros límites que evidenció el proceso de regularización urbana, la CBAS avanzó con la regularización dominial de los predios, aun cuando no se habían completado las obras de infraestructura urbana y de servicios. Como en el caso de Barrio INTA, varios vecinos denunciaron amenazas y presiones para firmar los documentos de transferencia de dominio. No sólo ello, sino que el contenido de estos contratos es claramente regresivo, pues legitima eventuales desalojos por parte del Gobierno ante la falta de pago de sólo tres cuotas.

.....
18 Si bien se desarrolló algún tipo de iniciativa, ésta se caracterizó por el trabajo desarticulado entre el PROSUR, la SECHI y la UGIS, menguando sus alcances y resultados.

En suma, el proceso de reurbanización desplegado en el barrio se caracterizó por la ausencia de instancias de participación vecinal real, así como por la falta de acciones integrales y significativas en torno al mejoramiento del hábitat. Los problemas en la prestación de servicios básicos, las dificultades con las titulaciones y relocalizaciones, y la falta de participación social en las decisiones tomadas, son algunos de los factores que impiden sostener que el proceso de reurbanización del barrio Los Piletones haya sido completado.

3.3-. Algunas reflexiones sobre procesos de urbanización de la Villa 19-Barrio INTA y Los Piletones

Los resultados de la presente investigación coinciden con los hallazgos realizados por otros autores sobre los alcances y límites de los procesos de reurbanización de la Villa 19-Barrio INTA y Los Piletones (ver, por ejemplo, Arqueros, 2013; Tarbuch y Baldiviezo, 2014; y Cravino y Palombi, 2014). Si bien dicho proceso se desarrolló de manera diferencial en cada uno de los casos analizados, es posible identificar algunas características comunes en su derrotero.

En primer lugar, en ninguno de los procesos analizados se generaron intervenciones tendientes a resolver la situación de la población inquilina, que quedó relegada. En segundo lugar, el proceso mostró claras limitaciones en cuanto al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en los barrios: no contempló la rehabilitación de viviendas deficitarias; tampoco se resolvió de manera estructural la provisión de infraestructura de saneamiento (agua, cloacas y desagües pluviales), eléctrica, ni de gas; se evitó intervenir en los casos de hacinamiento, aunque ésta sea uno de los principales déficits de habitabilidad en las villas y los asentamientos. En tercer lugar, tal como está planteada, la regularización a través de propiedad horizontal y en particular de la figura de condominios, reproduce condiciones de hacinamiento y de habitabilidad deficitarias, además de generar situaciones conflictivas entre vecinos. En cuarto lugar, la operatoria de regularización dominial, además de no estar ligada a la de regularización urbana, tiende a generar situaciones de inseguridad en la tenencia, dado que los montos y formas de pago carecen de relación con la situación particular de cada familia, y se contempla de este modo el desalojo en caso de falta de pago. En quinto lugar, la ausencia de instancias de participación real de los habitantes de los barrios en todas las etapas limitó el conjunto del proceso tanto en sus formas y procedimientos como en sus resultados.

Las graves limitaciones en las concepciones y las intervenciones prácticas del PRO-SUR Hábitat impidieron mejorar las condiciones de habitabilidad en las villas y también restringieron el alcance de la regularización dominial (que, como se mencionó, era el eje del programa). Ninguna de las villas alcanzadas por dicho programa puede considerarse “urbanizada”, debiendo ser objeto de nuevas intervenciones para lograr una transformación integral real.

PROGRAMA FAVELA BARRIO. RÍO DE JANEIRO - BRASIL

-En el año 1997 existían en Río de Janeiro unas 608 favelas con una población aproximada de un millón de personas, y una densidad demográfica de 37.076 háb/km², lo que daba cuenta de un alto hacinamiento habitacional y de la escala de la problemática. El crecimiento poblacional en las favelas -entre 1991 y 1996- fue del 8%, mientras que el aumento poblacional en ese mismo período para el resto de la ciudad fue de solo 1,3%. El censo de 1997 data del 17% de la población de Río de Janeiro habitando en favelas. En este marco surge el Programa FAVELA BARRIO con el fin de urbanizar e integrar estas comunidades a la ciudad formal.

-Su objetivo principal consistió en brindar una estructura urbana dotada de servicios públicos, especialmente, salud, seguridad y servicios sanitarios, incluidos los sistemas de circulación, a fin de posibilitar el libre movimiento de las personas y los vehículos, y la recualificación de los espacios públicos de barrios informales.

-El programa fue diseñado e implementado por la Alcaldía de Río de Janeiro en el primer mandato de César Maia (1993-1996) junto con la Secretaria Municipal de Hábitat. Se contó con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) -que sufragó el 60% del costo total-, y por la Prefeitura cidadde de Río de Janeiro -PCRJ- que se hizo cargo de costear el resto (Clichevsky, 2006).

-En términos de resultados, el programa no realiza intervenciones en el espacio interno de los lotes, sino sólo en los espacios públicos. Las intervenciones en viviendas sólo se realizaron cuando son de interés público. Por lo que la integración de las favelas a la ciudad formal se limitó a la continuación de las vías de circulación de la ciudad formal hacia la informal, extensión de los tendidos de red de servicios y la instalación en el territorio de las favelas de unidades de infraestructura de salud y educación.

- El Programa no contempla la regularización dominial de los asentamientos (Clichevsky, 2006). Dicha tarea la realiza mediante otra operatoria, el Programa de Regularización Dominial (encargado de concentrar las actividades de regularización y pago de indemnizaciones a las familias realojadas, cuando fuera necesario). Sólo en cinco áreas del Programa Favela Barrios fueron efectivamente regularizadas. Esta separación de procesos puso en riesgo la efectiva transformación del asentamiento en un barrio formal de la ciudad.

-Otro problema es que las obras se realizaron por etapas, según las prioridades; por lo que en las intervenciones que depende de otras, se generan atrasos de ejecución, causados por cualquier motivo (negociación con pobladores, falta de recursos, deficiente dimensionamiento, etc.). Esto posee efecto de cascada, paralizando las siguientes intervenciones.

-Adicionalmente, los procesos participativos no surgieron de manera genuina desde las bases comunales, sino que fueron estimulados e impulsados elites de intelectuales ejecutores del programa, dejando entrever la carencia de mecanismos democratizadores.

*Programa Favelas-Barrios, 2009.

**Clichevsky, 2006.

***Alsasua Pastrana, 2013.

4

Proyectos presentes, intervenciones de urbanización pendientes.

Los casos de la Villa 31-31 bis, Rodrigo Bueno y Villa 20

4.1- La Villa 31 y 31Bis

4.1.1- Surgimiento y localización

La Villa 31 se localiza en el barrio de Retiro, Comuna 1 de la Ciudad de Buenos Aires. Los primeros asentamientos de población en el área tuvieron lugar en la década de 1930, convirtiéndose en un lugar de residencia para muchos inmigrantes y trabajadores precarizados. En este contexto se conformaron Villa Desocupación, Villa Esperanza y Barrio Inmigrantes, que se localizaron en el espacio que hoy ocupa la Villa 31-31 bis (Rodríguez y Vitale, 2016).

Mapa 4: Localización Villa 31 - 31 bis



Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps.

La Villa 31 creció en las décadas siguientes a partir de la llegada de familias provenientes del noroeste argentino y de países limítrofes (Sehtman, 2009). Hacia mediados de la década de 1970 era una de las más pobladas y formó parte sustantiva del imaginario popular asociado a los movimientos políticos de la época (Rodríguez y Vitale, 2016). Ya en 1961 se había instalado el Padre Mugica en el barrio Comunicaciones de la Villa 31, y estuvo a cargo de la capilla Cristo Obrero (Blaustein, 2001). Durante las erradicaciones de villas efectuadas por la última dictadura militar, se desalojó a la mayor parte de la población del barrio. En este caso, al objetivo de erradicación se sumó el plan de construcción de autopistas que la dictadura desarrolló y que tenía un centro de conexiones previsto en el actual polígono ocupado por este barrio (Oszlak, 1991). La dilación en la construcción y la resistencia de algunas decenas de pobladores organizados -junto con los de otras villas- en una “comisión de demandantes” impidió el completo desalojo de la villa de Retiro (Snitcofsky, 2012).

4.1.2-. Los proyectos urbanísticos y los intentos de expulsión

El punto de mayor tensión en los últimos años respecto a la permanencia de la Villa 31 fue, justamente, a mediados de la década de 1990, cuando se impulsó el Proyecto Retiro. Pese a que el Decreto Presidencial N°1001 de 1990¹⁹ alcanzaba a los terrenos de este barrio, la decisión de no impulsar políticas concretas de radicación confluye con planes urbanos de sesgo muy diferente a la regularización dominial (Rodríguez y Vitale, 2016).

En este contexto se promovió la construcción de la autopista Illia, que implicó el desalojo de un sector de la Villa 31. En 1996, a través del Decreto 110, el intendente Jorge Domínguez dispuso el avance de topadoras para derribar las casillas allí ubicadas. Ante esta situación, varios integrantes del Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia de la Capital Federal comenzaron una huelga de hambre en defensa de los pobladores. Este proceder tuvo un fuerte alcance mediático, que se complementó con la solidaridad de distintas personalidades y organizaciones de derechos humanos, situación que obligó al Ejecutivo a buscar una salida negociada con los habitantes del barrio. El Ejecutivo local realizó una nueva propuesta para avanzar con el desalojo, lo que le permitió finalizar la liberación de la traza de la autopista y sofocar el conflicto con los vecinos.

El Proyecto Retiro se aplazó debido al costo político del desalojo violento que se impulsó inicialmente. Sin embargo, su potencial desarrollo puso en tensión la relación entre el Estado y los habitantes en un contexto en el que los terrenos en donde se emplaza el barrio eran ambicionados por el sector inmobiliario.

4.1.3-. El rol de la justicia

Desde el año 2006 las ONGs Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y el Center of Housing Rights and Evictions (COHRE) llevan a cabo causas en la Villa 31-31 bis que dan cuenta de reclamos de derechos de los pobladores. Hacia el 2009 se encontraban en curso al menos nueve demandas y medidas cautelares, con diferentes objetivos: prestación de servicios públicos (riesgo sanitario, Exptes. N° 20898/0 y 24045/1; provisión de agua, Exptes. N° 20898 y 31796/0; transporte escolar, Expte. N° 32839/0), antidesalojos (para la manzana 107, Expte. N° 30514/0;

¹⁹ Este decreto transfiere la propiedad de las tierras fiscales en las que se emplazan algunas villas a sus ocupantes (a través del Programa Arraigo).

sobre todo el polígono de la Villa, Expte. N° 31699/0); y regularización de las elecciones de representantes barriales²⁰ (Expte. N° 31699/0).

En paralelo a estas instancias judiciales se desarrolló un proceso de lucha por parte de organizaciones y pobladores de la Villa 31, que se profundizó en el año 2007 a partir de las declaraciones realizadas por Mauricio Macri durante su campaña a Jefe de Gobierno sobre su intención de desalojar el barrio. Este ciclo se abrió con una negociación con el Organismo de Administración de Bienes Estatales (ONABE)²¹, que es la agencia estatal nacional responsable del dominio de las tierras en las que se emplaza la villa. Pese a frustrarse el acuerdo para iniciar obras de mejoramiento barrial y catastro con fines de regularización dominial, quedó conformada a partir de entonces una coordinadora barrial que continúa vigente.

La Mesa por la Urbanización de Villa 31, formada por referentes, vecinos y organizaciones barriales y de la sociedad civil, sostuvo una disputa con variadas estrategias²². A fines de 2009 la Legislatura porteña, con el voto unánime de los presentes, sancionó la Ley 3.343, que plantea la regularización e integración urbana de la Villa 31-31 bis, a partir del respeto por la mayor parte de la trama existente, es decir, la autoconstruida por los vecinos. La ley establece que la instancia encargada de llevar adelante lo establecido en su texto es la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31-31 bis”²³. Sin embargo, a la fecha, el dictamen para la aplicación de dicha ley permanece pendiente, aunque existe un plan de obras que es presentado por el Ejecutivo como un programa “en sintonía” con lo dispuesto normativamente²⁴.

4.1.4-. Los proyectos actuales para la reurbanización del barrio

La actual gestión del Gobierno de la Ciudad tiene como objetivo impulsar la urbanización de la Villa 31, a la vez que busca desarrollar un proyecto urbanístico en la autopista ribereña. Se trata de una autovía de 6,7 km que serviría como nexo entre las autopistas Buenos Aires-La Plata e Illia, para evitar que el tránsito pesado ingrese a la Ciudad²⁵.

²⁰ A partir de un pedido presentado por el Legislador Facundo Di Filippo y varios vecinos, el Juez en lo Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT) Andrés Gallardo determinó en 2009 la intervención judicial de tres villas (entre ellas, la 31-31bis) para normalizar el sistema de representación barrial, a partir del llamado a elecciones. Para esto tomó como base la letra de la Ley 148/98, que plantea el carácter periódico de las elecciones y la responsabilidad del GCBA sobre las mismas. En la Villa 31 fue designado como interventor el Arq. Fernández Castro (impulsor del proyecto de urbanización de la Villa, desde la FADU-UBA). Esto generó controversias con el Ejecutivo local, zanjadas también judicialmente (apelación de la medida, citación al Ministro de Espacio público por declaraciones contrarias a la decisión, embargos por la situación, etc.).

²¹ Ahora Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, ADIF.

²² Desde un corte de la autopista Illia durante ocho horas y movilizaciones a las sedes de los poderes Ejecutivo Nacional y local, hasta un sostenido trabajo en la Legislatura local muy articulado con algunos diputados de la ciudad (particularmente, el ya mencionado Facundo Di Filippo). (Acercas del proceso de la Mesa por la Urbanización de Villa 31 ver Ramos y Vitale, 2011).

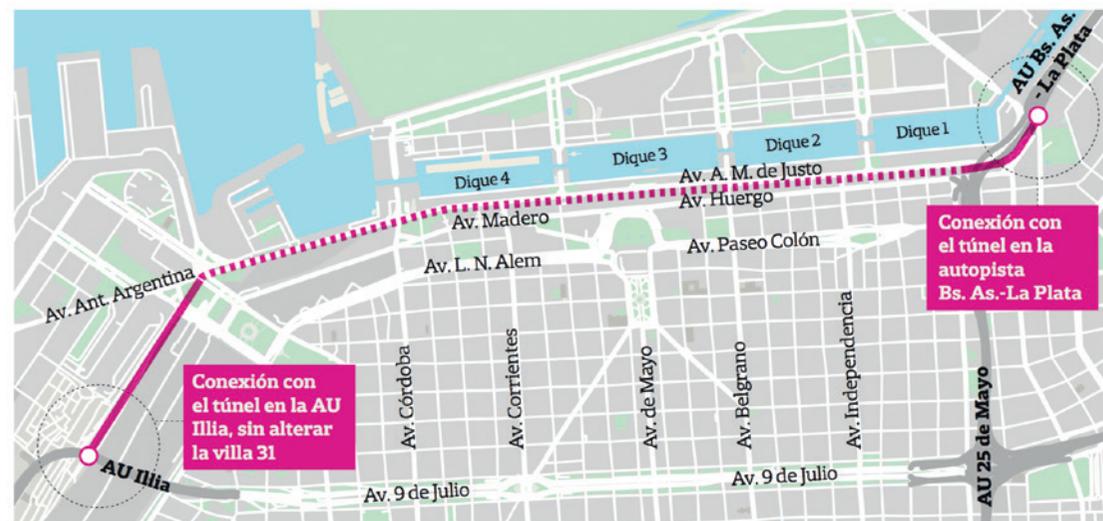
²³ La Mesa de Gestión y Planeamiento está integrada por representantes de los ministerios de Ambiente y Espacio Público, de Desarrollo Urbano y de Desarrollo Social; por el Instituto de Vivienda de la Ciudad; la Defensoría del Pueblo de la Ciudad; Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña; Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Planeamiento Urbano de la Legislatura Porteña; Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Presupuesto de la Legislatura Porteña. Estos miembros estables invitarán a participar a representantes de la Nación y de las empresas ferroviarias, Diputados de la Comisión de Vivienda del Congreso Nacional, el equipo técnico que hizo el Proyecto de Urbanización y profesionales de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo, “se convocará a los/as delegados/as y vecinos/as del barrio, quienes podrán expresar su voz en el ámbito de la misma, los que podrán participar en toda aquella decisión que los afecte especialmente” (Ley 3.343/09).

²⁴ El Decreto N° 495/10 crea el “Programa de Mejoras para las Villas 31 y 31 bis”, originariamente bajo la órbita del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, y desde 2012 desarrollado por la SECHI.

²⁵ La Política Online. 06/10/ 2015. “Larreta quiere escriturar la Villa 31 de Retiro y destrabar la autopista ribereña. Disponible en Internet:<http://www.lapoliticaonline.com/nota/92779/>

La Corporación Puerto Madero (que integran los gobiernos de la Nación y de la Ciudad) elaboró un proyecto para construir un túnel subterráneo que corriera a lo largo de Puerto Madero²⁶. Del lado sur habría una bajada directa desde la autopista Buenos Aires-La Plata, y al llegar al norte ésta se elevaría para conectarse con la Illia, rodeando la Villa 31 -pero sin alterarla-. De este modo los camiones pasarían bajo tierra, se crearían espacios verdes y se le daría fluidez a la conexión entre Puerto Madero y la Costanera²⁷.

Mapa 5: Futura traza de la autopista ribereña



Tramo en túnel | Extensión: entre 5 y 6 km | Costo: US\$ 1000 millones | Plazo de ejecución: 3 años

Fuente: La Nación (2015).

El plazo estimado para la ejecución del proyecto es de tres años. El costo de la construcción rondaría los USD 1.200 millones, de los cuales USD 400 millones serían aportados por la Corporación Andina de Fomento (CAF) mediante crédito internacional²⁸, Nación y el Gobierno porteño. Parte de los fondos públicos provendrían del 20% de la venta de dos parcelas del predio del Tiro Federal Argentino por la recientemente creada Agencia de Bienes S.E del gobierno local²⁹. Según el proyecto, la inversión se recuperaría mediante el futuro cobro de peaje en la autopista y la venta de terrenos fiscales situados frente a los docks de Puerto Madero, para lo cual se

26 Específicamente en los terrenos sitios entre la avenida Huergo-Madero y Alicia Moreau de Justo, por debajo de las vías del ferrocarril Belgrano.

27 Diario Clarín. 23/02/2016. "Relanzan el proyecto para hacer la autopista ribereña". Disponible en Internet: http://www.clarin.com/ciudades/Relanzan-proyecto-hacer-autopista-riberena_0_1527447584.html

28 Diario La Nación. 20/06/2016. "El Paseo del Bajo, más cerca: se aprobó un crédito internacional". Disponible en Internet: <http://www.lanacion.com.ar/1920085-el-paseo-del-bajo-mas-cerca-se-aprobo-un-credito-internacional>

29 Diario La Nación. "Prometen que en 2019 la Villa 31 será un barrio y los vecinos, propietarios". Disponible en Internet: <http://www.lanacion.com.ar/1926929-para-2019-la-villa-31-sera-un-barrio-y-sus-habitantes-propietarios>

habilitaría el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios^{30y 31}. En el marco de este gran proyecto urbano, la reurbanización de la Villa 31 adquiere un lugar central dentro de la agenda estatal. El proyecto, anunciado por el Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta, para la Villa 31 consiste en la construcción de nuevas viviendas, trazados de calles, pavimentación, luminaria, servicios básicos y la compra de los terrenos que actualmente pertenecen a YPF, donde se mudará la sede del Ministerio de Educación porteño. Se buscará seguir el modelo de peatonalización que existe en el Microcentro, con estaciones de Ecobici, y mejoras de los frentes de varios edificios, con revoques y pinturas. Asimismo se instalará un polo educativo en una escuela de nivel inicial y otra de nivel primario, y un centro de salud y de capacitación para adultos³².

Imagen 3: Plan futuro urbanización de la Villa 31-31 bis



Fuente: Diario Perfil (2016).

Esta propuesta del GCBA ha sido criticada por especialistas en la temática, debido a que omite aspectos relevantes del proyecto de urbanización elaborado de mane-

30 El proyecto es analizado por un panel de expertos integrado por los ingenieros Oscar Vardé, Miguel Á. Ungaro, Máximo Fioravanti y Alejandro Langlois, quienes contaron con el respaldo técnico de equipos con antecedentes en temas vinculados: el ingeniero Alberto H. Fainstein, cálculo de estructuras; el arquitecto Carlos Alberto Novoa, diseño de geometría vial; el arquitecto Jorge Moscato, proyecto urbano; el ingeniero Daniel Russomanno, sistemas inteligentes de transporte; el ingeniero Fernando Lago, cómputo y presupuesto; la firma Ingeniería de Relevamientos Viales SA, y el arquitecto Javier Fernández Castro, que es responsable del plan de tratamiento que elaboró la Facultad de Arquitectura de la UBA para la Villa 31.

31 Diario La Nación. 22/03/2015. "Planean soterrar la Ribereña bajo el eje del tren de Puerto Madero". Disponible en Internet: <file:///C:/Users/Flor/Downloads/Planean%20soterrar%20la%20Ribere%C3%B1a.pdf>

32 Diario El Perfil. 12/08/2016. "La 31 tendrá peatonales como en el Microcentro y estaciones de Ecobici". Disponible en Internet: <http://www.perfil.com/sociedad/la-31-tendra-peatonales-como-en-el-microcentro-y-estaciones-de-ecobici.phtml>

ra participativa en 2009, y en el que se basa la ley 3.343 sancionada ese año -que recibió el voto de los legisladores del actual partido gobernante-. En este marco, el experto Eduardo Reese, director del CELS, expresó: “Esto se parece más a un show off para demostrar gestión. El proyecto anterior era más respetuoso de las preexistencias del barrio, de la formación y de las comunidades e historia del barrio”. Según relató el Arquitecto Fernández Castro, quien estuvo vinculado a la elaboración del proyecto original, éste trabajaba no sólo en las 32 hectáreas del asentamiento, sino también en el mejoramiento del contexto que las rodea, como las estaciones cabecera de los trenes San Martín, Mitre y Belgrano, la terminal de ómnibus de larga distancia, el área portuaria y la construcción de la ex autopista ribereña, devenida ahora en Paseo del Bajo. Se prevé el inicio de obra en el 2017, y su finalización en 2019.

Para convertirse en propietarios, los vecinos accederán a créditos del IVC y el Banco Ciudad, en pos de comprar las tierras y obtener los títulos de propiedad. Si bien la mayoría de las familias no tendrán que mudarse, sí deberán hacerlo quienes viven en el Bajo Autopista, y serán relocalizados en nuevas viviendas construidas en la zona de terrenos de YPF.

4.2.- La villa Rodrigo Bueno

4.2.1.- Origen y localización del barrio

La villa Rodrigo Bueno está ubicada en la Costanera Sur, Comuna 1 de la Ciudad de Buenos Aires. Conformada por 4 manzanas, linda actualmente con la Reserva Ecológica y la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors, y se localiza a pocos metros del barrio de Puerto Madero.

Mapa 6: Localización de la Villa Rodrigo Bueno.



Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps.

Los primeros habitantes se asentaron en la zona a comienzos de la década de 1980. Muchos de ellos eran changarines y trabajadores excluidos del mercado laboral formal (Lekerman, 2015) que hicieron de estas tierras -abandonadas y en desuso- un lugar de residencia. Estos pobladores fueron quienes, mediante el relleno de los predios y la construcción de casillas de manera precaria, dieron inicio al asentamiento, no obstante estas modalidades habitacionales empezarían a consolidarse poste-

riormente con la llegada de nuevos habitantes (Rodríguez, 2015). Con la crisis de 2001, numerosas personas provenientes del interior y de otros países (en su mayoría de Perú y Paraguay) se asentaron en el barrio a causa de la pérdida del empleo, de la precariedad laboral y del empobrecimiento, ya que se vieron imposibilitados de sostener el alquiler del departamento u hotel-pensión donde residían. Durante esos años, el GCBA ofreció módulos de viviendas a algunos pobladores que se encontraban dispersos en los predios que habían pasado a ser de la Reserva Ecológica, agrupando a todos los habitantes en el lugar donde se encuentran actualmente³³.

Los habitantes desplegaron estrategias de ocupación de tierra y construcción de sus unidades habitacionales por cuenta propia a través de redes familiares y de parentesco (Feijoó, 1984, Di Virgilio, 2004). Para generar los tendidos y conexiones a servicios, en cambio, fue necesaria la realización de prácticas conjuntas entre vecinos y familias. El arribo constante de familias al asentamiento fue creando una mayor demanda de los servicios y con ella mayor criticidad en la provisión, cuya resolución requirió de estrategias colectivas y organizativas entre los vecinos (Rodríguez, 2015). Así, el proceso de urbanización de la villa quedó en manos de los propios habitantes, quienes consolidaron sus viviendas de manera prácticamente “invisible” frente al resto de la sociedad, mientras que las estatales fueron más bien paliativas y esporádicas (Rodríguez, 2010b).

4.2.2.- El barrio en el contexto de transformaciones urbanas: los intentos de su expulsión

El surgimiento de la villa tuvo lugar en un contexto particular: la última dictadura militar, firmemente vinculada con un proceso de reestructuración urbana neoliberal, abandonó y profundizó el deterioro del área, convirtiéndola en una zona depreciada (Rodríguez, 2015). A partir de la década de 1990, en un contexto de reestructuración económica internacional (Ciccolella y Mignaqui, 2009), comenzaron a desarrollarse emprendimientos inmobiliarios de alta rentabilidad en terrenos próximos a la villa para lo cual, como señala Herzer (1994; 2008), el Estado dio un puntapié inicial necesario. En este contexto, se desarrollaron grandes emprendimientos inmobiliarios -edificios para oficinas, hoteles, comercios, restaurantes de lujo e importantes construcciones residenciales- orientados a sectores socioeconómicos de altos ingresos que reconvirtieron el antiguo Puerto Madero. En sintonía con estas dinámicas, próximo a Puerto Madero, se encuentran los predios de la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors bajo propiedad de “Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima” (IRSA)³⁴, donde se pretende impulsar un mega-proyecto urbano orientado a sectores de altos ingresos, a pasos de la villa Rodrigo Bueno (Rodríguez, 2015)³⁵.

33 Dos poblaciones conformaron el asentamiento a principios de la década de 1980: una de ellas, ubicada en predios correspondientes a lo que hoy se conoce como Reserva Ecológica y la otra, a pocos metros, próxima a los galpones que posee la Prefectura sobre la Av. España (Carman y Yacovino, 2008). La población que se asentó en los predios de la actual Reserva era un grupo reducido -aproximadamente 27 individuos-, en su mayoría personas solas que se habían ubicado de manera dispersa en el lugar, encontrándose en situación de extrema vulnerabilidad (carente de infraestructura y servicios). En 1986 esos terrenos adoptaron el nombre de “Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica”, motivo por el cual los representantes de este espacio pidieron al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que trasladara al primer grupo a otra zona, planteando que muchos de ellos eran travestis y vendían servicios sexuales en el lugar (Rodríguez, 2010a). En este marco, el GCBA contribuyó a unificar a ambas poblaciones en los límites actuales del barrio.

34 IRSA es una de las empresas inversoras en bienes raíces más importantes de la Argentina centrada en la adquisición, desarrollo y puesta en valor de terrenos orientados a emprendimientos tales como edificios de oficinas, residenciales, hoteles, shoppings y centros comerciales, entre otros.

35 En 1997 IRSA accedió a la compra de los predios de la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors, ubicados en la zona de

Los terrenos en donde se emplaza Rodrigo Bueno cuentan con una localización privilegiada, de excelente accesibilidad y próxima al centro administrativo y financiero de la ciudad; pese a encontrarse relegada, la zona se presenta como una excelente oportunidad para el desarrollo de inversiones inmobiliarias. Esto llevó a que, en el año 2005, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires decidiera efectuar una operatoria de desalojo en Rodrigo Bueno, mediante la creación del Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica (Rodríguez y Vitale, 2016). Para liberar el lugar, este programa ofrecía a las familias la posibilidad de optar por única vez entre un subsidio habitacional o crédito hipotecario en el marco de la Ley 341³⁶. Aunque el argumento oficial era que se trataba de un traslado “consensuado” al momento de la negociación, la única alternativa concreta que ofrecía el Estado era la entrega de subsidios³⁷, situación que generó el rechazo de la mayoría de los pobladores.

Ante esta negativa de los vecinos a abandonar sus casas, la unidad de gestión a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del GCBA- comenzó a desplegar un conjunto de acciones intimidatorias -instalación del miedo bajo amenaza verbal del desalojo, agravamiento de las condiciones de vida, presencia de vigilancia policial, negociación individualizada (no colectiva), demolición de viviendas- en pos de concretar el proceso de desocupación de los predios. No obstante, con el apoyo de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), los habitantes de Rodrigo Bueno procedieron a la elaboración de un amparo judicial, en cuyo marco la jueza Elena Liberatori generó una medida cautelar que ordenó la suspensión del desalojo.

4.2.3.- Judicialización... y pedido de urbanización

La medida cautelar dio inicio a la judicialización del barrio Rodrigo Bueno, proceso que continúa al presente. La intervención de la Jueza Liberatori, a cargo del Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N°4, implicó no sólo un freno a la operatoria de expulsión sino también el pedido al GCBA del mejoramiento de las con-

la Costanera Sur, con el objetivo de impulsar la construcción de un complejo habitacional de alta gama que incluyera comercios, hoteles, espacios verdes y recreación náutica, bajo el nombre de “Solares de Santa María” o también conocido como “Santa María del Plata” (Rodríguez, 2010b y 2015).

36 La Ley 341 fue sancionada por la Legislatura porteña en diciembre del 2000. La misma tiene como propósito instrumentar políticas de acceso a vivienda para hogares de escasos recursos en situación habitacional crítica. Contempla tanto a destinatarios individuales como a personas incorporadas en procesos de organización colectiva, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro. En este proceso participaron, fundamentalmente, tres actores: organizaciones de base que desarrollan trabajos vinculados al hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, legisladores con experiencia en temas de vivienda y la Comisión Municipal de la Vivienda (hoy IVC), brazo ejecutor de la política habitacional del GCBA. En diciembre de 2002 se sancionó la Ley 964, que corrige y especifica algunos puntos de la ley antes mencionada. La propuesta fue construida con un nivel de participación bastante más reducido que el que culminara en la sanción de la Ley 341. Existió una escasa interlocución entre las nuevas autoridades de la CMV y algunas organizaciones puntuales. En este marco, el diálogo se interrumpió, y la concepción no participativa del ejecutivo se profundizó+ (Ver Zapata, 2013 y 2015).

37 La posibilidad de obtener créditos hipotecarios desde el Instituto de la Vivienda de la Ciudad era prácticamente inexistente, en parte, porque los requisitos propuestos excedían las posibilidades de los habitantes, ya que se les exigía tener un trabajo en blanco, recibo de sueldo y CUIL, pero a su vez, por las propias limitaciones que presentaba el IVC al momento de ejecutar el mismo. El procedimiento para la obtención del crédito consistía en que los vecinos del barrio consiguieran -de manera individualizada o colectiva- una vivienda o terreno en un radio de hasta 30 km alrededor de la capital, para que luego el Estado procediera con la correspondiente tasación. La dificultad que se presentaba no sólo estaba dada por la imposibilidad de los vecinos de conseguir, en un tiempo no muy extenso, una propiedad, sino que el Banco Ciudad realizaba las tasaciones irregularmente y con demoras de hasta 4 meses, situación que no se condecía con la celeridad propia de las transacciones en el mercado privado. La dificultad de conseguir una propiedad cuya tasación respondiera al monto que otorgaba el IVC (45.000 pesos) y la demora histórica del Gobierno de la Ciudad para el otorgamiento de los créditos generó un rechazo de los operadores inmobiliarios a trabajar con este programa (Rodríguez, 2015).

diciones habitacionales (limpieza, higiene y provisión de servicios), como también apoyo psicológico a las mujeres y niños tras los daños causados por el contexto de expulsión³⁸. La problemática del barrio pasó así a tratarse con mayor visibilidad, entre expedientes y legajos, dentro de la vía judicial (Rodríguez, 2015).

El mejoramiento de la provisión de los servicios básicos constituyó una problemática importante a resolver. Ante las serias dificultades de acceso a la luz y al agua, la jueza organizó audiencias públicas con actores que podían tener incidencia en el territorio³⁹. En los encuentros se puso en evidencia la falta de coordinación de las áreas del Ejecutivo en el tratamiento de las problemáticas de Rodrigo Bueno. En este marco, la jueza estableció la realización de un censo a cargo del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), y la firma de un Acta Acuerdo en el que la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) asumía el compromiso de proveer los materiales para el tendido de una red troncal de distribución de agua potable en el asentamiento.

Cobró sustancial importancia el fallo que dictó Liberatori, en marzo de 2011, según el cual el GCBA debía efectuar las acciones necesarias para la integración urbanística y social del barrio, fijando un plazo de 120 días para que presentara un plan de urbanización. Éste es, sin duda alguna, el punto central de la sentencia, pues no sólo se planteó la inconstitucionalidad de la operatoria de desalojo -impulsado en el 2005- sino también el reconocimiento del derecho de estos habitantes a permanecer en el lugar. Para avanzar en la radicación definitiva, el Gobierno de la Ciudad debía generar participación efectiva de los habitantes en el proyecto de reurbanización e incorporar el barrio Rodrigo Bueno al Programa de Radicación e Integración de Villas en el marco de la Ley 148⁴⁰.

El Jefe de Gabinete del gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, vaticinaba en un medio de comunicación: “Vamos a apelar este fallo [...] hay definiciones de algunos jueces que son inentendibles. No podemos urbanizar así de fácil unas tierras que fueron tomadas de manera ilegal. Nosotros estamos muy firmes con ese tema porque si no con ese criterio mañana nos toman la Ciudad”⁴¹.

A una semana de la sentencia de la jueza, el GCBA presentó, con el patrocinio de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, un recurso formal de apelación⁴². La Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires resolvió, en septiembre de 2014, hacer lugar al

38 El derrumbe de las viviendas de quienes optaron por irse llevó a que muchos niños presenciaran esa situación, hecho que derivó en claras manifestaciones de angustia y llanto, así como problemas de aprendizaje en la escuela y trastornos debido al impacto emocional que les provocó.

39 Entre ellos, estuvieron presentes funcionarios de la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), y la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad (Rodríguez, 2015).

40 La Ley 148/98 declara la atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (N.H.T) y con ello, diseña los lineamientos generales de un programa integral de radicación, a través de procesos de participación, mediante la conformación de una Comisión Coordinadora Participativa. La misma está integrada por representantes del Poder Ejecutivo, Legislativo y los habitantes. Disponible en Internet: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html>

41 Diario Clarín, 24/03/2011. “El Gobierno porteño apelará el fallo que le ordena urbanizar una villa de Costanera Sur”. Disponible en Internet: http://www.clarin.com/capital_federal/Gobierno-apelara-urbanizar-Costanera-Sur_0_449955179.html

42 Exp.17699/0. “Apela-Expresa Agravios-Reserva el caso Federal y Cuestión Constitucional”. Fecha 30/03/2011. Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires.

recurso y revocar la sentencia de primera instancia que promovía la urbanización⁴³ (Rodríguez, 2015). La oposición del Ejecutivo a considerar la urbanización de Rodrigo Bueno impulsó a varios actores a tomar intervención, tal como sucedió con la Defensoría General de la Ciudad, que apeló ante la Cámara de Apelaciones en defensa de los habitantes.

La muerte de Gastón, un niño de 13 años, que cayó en un pozo ciego en Rodrigo Bueno en marzo de 2015 puso nuevamente en agenda al barrio y la falta de intervención por parte del GCBA. En este marco, varios organismos de la región, incluyendo a la Defensoría General Porteña, el CELS y la ACIJ, y un referente de Rodrigo Bueno presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Washington, EE.UU., la situación del barrio como caso expresivo de la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales en asentamientos precarios de América Latina. Aunque no tienen efectos prácticos sobre el estatuto jurídico del barrio, estas acciones forman parte de una estrategia de incidencia que acompaña la judicialización del caso, actualmente en el Tribunal Superior de Justicia (Rodríguez y Vitale, 2016).

4.2.4.- El Tribunal Superior de Justicia y los proyectos de urbanización

Ante el accionar de la justicia en oposición a la urbanización del barrio de Rodrigo Bueno, y la tragedia de Gastón, ámbitos académicos y varias organizaciones en defensa de los derechos humanos -Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) junto con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, UBA), el Instituto de la Espacialidad Humana (Facultad de Arquitectura-UBA), y la organización Techo Argentina-, presentaron por sus propios medios un escrito al TSJ solicitando ser tenidos como amicus curiae (amigos del tribunal)⁴⁴ en colaboración con la causa. Tanto la ACIJ como el CELS sostienen que los conocimientos y experiencias adquiridas en sus trayectorias como asociaciones civiles pueden servir para dilucidar los derechos que están en juego y esclarecer cuestiones de suma importancia en la causa. En febrero de 2016, el Tribunal Superior de Justicia denegó el pedido de estas organizaciones y la solicitud de una audiencia pública por parte de los vecinos de la villa Rodrigo Bueno para exponer su situación y argumentar sus demandas en torno a la urbanización.

En la actualidad, se ha reforzado la intención de reflatar el proyecto inmobiliario “Solares de Santa María” promovido por IRSA en la ex Ciudad Deportiva, lo que generó un reposicionamiento del Ejecutivo local con respecto a la situación del barrio, en esta instancia, en pos de su urbanización. El actual Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta visitó personalmente la villa Rodrigo Bueno y conversó con los referentes acerca del destino del barrio bajo forma de radicación o relocalización (este último punto rechazado por parte de los delegados). En este contexto, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) convocó en julio de 2016 a una audiencia pública, con el fin de debatir los planes vinculados a la urbanización del barrio. Estuvieron presentes, además de los jueces del TSJ -Luis Lozano, José Casás, Alicia Ruiz e Inés

43 Fallo revoque sentencia. Fuero Contencioso Administrativo y Tributario. 30/09/2014. Disponible en Internet: https://www.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/fallo__2.pdf

44 Amicus curiae es una expresión latina que significa “amigo de la corte o amigo del tribunal”. El amicus curiae engloba a los terceros ajenos a un litigio que voluntariamente ofrecen su opinión frente a algún punto de derecho u otro aspecto relacionado, para colaborar con el Tribunal en la resolución de la materia objeto del proceso.

Weinberg-, los delegados y vecinos del barrio, el Defensor General de la Ciudad -Horacio Corti-, quien fuera el presidente del IVC -Pablo Roviralta-, el Procurador General de la CABA, Gabriel Astarloa, y representantes de la Asesoría General Tutelar y de la Fiscalía⁴⁵. Finalizado el encuentro, el GCBA se comprometió a realizar una propuesta concreta en 45 días a los vecinos de Rodrigo Bueno, a la vez que se dio el primer paso para conformar una mesa de trabajo con todos los actores de la causa⁴⁶.

A la fecha, se presentaron en la Legislatura de la Ciudad tres proyectos para el barrio, diseñados en todos los casos por actores externos al Ejecutivo de la Ciudad. Uno de ellos, presentado por primera vez en diciembre de 2014 y enviado nuevamente en el año 2016⁴⁷, fue elaborado por el equipo de trabajo del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires, su titular el Defensor General Dr. Horacio Corti, representantes de la Junta Vecinal del barrio Rodrigo Bueno, personal de la Subsecretaría de Derechos Urbanos, Espacio Público y Medio Ambiente de la Defensoría del Pueblo y su titular, el Defensor del Pueblo Dr. Alejandro Amor. Un segundo proyecto fue presentado en agosto de 2015⁴⁸ por el diputado Javier Gentilini (Frente Renovador), actual vicepresidente 1° de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad. El tercero se presentó en agosto de 2016 y fue elaborado por el arquitecto Gustavo Cañaverl junto con vecinos del barrio. Las tres iniciativas proponen de manera taxativa la urbanización con radicación definitiva de Rodrigo Bueno y su integración al tejido de la ciudad.

En el proyecto presentado por las Defensorías se toma en consideración la necesidad de impulsar la integración socio-urbanística, entendiendo que la misma debe contemplar “el diseño y la implementación de políticas públicas en materia de vivienda, salud, educación, desarrollo productivo, infraestructura de servicios, equipamiento social y comunitario y espacios verdes públicos, aplicando parámetros de biosustentabilidad con máximo aprovechamiento de las fuentes de energía y los recursos naturales, y especialmente orientado en el cuidado del medio ambiente...” (Ministerio Público de la Defensa y Defensoría del Pueblo, Proyecto de Ley “Integración Socio Urbana del Barrio Rodrigo Bueno”, 2016: 1). Esta idea fue reforzada por una funcionaria de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad en una reunión con los vecinos de Rodrigo Bueno: “en síntesis, lo que estamos proponiendo en el proyecto de ley son tres ejes: garantizar la tierra para que exista el barrio y se pueda urbanizar; la participación legitimada, la mesa de planeamiento participativo legitimada por ley, y los parámetros de inclusión socio-urbana (...) que son lineamientos o parámetros en donde entendemos que acá ya existe una forma de comunidad y que lo que debiera integrarse, lo nuevo que se construya con lo existente, con políticas de vivienda, salud, educación, cada tanta cantidad de familias que residen en un barrio se necesita una escuela, se necesita una unidad sanitaria, se necesitan comercios, equipamientos de prestigio. Cuando uno construye ciudades no pone solamente viviendas; son los otros equipamientos, que acompañan a las residencias, los que construyen un proyecto urbano” [Funcionaria de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, Rodrigo Bueno, septiembre, 2016, CABA].

45 Diario Página 12. 12/06/2016. “Compromiso sin comprometerse”. Disponible en Internet: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-304000-2016-07-12.html>

46 Noticias Urbanas. 05/07/2016. “Rodrigo Bueno: Gobierno prepara un plan concreto en 45 días”. Disponible en Internet: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/el-gobierno-presentara-un-plan-para-urbanizar-la-rodrigo-bueno/>

47 Expediente N° 2151. F.2014.

48 Expediente N° 1799.

El proyecto presentado por el diputado Gentilini también considera la integración, tal como lo expresaba una arquitecta asesora e integrante de su equipo de trabajo: “(...) nosotros pensamos que este es un proyecto de urbanización y de integración sociourbana. De urbanización, porque hace falta todo lo que sea infraestructura, todo lo que sea la habitabilidad de la vivienda. Es decir, que tenga las condiciones de iluminación, de ventilación, de seguridad y de durabilidad como tienen todas las viviendas de la ciudad a las que nosotros tenemos que tender a que todos tengan esa vivienda. ¿Y por qué condiciones de habitabilidad? Porque estamos viendo que la condición de habitabilidad no sólo es tener una habitación de una determinada medida, sino que tenga iluminación y ventilación natural. (...) la posibilidad de que entre un camión de bomberos, la posibilidad de que entre una ambulancia, y lo han sufrido en carne propia, es difícilísimo. Por eso es el planteo de hacer una obra nueva en todo el borde que está sobre el muro que divide con la Reserva. ¿Qué es integrar? Porque nosotros estamos hablando de integración socio-urbana. Integrar significa que sea un barrio más en la ciudad. Y un barrio más en la ciudad tiene que tener las condiciones de barrio de la ciudad. Es decir, no tiene que tener un límite sobre la Avenida España, que haya calles que puedan ser transitadas y circuladas por todos, que haya una determinada posibilidad de acceso al canal o al Río de la Plata que sea para todos también. O sea, esa es la integración de un barrio a la ciudad” [arquitecta, integrante del equipo del diputado Gentilini, Rodrigo Bueno, septiembre de 2016, CABA].

Finalmente, en el artículo 4 del proyecto presentado por el arquitecto Gustavo Cañaverl, se sostiene que: “La urbanización del Barrio debe contemplar el diseño e implementación de políticas públicas siguiendo los principios de justicia social en materia de vivienda, salud, educación, deportes, turismo, desarrollo productivo, preservación cultural y patrimonial, infraestructura de servicios, equipamiento social y comunitario y espacios verdes públicos, aplicando parámetros de biosustentabilidad, con máximo aprovechamiento de las fuentes de energía naturales y los bienes comunes, y especialmente orientado en el cuidado del medio ambiente, respetando los parámetros y principios generales establecidos en la Ley 2.930, bajo la modalidad de “barrio ecológico costero”⁴⁹.

4.2.5.- La reurbanización del barrio: la propuesta del Gobierno de la Ciudad

En noviembre de 2016, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires presentó en la Legislatura un proyecto de urbanización para el barrio Rodrigo Bueno, propuesta que elevó también al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (TSJ) en el marco del proceso de judicialización existente. Este proyecto de urbanización recupera ciertos aspectos y elementos de los proyectos citados anteriormente, en particular la cuestión de la “integración socio-urbanística” del barrio.

Tal como expresa Lucas Randle, coordinador de la urbanización de la Villa Rodrigo Bueno del IVC: “...hoy tuvimos una audiencia con el Tribunal Superior de Justicia, segunda audiencia de las que se habían planificado en agosto, en la cual nos fuimos reuniendo tanto el IVC como el cuerpo de delegados en su conjunto, la Defensoría General, la Defensoría Tutelar semanalmente (...) De todo este trabajo, lo importante acá es que nosotros hemos recogido de los proyectos de ley, los aspectos que nosotros consideramos valiosos, tal es el caso del proyecto presentado por Gustavo Cañaverl que tenía una visión de turismo de parte del río y que está siendo incor-

porado con la mirada de los vecinos y hacer lo mismo con el proyecto de Gentilini, es decir que este proyecto no ha salido de la nada sino que sobre cosas que se venían trabajando y demás y lo que hemos agregado desde la mesa de gestión participativa” [Reunión Informativa, Comisión de Planeamiento Urbano, Legislatura de la Ciudad, noviembre de 2016, CABA].

De aprobarse el proyecto, la urbanización comenzaría en mayo de 2017. Ésta involucraría el mejoramiento de 500 unidades habitacionales y la construcción de 300 viviendas nuevas en un terreno lindero⁵⁰ para las familias que hoy viven sobre el canal de agua de la ribera, afectadas a la relocalización. Asimismo, se procedería a la apertura de calles que posibiliten la instalación de arterias vehiculares principales, accesos a los medios de transporte público, incorporación de espacios verdes y un corredor peatonal que posibilite el acceso a través de un mirador al canal y Río de la Plata.

Uno de los puntos centrales en la propuesta del GCBA es la articulación entre el turismo y el barrio. Así lo expresó Lucas Randle, funcionario del IVC: “Con Rodrigo Bueno nosotros venimos trabajando, dada la particularidad de la localización en donde se ubica el barrio, la posibilidad de que este proyecto sea sustentable, sustentable en la posibilidad de incorporar el turismo, la posibilidad de que el turista que hoy está en la zona y no se acerca al barrio en 50 mts, pueda entrar al barrio y la gente que tiene comercio; que el comercio no sea pensado para el vecino de la villa del barrio sino para el vecino que está en la zona. En la Reserva de la Ciudad de Buenos Aires, hay alrededor de 30.000 personas por semana, eso es un potencial enorme que hoy el barrio no está explotando”. Asimismo, acerca de la relocalización de un sector de la villa, Randle plantea: “Sobre la vera del canal, no solamente remitimos a las condiciones insalubres en que [los habitantes] están viviendo hoy, [...] nosotros estamos pensando en conjunto con los delegados hacer un paseo peatonal, como ustedes pueden ver en La Boca, Caminito, hoy el canal es una cosa sucia, que nadie lo ve [...] la idea es transformar eso que hoy no tiene ningún tipo de valor, en un valor agregado del barrio y que se pueda desarrollar el turismo interno y externo”. [Reunión Informativa, Comisión de Planeamiento Urbano, Legislatura de la Ciudad, noviembre de 2016, CABA].

La urbanización del barrio no es pensada como un tema a resolver en sí mismo -dadas las condiciones en la que viven los habitantes-, sino a la luz de la dinámica urbana en torno a la localización y componente de centralidad que adquiere esa zona⁵¹. De este modo, la “integración” de los vecinos de Rodrigo Bueno es configurada en función del turismo y procesos de valorización del área.

La reurbanización de Rodrigo Bueno y la construcción del emprendimiento “Solares de Santa María” son presentadas como una misma propuesta. Para ello, se busca lograr la aprobación en la Legislatura de un convenio entre el Gobierno de la Ciudad e IRSA, en el cual el último solicita un pedido de normas especiales centradas en apertura de calles, usos del canal de agua y ampliación de los permisos de construcción. Como contraprestación, la empresa aportaría 70 millones de dólares, de los cuales una parte sería destinada a financiar las obras de infraestructura y construcción de viviendas en la villa.

50 Este predio de 30.000 m² se encuentra entre la Villa y la Reserva Ecológica y había sido ocupado por el obrador de la empresa que construyó la autopista Buenos Aires-La Plata (Diario La Nación, 15/11/2016).

51 La exposición conjunta en la Legislatura porteña de los proyectos de urbanización de Rodrigo Bueno y del emprendimiento Solares de Santa María son expresivos de las nuevas modalidades de intervención en el espacio urbano.

Entre los puntos más críticos del convenio se puede distinguir, en primer lugar, la obtención de plusvalía del desarrollador inmobiliario, que se sustenta por costos asumidos por el Estado para la realización obras de infraestructura urbana y de servicios. Por otro lado, la diversificación de los plazos establecidos para la entrega de los 70 millones de dólares⁵², y finalmente, el planteo de la inexigibilidad de parte de ese monto (20 millones destinados a soluciones habitacionales en la comuna 1 y comuna 4) hasta el año 2022.

El Estado local, por su parte, financiaría las obras de infraestructura urbana y servicios del proceso de urbanización de la villa, mediante la venta de terrenos de Casa Amarilla al Club Deportivo Boca Juniors [Facundo Di Filippo, Reunión Presentación de Informe de la Comisión de Vivienda, Consejo Económico y Social de la CABA, Febrero 2017].

El funcionario del Gobierno de la Ciudad que presentó el convenio en la Legislatura expresó: “Según la sección del Código de Planeamiento Urbano, todo co-propietario de más de 1 hectárea y media puede pedir apertura y cesión de vía pública dentro del predio, este porcentaje está regulado por el Código de Planeamiento Urbano y es de entre un 25 y un 50% (...) El resultado de este acuerdo entre el GCBA y “Solares de Santa María” arroja que la Ciudad obtiene un 40,75% del espacio público, de los cuales 15 hectáreas están destinadas a espacios verdes, y además dentro del acuerdo se define otra contraprestación, un monto de dinero de 70 millones de dólares que uno lo podría traducir técnicamente en una plusvalía. De estos 70 millones de dólares, 50 millones están destinados a soluciones habitacionales para la comuna 1 y la comuna 4, básicamente estamos acá con Rodrigo Bueno y esto tiene que ver con la Rodrigo Bueno y unos 20 millones en construcciones viales con el impacto que va a producir la intervención en el área. Si tuviésemos que señalar algunos aspectos positivos de esta intervención, en principio podríamos remitir al barrio lindero a Rodrigo Bueno, en segundo lugar el espacio público que genera esta intervención va a generar una conexión con el río dentro de estas 15 hectáreas de parque lo que se busca es conformar un barrio costero, un tercer aspecto positivo tiene que ver con la inversión constructiva en Puerto Madero -que ya creció en superficie- [...] Otro punto positivo son las obras complementarias, como también las fuentes de trabajo que genera la intervención, y por último la recaudación fiscal” [Reunión Informativa, Comisión de Planeamiento Urbano, Legislatura de la Ciudad, noviembre de 2016, CABA].

Esto ha generado controversias entre los diputados de la Legislatura, pues si bien la mayoría acuerda y celebra la posibilidad de pensar en la urbanización de Rodrigo Bueno -que es una demanda histórica de los vecinos y organizaciones barriales- ponen en cuestión que deba tratarse de manera conjunta con el proyecto “Solares de Santa María”. Sobre esto, el diputado Ramal expresa: “Se han votado en las últimas semanas proyectos que tienen que ver con la urbanización de barrios y asentamientos y se ha atado el financiamiento de esa urbanización a una venta en masa de tierra pública y a la autorización de proyectos inmobiliarios, proyectos que son la cara opuesta de lo que ustedes [los vecinos] necesitan [...] La urbanización de todas las villas de la ciudad debiera hacerse con los recursos corrientes del presupuesto de la Ciudad y no

52 La empresa desembolsaría 7 millones de dólares a los 10 días de entrar en vigencia la ley, 8 millones de dólares 10 días después del plano de aprobación de planos de mensura, 15 millones antes de 2018, 20 millones dentro de los 365 efectuado el pago anterior pero no antes del 2019 y el saldo, 20 millones, destinado a la comuna 1 y comuna 4 que podrá ser exigible a partir del año 2022 [Reunión Informativa, Comisión de Planeamiento Urbano, Legislatura de la Ciudad, noviembre de 2016, CABA].

ser una excusa de los desarrollos inmobiliarios” [Reunión Informativa, Comisión de Planeamiento Urbano, Legislatura de la Ciudad, noviembre de 2016, CABA].

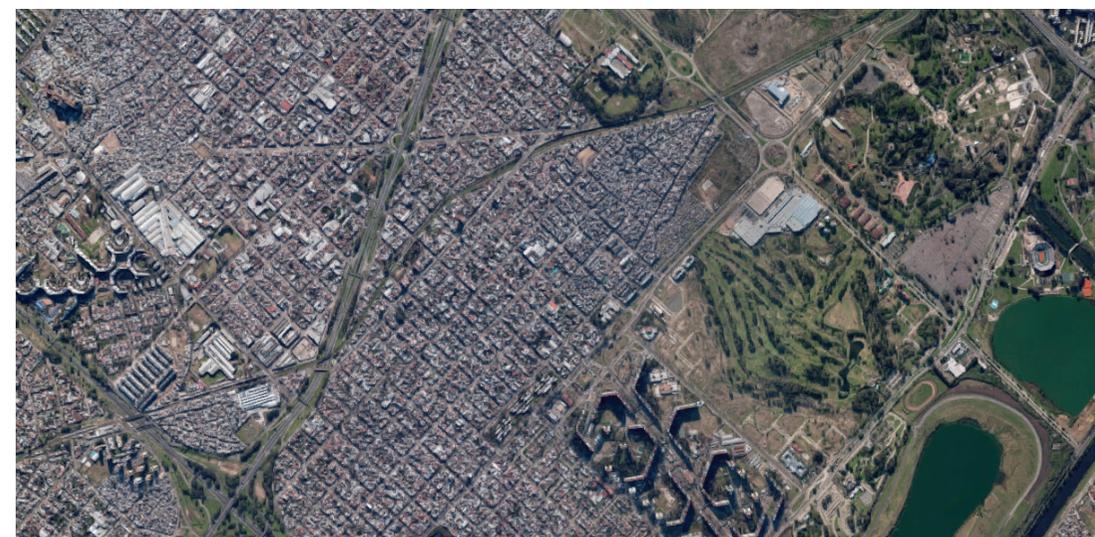
De este modo, con la urbanización de Rodrigo Bueno reaparece la expectativa y necesidad histórica de los vecinos por mejorar sus condiciones de habitabilidad. Sin embargo, estos aspectos resultan quedar subsumidos a otros intereses, con fuerte injerencia en la agenda estatal: la de los desarrolladores urbanos e inmobiliarios por impulsar procesos de renovación y valorización de un área central.

4.3- La Villa 20 (Lugano)

4.3.1- Origen y localización del barrio

La Villa 20 se originó en la década de 1940 en las proximidades de la Quema del Bajo Flores, estaba localizada en el trazado proyectado para el Parque Almirante Brown. El área en donde se emplaza, era periférica y estaba poco consolidada, los terrenos eran inundables y la proximidad a la quema definía unas condiciones medioambientales complejas. Se originó a partir de la de la construcción de un barrio de emergencia por la Municipalidad de Buenos Aires, para relocalizar a habitantes provenientes de conventillos derribados por el ensanche de la avenida 9 de julio y de hogares de tránsito que habían sido desalojados. Este sector estaba conformado por casas de madera y hardboard, de dimensiones mínimas, y contaba con infraestructura de saneamiento y electricidad. Alrededor de ese enclave fueron instalándose nuevas familias, en condiciones mucho más precarias y sin acceso a los servicios públicos.

Mapa 7: Localización Villa 20 (Lugano).



Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps.

Los terrenos en donde se asentaba el barrio eran de dominio de la Municipalidad de Buenos Aires en un sector, y de dominio particular en otro. Al igual que en otras villas de la ciudad, la población se incrementó de manera constante, tanto en periodos de expansión como de retracción económica: en 1958 el barrio contaba con 712 habitantes, en 1963 esa población había ascendido a 4.322 habitantes, y en 1976 llegaba a los 21.306 habitantes. Aproximadamente la mitad de esa población había nacido en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que la mitad restante provenía de otras provincias del país, y una pequeña proporción, de países vecinos.

Según los registros publicados por la Comisión Nacional de Vivienda, en 1958 el barrio contaba con una cooperativa denominada “Hogar Propio”. Los procesos organizativos se consolidaron en la década de 1960 en el contexto de realización -por parte de los habitantes- de una serie de mejoras en el hábitat, orientadas principalmente a la habilitación de canillas colectivas adicionales, la ampliación del tendido eléctrico, el empedrado de algunas calles. Posteriormente se construyó también un centro de salud, un Centro de Acción Familiar y una escuela de nivel primario. Hacia la década de 1970, varios habitantes del barrio se integraron y actuaron orgánicamente con el Frente Villero de Liberación Nacional, en primer lugar, y con el Movimiento Villero Peronista, después.

Durante la última dictadura militar la Villa 20 fue erradicada casi por completo. Entre 1976 y 1979 se expulsó de manera violenta al 53.3% de la población que residía en el barrio, mientras que en el año 1980 se había erradicado al 83% de sus habitantes: se destruyeron las viviendas y las mejoras que se habían producido en el barrio⁵³. En el contexto de la erradicación, algunas familias de la Villa 20, de la villa 19-Barrio INTA y de la villa 6-Cildañez conformaron la cooperativa de vivienda “18 de Febrero”, que compró terrenos en Las Juanitas (La Matanza) y levantó algunas viviendas. Si bien no todos los asociados lograron acceder a una vivienda en el nuevo barrio, la cooperativa permitió a varias familias permanecer en la villa durante la dictadura. A partir de 1984, una vez restablecidas las garantías constitucionales, el barrio comenzó a repoblarse lentamente. Su población aumentó constantemente con el correr de los años, alcanzando los 7.460 habitantes en 1991, los 16.323 en el año 2001 y llegando a los 19.195 en 2010⁵⁴. Hacia fines de la década de 1980 la Comisión Vecinal del barrio se había reorganizado e integraba orgánicamente el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, desde donde reivindicó y reclamó su radicación definitiva.

4.3.2-. Los primeros pasos del proceso de mejoramiento barrial

En los primeros años de la década de 1990 la Mesa de Concertación, conformada por el municipio y el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, logró avances significativos a nivel normativo. Uno de ellos fue la emisión del Decreto 1.001 de 1990, que declaró innecesaria a una fracción de los terrenos de dominio de Nación -en donde se emplaza la Villa 20- y autorizó su venta a quienes los habitaban. En el año 1991 la Ordenanza Municipal 44.873 afectó a las villas correspondientes al distrito U31, flexibilizando las regulaciones urbanas vigentes -manteniendo ciertos estándares-, para permitir los procesos de regularización urbana y dominial (Di Virgilio et. al., 2010).

En ese periodo, los habitantes de Villa 20, bajo la supervisión técnica del Instituto de Vivienda de la Ciudad (por entonces, Comisión Municipal de Vivienda), realizaron algunas obras de mejoramiento en el barrio: se tendió la red de agua corriente y cloacas en distintos sectores, se asfaltaron algunas calles -que se sumaron a las ya asfaltadas por la Comisión de Vivienda en 1987-, y se construyeron varias viviendas. También se constituyó la Cooperativa 25 de Marzo, que desarrolló acciones de reordenamiento parcelario y mejoramiento habitacional -con financiamiento público y la supervisión del IVC- en las manzanas que estaban bajo su dominio parcelario.

53 Por ejemplo, en este periodo, se cerró el Centro de Acción Familiar (CAF) y la escuela de nivel primario 1.

54 Cabe señalar que, como en el resto de las villas, los datos poblacionales recolectados en el censo están subestimados. Esto se debe principalmente a la falta de registro de la población inquilina, que en Villa 20 es alta. Los resultados preliminares del Censo realizado en 2016 por el IVC señalan que el barrio está habitado por 27.000 personas.

Si bien estos avances permitieron aliviar la situación de las familias que residían en el barrio, se trataron en su mayoría de mejoras transitorias que, por la calidad de las obras y la propia dinámica demográfica del barrio, pronto quedaron obsoletas. En particular, la infraestructura de saneamiento (red de agua y cloacas) consistió en un tendido provisorio, que no cumplía con los requerimientos mínimos para satisfacer las necesidades del barrio en el mediano y largo plazo. Las conexiones individuales a las redes troncales fueron realizadas por las propias familias, pensando que serían provisorias. Sin embargo, al igual que en el resto de las villas, lo provisorio se volvió permanente, y con la densificación del barrio, la capacidad de abastecimiento de las redes y la calidad del servicio fue menguando.

4.3.3-. El impulso de la Ley 1770, por la reurbanización de la villa

En el año 2004, en un contexto de demoras en el proceso de reurbanización y de la posibilidad de emplazar un Polo Farmacéutico en un área que abarcaba cuatro manzanas de la Villa 20 y terrenos linderos al barrio⁵⁵, los habitantes comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de radicación propio. Como resultado de ese proceso se sancionó en el año 2005 la Ley 1770, que fue modificada posteriormente por las leyes 1853/2005 y 2054/2006. La Ley 1770/2005 afectó los terrenos de la villa al Distrito U8, encomendó la realización de un censo y la elaboración de un proyecto de reurbanización, garantizando la participación de los habitantes en todas las etapas del proceso.

Dicha normativa no fue cumplida en tiempo y forma. En el año 2008, un informe realizado por distintas organizaciones dio cuenta de que la situación urbano ambiental del barrio era crítica, poniendo en evidencia que:

- a. El 80% de las manzanas no tenía conexiones reglamentarias a la red de agua, el 70 % carecía de presión continua y el 45% sufría interrupciones reiteradas en el servicio;
- b. El 90% de las cloacas no eran reglamentarias y muchas se encontraban conectadas al sistema de desagües pluviales, lo que provocaba el rebasamiento de aguas servidas cada vez que llovía;
- c. En el 77% de las manzanas las conexiones a la red eléctrica tampoco se adecuaban a la reglamentación vigente, había postes pegados a las casas y transformadores cercanos a los domicilios que hacían peligrar la integridad de los hogares;
- d. En el 62% de las manzanas la recolección de residuos era considerada insuficiente;
- e. El CESAC y el polo educativo que funcionaban en el barrio no alcanzaban a cubrir la demanda de servicios de salud y educativos de la población (Asesoría Tutelar, 2014).

La presencia de un cementerio de autos de la Policía Federal agravaba las condiciones ambientales del área por la contaminación del suelo y las napas, generando efectos nocivos en la salud de los habitantes del barrio. En particular, esto afectó a las familias que vivían en las manzanas 28, 29 y 30, de formación más reciente que el resto, que se ubicaban en los terrenos aledaños al cementerio. Diversos informes

55 Ese año la cámara de farmacéuticos nacionales COOPERALA impulsaba, con el apoyo de la Corporación Buenos Aires Sur, el emplazamiento de un Polo Farmacéutico en los terrenos que habían pertenecido al estacionamiento del Parque de la Ciudad y una porción que estaba destinada a la reurbanización de Villa 20. El proyecto generó resistencias en el barrio, tanto por los terrenos elegidos para su emplazamiento como por la posibilidad de contaminación. Finalmente, y luego de un proceso de fuertes disputas, se sancionaron en el año 2005 tres leyes: la 1768, del Polo Farmacéutico; la 1769, de construcción de un Hospital General de Agudos en Villa Lugano; y la 1770, de reurbanización de la Villa 20.

realizados entre los años 2004 y 2007 dieron cuenta que: el 15% de los niños y niñas pesaba menos de 2,500 kg al nacer, por lo que tenían un mayor riesgo a fallecer en el primer año de vida; aproximadamente la cuarta parte de la población infantil tenía alteraciones antropométricas y había casos de desnutrición crónica relacionada con altos valores de plomo; el 17% de la población presentaba anemia; el 59% tenían algún grado de eosinofilia, que en el 20% de los casos era entre moderada y grave; el 35,5% de los niños y niñas estaba en una situación de riesgo potencial de presentar cuadros de intoxicación plúmbica (Asesoría Tutelar, 2014).

4.3.4-. Los procesos de judicialización en el barrio

La Villa 20 es una de las que recurrió a la estrategia judicial para protestar contra situaciones irregulares, constituyéndose en este periodo como el principal canal de protesta y forma de reivindicación de derechos al que apeló la población. Específicamente se judicializaron las elecciones barriales, el cementerio de autos, la recolección de residuos y la prestación del servicio de telefonía. Sobre ellas, se detallan a continuación:

- La judicialización de las elecciones de autoridades de la comisión vecinal

El puntapié inicial se dio a través de la judicialización de las elecciones en el año 2004. La Villa 20, como otras de la ciudad, estaba organizada internamente en una comisión vecinal, cuyas autoridades debían ser elegidas a través del voto directo de manera periódica. Esta forma de organización estaba pensada para garantizar la participación de los barrios en los procesos de reurbanización, tal como lo establece la Ley 148/1998 de la Ciudad de Buenos Aires.

El proceso judicial se inició como resultado de un atraso en el llamado a elecciones -que debían ser convocadas por la Comisión Vecinal y el IVC- combinado con cuestionamientos por parte de un sector de la población a las autoridades que por entonces ostentaban el órgano de representación barrial. En este contexto se presentó un amparo colectivo, que obtuvo una medida cautelar por parte del juez Gallardo ordenando “no innovar en el proceso eleccionario de Villa 20 hasta tanto se dicte sentencia definitiva”. Posteriormente se designó al Arquitecto Jorge Alberto Choque como delegado normalizador, para que coordinara un conjunto de procedimientos necesarios para realizar el acto electivo. En el año 2007 se realizó un censo que permitió confeccionar un padrón; el proceso culminó con la realización de elecciones ese mismo año y la regularización de la representación en el barrio.

- La judicialización del cementerio de autos de la Policía Federal localizado en terrenos afectados por la Ley 1770 a la urbanización del barrio

En el año 2006 se inició una causa judicial por la contaminación que producía la Playa de “Investigaciones Judiciales de la Policía”, mejor conocida como cementerio de autos de la Policía Federal. Este predio estaba afectado, a partir de la Ley 1770, a la reurbanización de la Villa 20.

Entre los años 2000 y 2009, la Defensoría del Pueblo había dictado numerosas resoluciones en las cuales alertaba sobre los efectos nocivos que tenía en la salud de los habitantes la contaminación producida por toneladas de chatarra tóxica localizada en el predio. Ese organismo recomendó al GCBA el desarrollo de acciones de descontaminación, compactación y disposición final de la chatarra, el saneamiento integral, desratización y desinsectación del predio, y la realización de estudios epidemiológicos.

El GCBA omitió realizar las acciones que le fueron encomendadas, lo que motivó que la Asesoría Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires lo demandara judicialmente. El juzgado en donde tramitaba la denuncia⁵⁶ dictó una medida cautelar ordenando la clausura del cementerio así como la desocupación, desinfección, desratización y saneamiento del predio.

En el año 2007, el entonces Jefe de Gobierno Jorge Telerman y el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación Aníbal Fernández, firmaron convenios en los que se acordó transferir las tierras a la Ciudad de Buenos Aires, a cambio de que ésta cediera dos terrenos para relocalizar allí el depósito de la Policía Federal. A su vez, Ciudad y Nación se comprometieron a avanzar en un proceso “irreversible” de urbanización de la Villa 20. La Asociación Madres de Plaza de Mayo construiría una parte de las viviendas proyectadas en el marco del proyecto “Sueños Compartidos”. La otra parte (aproximadamente 1600 unidades de vivienda) sería construida por el IVC en los terrenos del predio que estaban libres en el año 2007. Este acuerdo generaba un piso importante para avanzar con la reurbanización de la villa, debido a que los terrenos en cuestión se encontraban en una situación dominial compleja⁵⁷.

Asimismo, los habitantes del barrio se habían asentado en el predio que actualmente conforman las manzanas 28, 29 y 30, para reclamar la reurbanización del barrio. En ese contexto, en el año 2007 el IVC mantuvo reuniones con organizaciones y habitantes del barrio, en donde:

- a) Se acordó la realización de un censo que sirviera como base para la confección del proyecto de reurbanización;
- b) Se definieron algunas de las etapas del proceso;
- c) Teniendo en cuenta la intervención judicial para la regularización de autoridades, se consensuó la participación de las organizaciones sociales y de otras formas asociativas con presencia e inserción real en el barrio en la definición de las formas y procesos a partir de los cuales se iba a avanzar en la urbanización (Asesoría Tutelar, 2014).

En el año 2009 ocurrieron dos hechos que tuvieron una incidencia importante en la cuestión del cementerio. Por un lado, la Acordada Nro. 2/09 del expediente 358/09 emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció un plazo de seis meses a partir de la fecha de secuestro y depósito de automóviles para que el juez correspondiente informara qué hacer con los mismos, favoreciendo de esta manera la gestión de su decomiso, compactación y disposición como chatarra. Por el otro lado, a partir del Decreto Nro. 242 del Poder Ejecutivo Nacional, la Dirección Nacional de Fiscalización de Desarmaderos y Autopartes comunicó la aplicación de la ley de compactación y disposición de los vehículos que estaban secuestrados en el cementerio de autos. Hacia el año 2011 se habían compactado 4242 vehículos, que permitieron liberar el 90% del predio (Asesoría Tutelar, 2014). El terreno terminó de liberarse en los años siguientes.

Los resultados de diferentes estudios realizados por la Universidad Nacional de San Martín y el INTI entre los años 2011 y 2013, dieron cuenta que era necesario

56
En ese momento a cargo del Juez Gallardo

57
Debido a que habían sido traspasados a la Policía Federal en la última dictadura militar, pero no se habían concretado los trámites de saneamiento del dominio.

desarrollar acciones de saneamiento y, posteriormente, realizar nuevos estudios que determinaran las condiciones de habitabilidad de los terrenos en donde se emplazaba el cementerio. La construcción de viviendas en el marco del proyecto “Sueños Compartidos” nunca se inició, y como es de público conocimiento, tampoco se avanzó en un proceso de urbanización real del barrio.

- La judicialización de la recolección de residuos y la prestación de los servicios de telefonía

Estas acciones judiciales fueron iniciadas en el año 2007 por los habitantes del barrio, con el apoyo y asesoramiento legal de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

A través de la causa referida a la prestación del servicio de telefonía, se demandó a la empresa Telefónica Argentina S.A, que se negaba a prestar dicho servicio en las villas alegando que eran “zonas peligrosas”. En el marco de este proceso, la justicia determinó que la negativa de la empresa Telefónica Argentina S.A a brindar sus servicios en el barrio era arbitraria, discriminatoria y violatoria de los derechos de sus habitantes, debido a que en varios sectores de la Villa 20 era técnicamente viable esa prestación. Si bien la sentencia está firme, todavía no se cumplió en su totalidad.

La causa por la recolección de residuos se inició por la deficiente prestación del servicio por parte de la empresa INTEGRA U.T.E. Como producto de esas ineficiencias, los residuos se acumulaban en “piletones de cemento” y en pequeños basurales a cielo abierto, que conformaban focos de contaminación en el barrio poniendo en riesgo la salud de su población. En este contexto, se llevó a cabo una acción de amparo contra el GCBA. En el año 2007 se obtuvo la medida cautelar y en el año 2011 la justicia falló a favor de los habitantes de la villa, ordenando que el GCBA arbitrara las medidas necesarias para garantizar la correcta recolección de residuos en el barrio. La sentencia fue apelada por el GCBA y en el año 2012 la Justicia confirmó parcialmente su sentencia, ordenándole al GCBA que garantizara el retiro de toda la basura del barrio cada 24 hs. Sin embargo, en la actualidad, aunque el servicio mejoró continúa siendo deficitario, aun cuando, como señaló un vecino “[...] Hay una parte del barrio donde tranquilamente los camiones que circulan por toda la ciudad, también podrían operar allí, porque las calles tienen las medidas reglamentarias. [...] Yo se lo planteé [a un funcionario], si en gran parte del barrio las calles están abiertas, tranquilamente pueden poner los tachos de basura en las diferentes esquinas, tal como ocurre en el resto de la Ciudad de Buenos Aires. No tuvo eco ese reclamo” [referente barrial de Villa 20, entrevista realizada en noviembre de 2016, CABA].

4.3.5-. Redefiniciones burocráticas y giros en el enfoque de reurbanización

A partir de la redistribución de las funciones del IVC y la creación de nuevos programas en el año 2008, el proceso de reurbanización del barrio debía realizarse en el marco del programa PROSUR Hábitat que implementaba la Corporación Buenos Aires Sur. Las intervenciones realizadas en el marco de esta operatoria fueron escasas y tuvieron bajo impacto a escala barrial, específicamente:

a) Se construyó un Polideportivo, que era iniciativa de los habitantes del barrio; sin embargo, una vez inaugurado, tuvieron acceso limitado;

b) Se escrituraron 33 viviendas en la manzana 1, en donde residían 300 familias y;
c) Se construyeron 25 viviendas a través de la Cooperativa de Trabajo, Vivienda, Crédito y Consumo “25 de Marzo” (Asesoría Tutelar, 2014).

La Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) instaló un “Portal Inclusivo” para promover su presencia en el territorio e interactuar con los habitantes, brindándoles información sobre distintos programas del GCBA. Este organismo también realizó algunas intervenciones estéticas, como la pintada de algunas fachadas, el mejoramiento de algunas plazas y la construcción de rampas. Organizó además distintos talleres sobre temáticas que consideraba de interés, pero que funcionaron como iniciativas acotadas e intermitentes, con poco impacto real en el barrio.

Finalmente, una de las organizaciones estatales con mayor presencia en el barrio fue la Unidad de Gestión e Intervención Social, que desarrolló acciones coyunturales para amenguar situaciones críticas producto de las características deficitarias del hábitat. Por un lado, se organizaron cooperativas y cuadrillas, conformadas por habitantes del barrio, para la reconstrucción de casas y desagües pluviales, el mantenimiento del tendido eléctrico, la recolección de residuos y la realización de tareas de limpieza. Por el otro lado, el organismo fue el encargado de enviar camiones Vactor y atmosféricos para el desagote de cloacas, cámaras sépticas y pozos ciegos y para el llenado de tanques de agua, es decir: para aliviar los graves problemas producidos como consecuencia de la precariedad resultante de las características estructurales del hábitat⁵⁸. Estas acciones se desarrollan de manera ineficiente. Los incrementos que recibió durante todo el periodo en su presupuesto, tal como señala un vecino de Villa 20, no se tradujeron en una mejor atención a las problemáticas del barrio.

4.3.6-. Necesidades, protestas y nuevos proyectos

A pesar de contar con una ley propia de reurbanización y un extendido trayecto judicial, este proceso permanece incompleto en la Villa 20. La participación de la población del barrio en las ocupaciones del Parque Indoamericano en el año 2010 y en la conformación del Barrio Papa Francisco en el año 2014, estuvo relacionada con esos notables atrasos. En ambos casos el Estado actuó con violencia, tanto durante el desalojo como en sus instancias previas⁵⁹. Los compromisos adoptados por el Estado Nacional y la Ciudad con la Villa 20 y las familias ocupantes fueron incumplidos; la única intervención posterior al desalojo del barrio Papa Francisco fue la construcción de un muro para separar la villa de los terrenos linderos, que estaban vacantes.

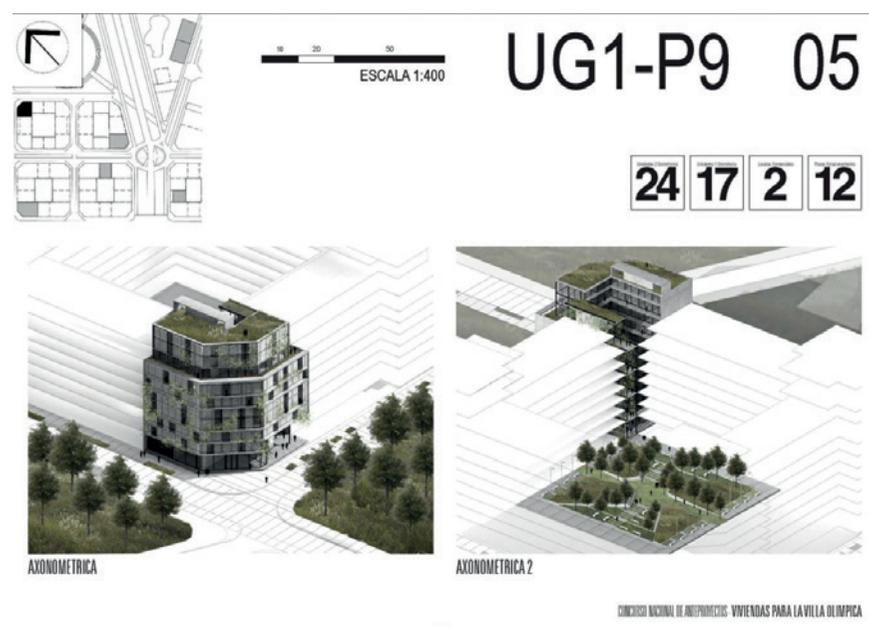
En los primeros meses de 2016 el Gobierno de la Ciudad anunció que uno de los ejes de su gestión sería la reurbanización del barrio, proceso que tiene como contracara la construcción de una Villa Olímpica en terrenos aledaños para la celebración de los Juegos Olímpicos de la Juventud en 2018. La confluencia de esas intervenciones recibió críticas por parte de la población y otros actores sociales y políticos, que

58 Cabe señalar que el envío de camiones Vactor a las villas se inició en el marco de la epidemia del cólera, como una medida de emergencia. Sin embargo, en el contexto de desinversión en la infraestructura de servicios de los barrios, esta medida terminó asumiendo un carácter permanente.

59 En la toma del Parque Indoamericano la policía mató a tres personas. Cabe recordar también que el entonces Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, intentó justificar el desalojo a través de argumentos xenófobos referidos a los inmigrantes de países vecinos.

sostienen que el derecho a habitar en condiciones dignas no puede estar condicionado a procesos vinculados a intereses especulativos. Esto fue remarcado en distintas instancias públicas, por ejemplo en un acto público realizado por el Instituto de Vivienda de la Ciudad para formalizar el proceso de reurbanización del barrio, en donde un habitante señaló que “[...] y como se viene la construcción de la Villa Olímpica, ahora sí pueden mirar en nuestros barrios y empiezan a sanear nuestras necesidades más básicas [...] Es un deber del Estado trabajar y tener una mirada hacia los barrios más humildes, hablamos como villa y hablamos como zona sur, porque en la zona sur muchas cosas van postergadas [...]”.

Imagen 4: 1er. Premio del 1er. Concurso Nacional de Anteproyectos Vivienda para la Villa Olímpica, Trabajo Clave K111, arquitectos Daniel Huespe, Juan Pablo Accotto, Maricruz Errasti, Mauro Barrio y Pablo Carballo.



Fuente: Sociedad Central de Arquitectos.

Imagen 5: 1er. Premio del 5to. Concurso Nacional de Anteproyectos Vivienda para la Villa Olímpica, Trabajo Clave MN27, arquitecto Sebastián Colle y colaboradores



Fuente: Sociedad Central de Arquitectos.

El proceso del Parque Indoamericano y del Barrio Papa Francisco fue generando un espacio de confluencia de habitantes y organizaciones diversas de base territorial, y confluyó en la creación de la Mesa Activa por la Urbanización de Villa 20. Esta organización, junto con la Cooperativa 25 de Marzo, habitantes nucleados en torno a referentes barriales y funcionarios del IVC, conformó la Mesa de Gestión Participativa, que funciona semanalmente como un espacio de toma de decisiones sobre el proceso de reurbanización del barrio. Este espacio de participación permitió poner en discusión cuáles serían los pasos a seguir en el proceso y cómo se daría cada uno de ellos, redefiniendo y reorientando varias de las propuestas realizadas por los diversos organismos del Estado⁶⁰.

El proceso de participación fue poniendo en evidencia que los proyectos originales de construcción de vivienda nueva para avanzar en la reurbanización del barrio tenían poco correlato con las necesidades reales de la población⁶¹. En este contexto, el IVC definió desestimarlos y generar uno nuevo en el marco de la Mesa de Gestión Participativa, que se constituyó en un espacio de participación consciente en el proceso de toma de decisiones, que permitió profundizar la discusión y hacer aportes para que la reurbanización fuera realizable⁶².

60 En particular la Mesa Activa cuenta con equipos profesionales de distintas disciplinas, lo que permite que esa organización aporte conocimiento técnico a la Mesa de Gestión Participativa.

61 Se trataba de un proyecto surgido de un concurso convocado por el gobierno local y la Sociedad Central de Arquitectos. El estudio ganador, nunca había recorrido el barrio.

62 Cabe destacar en particular el papel que jugó la Mesa Activa por la Urbanización de Villa 20. Esta organización es una de las más activas en el control del proceso de urbanización. Desde este espacio se discutió, argumentó y logró que se reemplazara el proyecto de reurbanización presentado en 2015 por uno mucho más profundo, que se proyectara la construcción de 1700 viviendas nuevas -en vez de 1300 como se proponía desde el Estado-, que se censara a los inquilinos del barrio y se creara un registro adicional para aquellos cuyos datos no habían sido relevados en el censo general.

5

En ese espacio se discutió y consensuó la realización de un censo que permitiera contar con un conocimiento inicial de la situación demográfica del barrio. Posteriormente, se avanzó en la redacción de un proyecto de ley que estableciera los criterios de la reurbanización⁶³, el cual resultó votado en segunda lectura en noviembre de 2016. En la actualidad, la Mesa de Gestión Participativa se encuentra abocada a la confección de un diagnóstico socio-territorial, que permita conocer con profundidad las características sociales, económicas y espaciales de las familias, las viviendas, las manzanas y el barrio.

Al tratarse de un proceso en curso, todavía es pronto para saber cómo continuará, en qué medida se respetarán los acuerdos generados en la instancia participativa, si el espacio de la Mesa de Gestión Participativa y la dinámica que mantuvo hasta mediados de año seguirá siendo el espacio habilitado por los organismos del Estado para la toma de decisiones, y cuáles serán los resultados del proceso. Cabe destacar, sin embargo, que durante los primeros ocho meses del año 2016, la Mesa de Gestión Participativa, por su composición y su dinámica de funcionamiento, aportó sustantivamente a la calidad y viabilidad del proceso de reurbanización, en tanto puso en relación el proceso de intervención con las necesidades reales de la población y habilitó la generación de consensos entre sectores diversos.

Reflexiones para seguir pensando

Esta investigación se propuso abordar desde una mirada analítica y reflexiva los procesos de urbanización y regularización de las villas de la Ciudad durante los últimos ocho años, tomando en cuenta la relevancia que han asumido estas cuestiones en la agenda pública del Gobierno de la Ciudad en el último año.

Un aspecto central en el abordaje de este trabajo ha sido comprender el tratamiento que adquirió la problemática en villas en el marco de la nueva institucionalidad a partir de la asunción, en diciembre de 2015, de Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno porteño. Si bien la nueva gestión de gobierno de la Ciudad continúa con el signo político de los últimos 8 años, bajo el bloque político del PRO, se produjo un reordenamiento de las competencias de los organismos y áreas ministeriales orientadas a atender la problemática habitacional, así como la constitución de nuevas orgánicas. Tal reconfiguración generó cambios a nivel institucional y también programático, aunque no en la orientación de la política (que mantuvo su perfil en términos de desarrollo económico -desligado de un desarrollo social-).

Una de las diferencias es el papel otorgado al Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Durante el período 2008-2015 -bajo la gestión de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno- el IVC perdió relevancia en la implementación de políticas de urbanización y radicación en villas, hecho que se vio reflejado en una merma de su presupuesto, tomando protagonismo en cambio la Corporación Buenos Aires Sur, la SECHI y la UGIS. A lo largo del análisis se puso en evidencia cómo la fragmentación de las intervenciones en diferentes áreas bajo la órbita de distintos niveles ministeriales (Ministerio de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Desarrollo Económico), generó superposiciones e informalidades a la hora de implementar la política de villas.

En la reestructuración del organigrama estatal producida en 2016, bajo la Jefatura de Horacio Rodríguez Larreta, el IVC recuperó un rol protagónico en los procesos de reurbanización de las villas, cambio que fue acompañado por un aumento en su presupuesto, tal como lo refleja el proyecto de Presupuesto 2017 enviado por el Ejecutivo local a la Legislatura de la Ciudad.

Ahora bien, estos cambios en las burocracias públicas están vinculados a un cambio de enfoque en la política de villas: mientras que entre los años 2008 y 2015 ésta se orientó a la atención de la emergencia y la regularización dominial (como se puso

⁶³ El proyecto propuesto originalmente por el IVC consistía en una mera rezonificación de terrenos. La discusión en el ámbito de la Mesa de Gestión Participativa permitió complejizar y profundizar el proyecto, estableciendo e incorporando los criterios para avanzar en el proceso de reurbanización.

en evidencia en los casos la villa 19-Barrio INTA y Los Piletones, analizados en este informe), a partir del año 2016 la reurbanización de villas recuperó un lugar central en la agenda pública. En este contexto, no solo se re-jerarquizó al IVC, sino que también se creó la Secretaría de Integración Urbana y Social -también abocada a la urbanización de villas-, y se puso a ambos organismos bajo de órbita de la Jefatura de Gabinete, con asignaciones presupuestarias millonarias.

Si bien en el nuevo entramado institucional se produjeron cambios en las facultades y funciones de los órganos abocados a la política en villas, pueden verse también continuidades con la gestión anterior, pues persiste la carencia de una perspectiva integral para avanzar de manera articulada en los procesos de urbanización, prevaleciendo una marcada fragmentación y dispersión en su tratamiento. Aunque los procesos de reurbanización presenten características particulares según las necesidades y la trayectoria de cada barrio, la ausencia de criterios comunes entre la Secretaría de Integración Social y Urbana y el IVC, avizoran resultados disímiles entre sí en los territorios en los que se encuentran interviniendo.

Las tres villas analizadas en el marco de los procesos de urbanización actuales - la Villa 31 y 31 bis, Rodrigo Bueno y la 20- presentan diferencias y particularidades en cuanto a su surgimiento, conformación y con respecto a las dinámicas históricas de intervención estatal. Los habitantes de las villas 31-31 bis y Rodrigo Bueno se vieron afectados por amenazas y operatorias de expulsión, conflictos y tensiones signados por procesos de transformaciones y grandes proyectos urbanos. De hecho, Mauricio Macri expresó en varias oportunidades que ambas villas debieran ser erradicadas, en el caso de la 31 de manera más discursiva en su campaña previa a su ascensión como Jefe de Gobierno, en la Rodrigo Bueno más concretamente apelando al fallo de la jueza donde solicitaba atención inmediata en pos de la urbanización del barrio. En la Villa 20 estas dinámicas fueron menos mediáticas pero no estuvieron ausentes. En el año 2004 se planteó el emplazamiento de un Polo Farmacéutico que abarcaba cuatro manzanas del barrio, proyecto que fue resistido por los habitantes. Sin embargo, a partir de la toma del Parque Indoamericano y la conformación del Barrio Papa Francisco, esta lógica de intervención se profundizó, dando lugar a la creación del Distrito del Deporte y al emplazamiento de la Villa Olímpica en terrenos aledaños al barrio.

En cada uno de estos casos, bajo la nueva gestión de Gobierno hay un marcado posicionamiento e interés en impulsar procesos de re-urbanización. En la Villa 31 es la Secretaría de Inclusión Social y Urbana la encargada de efectuar el proceso de urbanización, si bien se enfatiza la importancia de impulsar un proceso de integración socio-urbana, no está definido -hasta el momento- qué definiciones concretas implica. Sin embargo, cabe señalar que varios vecinos, delegados y organizaciones sociales cuestionan el peso y viabilidad de las acciones que sí fueron explicitadas, como por ejemplo la construcción de una nueva autopista en reemplazo de la Illia y la relocalización de las manzanas que se emplazan en su traza. En la misma línea, expertos y técnicos criticaron la omisión en la nueva iniciativa de las propuestas del proyecto cristalizado en la Ley 3343/2009, que había sido diseñado de manera participativa por los actores territoriales del barrio.

Las intervenciones en Rodrigo Bueno están bajo la órbita del IVC, organismo que presentó recientemente un proyecto de urbanización para ser aprobado en la Legislatura. Aunque en este caso funcionarios estatales hicieron explícito qué aspectos habían tomado y recuperado de los proyectos de urbanización preexistentes elaborados por expertos y profesionales, aún no hay definiciones acerca de los servicios

y equipamientos urbanos que comprende esta urbanización. Sobre este aspecto el IVC argumenta que parte de estas cuestiones serán consideradas en articulación con los vecinos.

La reurbanización de Villa 20 está atravesada por una fuerte impronta organizativa. En particular, la Mesa Activa por la Urbanización ha logrado generar propuestas y cambios en el proyecto de urbanización del barrio. Esa organización confluye con otras organizaciones y referentes barriales en la Mesa de Gestión Participativa, contemplada en la Ley 1770 y habilitada por el IVC. El papel de la participación y de los espacios de articulación entre organizaciones sociales de base territorial, referentes y vecinos del barrio ha sido sumamente significativo e incluso ha marcado un antecedente de peso para las otras dos villas.

Cabe señalar como aspecto central que los proyectos de urbanización que se impulsan en la actualidad carecen de definiciones con respecto al lugar de los inquilinos en dichos procesos. En Villa 20, a diferencia de los otros casos analizados, la Mesa Activa por la Urbanización se ha hecho eco de la situación de los inquilinos, logrando incluso desplegar un operativo territorial para que éstos sean censados. No obstante ello, los organismos del Estado mantienen cierta resistencia para problematizar y resolver la situación de los inquilinos en todos los procesos de urbanización que están vigentes.

En los tres casos analizados los procesos de reurbanización están vinculados al interés de promover el desarrollo inmobiliario y la mercantilización del suelo en las zonas en donde se emplazan, que son áreas insertas en procesos de renovación y/o revalorización urbana. La Villa Olímpica en terrenos aledaños a la Villa 20, la autopista ribereña en las inmediaciones de la Villa 31-31 bis y el emprendimiento Solares de Santa María a cargo de IRSA en los predios lindantes a Rodrigo Bueno, son expresiones concretas del lugar que ocupan estas urbanizaciones de villas en el marco de la trama urbana más amplia.

Esto pone de relieve la necesidad de considerar los procesos de reurbanización de villas en los contextos urbanos en los que se insertan los barrios, debido a que se trata de áreas en donde el GCBA y el sector inmobiliario promueven proyectos de renovación urbana. En este marco es importante poner en debate las características que asumen los procesos de "re-urbanización" e "integración" y discutir qué implica re-urbanizar.

Otro aspecto a tener cuenta de los procesos de re-urbanización encarados tiene que ver con los fondos con los que se costearán las obras. En los tres casos de estudio los recursos financieros provendrán de orígenes privados (como el caso de Rodrigo Bueno, en donde IRSA financiará parte de la obra de urbanización), de endeudamiento internacional y también de la venta de terrenos y/o inmuebles del patrimonio público del GCBA. Con la venta del Tiro Federal se financiará parte de la obra de urbanización de Villa 31, con la venta de terrenos de Casa Amarilla al Club Boca Juniors se costearán las obras de Rodrigo Bueno y con la venta de 20 manzanas del Parque de la Ciudad se intervendrá en las obras de Villa 20. Es decir que a partir de la descapitalización de la ciudad a través del desarrollo de negocios inmobiliarios con sus tierras públicas se buscan fondos que financien estas obras; pero esta dinámica -en realidad- constituye un avance más del proceso de mercantilización de la que es objeto la Ciudad de Buenos Aires en los últimos años.

Si bien no se pretende aquí dar conclusiones definitivas, pues los procesos analiza-

6

dos están actualmente en curso y abiertos, cabe pensar y señalar algunos puntos propositivos acerca de los procesos de urbanización. Tomando en cuenta los resultados obtenidos en las investigaciones anteriores de esta Comisión, el Acuerdo por la Urbanización de Villas (disponible en el Anexo) elaborado por diversas organizaciones de la sociedad civil, académicas, territoriales y sindicales bajo la coordinación de la ACIJ y las reflexiones que surgieron de la mesa de expertos organizada por esta comisión en el Consejo Económico y Social, interesa señalar algunos aspectos en torno a posibilitar una reurbanización real en las villas:

- Abordar la urbanización de las villas en el contexto de una política integral de vivienda y de múltiples intervenciones en el tejido formal.
- Incluir y contemplar la dinámica organizativa de cada barrio, abriendo los espacios de gestión participativa necesarios en todas las etapas del proceso. Esta dinámica debe garantizar reales instancias de participación en los procesos de tomas de decisiones por parte de sus habitantes.
- Respetar los marcos normativos pre-existente y vigentes y las leyes específicas de cada villa en la urbanización de los barrios.
- Proveer y adecuar la infraestructura de servicios y urbana a las reglamentaciones vigentes, así como emplazar equipamiento colectivo de calidad acorde a las necesidades de la población, con el criterio de garantizar el acceso a las mismas oportunidades urbanas que tienen el resto de los habitantes de la ciudad.
- Rehabilitar las viviendas con el fin de garantizar condiciones dignas de habitabilidad y evitar el hacinamiento. Estas acciones sólo son viables cuando las intervenciones contemplan y recuperan las actividades sociales, económicas, culturales, etc. que desarrollan las familias en dichos espacios.
- Evitar el desalojo, así como la expulsión de población fuera de los barrios, efectuando relocalizaciones sólo en casos excepcionales vinculados al proceso de provisión de infraestructura, espacios públicos, rehabilitación de viviendas y esponjamiento; o bien ante la presencia de riesgos ambientales, salubridad, o peligro para la vida. En todos estos casos la población afectada debería ser reubicada en otro terreno del mismo barrio.
- Garantizar la función social de los terrenos y las viviendas de los barrios a los fines de resguardarlos de intereses especulativos.
- En pos del desarrollo de obras de urbanización, evitar la enajenación de suelo de propiedad estatal de la ciudad en el marco de procesos de especulación inmobiliaria, mediante el despliegue de estrategias de control estatal del uso del suelo y su afectación a políticas habitacionales orientadas a resolver situaciones de criticidad habitacional.
- Releva la cantidad de inquilinos y sus condiciones de vida e incluirlos en el proceso de reurbanización, garantizando el acceso a una vivienda y hábitat digno.

Bibliografía y fuentes secundarias

ABRAMOVICH, V. (2009). El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. En V. ABRAMOVICH, & L. PAUTASSI, La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos. Buenos Aires: Del Puerto.

ALSASUA PASTRANA, I. (2013). Políticas de regularización integral en Brasil. Incidencia del nivel de formulación e implementación en sus resultados. Tesis de maestría. Cataluña: Universidad Politécnica de Cataluña.

ARQUEROS MEJICA, M. S. (2016a). La cuestión de la radicación de villas: una mirada desde las burocracias estatales. Cuadernos de vivienda y urbanismo, IX (17), 28-49.

ARQUEROS MEJICA, M. S. (2016b). "Lecturas políticas de los procesos de institucionalización de urbanizaciones informales: la regularización de la villa 19-Barrio INTA de la Ciudad de Buenos Aires (1990-2013). En Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas. Buenos Aires: Espacio Editorial.

ARQUEROS MEJICA S. (2013). Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de Barrio INTA. Tesis de Maestría en Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

ARQUEROS MEJICA, S., CALDERÓN, C., JAURI, N., RAMOS, J., VITALE, P., & YACOBINO, P. (2013). Política y Derecho en la judicialización de demandas colectivas de las villas de la Ciudad. En L. Bercovich, & G. Maurino, Los derechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción (págs. 155-172). Buenos Aires: EUDEBA.

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA -ACIJ - (2010), "A la luz de las desigualdades. Informe sobre la prestación discriminatoria del servicio de energía eléctrica en las villas de la ciudad". Recuperado de <http://acij.org.ar/blog/2010/08/04/a-la-luz-de-lasdesigualdades-2/>

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA -ACIJ - COHRE (2007). "El IVC Frente a las Villas de la Ciudad: Poco Derecho y mucha Discrecionalidad". Recuperado de http://acij.org.ar/wp-content/uploads/El_IVC_frente_a_las_villas_de_la_Ciudad.pdf

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA -ACIJ- (2007). Informe "Riesgo Sanitario en las villas del sur". Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA -ACIJ- (2015). Informe “Los Piletones. Sobre lo dicho acerca de la urbanización”. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/263396955/Los-Piletones-sobre-lo-dicho-acerca-de-la-urbanizacion>

CESAC 24 (2009): Informe sociodemográfico y de salud del barrio Los Piletones. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

CICCOLELLA, P., y MIGNAQUI, I. (2009). Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires. *Revista Centro-h* (3), 91-101.

CLICHEVKSY, N. (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Santiago de Chile: CEPAL, No. 50, 215 pp.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. (2013). Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: GCBA.

CRAVINO, C. y PALOMBI, A. (2014). “De la urbanización a la solución de mercado. Políticas públicas y nuevos desafíos en las villas de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente, septiembre de 2014. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/55669>

CUENYA, B. (2011). Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. Carajillo de la ciudad, *Revista Digital del Programa Gestión de la Ciudad* (3).

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA (2010). “La Unidad de Gestión de Intervención Social y el mapa organizativo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de vivienda”. Recuperado de <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/vivienda.pdf>

DELAMATA, G. (2016). Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires. *Revista Direito&Práxis*, VII(14), 567-587.

DI VIRGILIO, M. M. (2007), Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

DI VIRGILIO, M. M., ARQUEROS MEJICA, M. S. y GUEVARA, T. (2010). “Veinte años no es nada: procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. *Ciudad y Territorio*, XLIII [67], 109-130.

ECHEVERRI RESTREPO, A. y ORSINI M.F. (2010). Informalidad y urbanismo social en Medellín. En HERMELIN ARBAUX, M.; ECHEVERRI RESTREPO, A.; GIRALDO RAMÍREZ, J., Medellín Medio Ambiente, Urbanismo, Sociedad. Medellín: Universidad EAFIT, 2010, 130-152.

FAINSTEIN, C. (2015). La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21 - 24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento. *Quid16. Revista del Área de Estudios Urbanos* (5), 255-283.

FEIJOÓ, M. (1984). *Buscando un techo. Familia y vivienda popular*. Buenos Aires: CEDES.

FRANZ, T. (2014). Urban Governance and Local Economic Development in Latin America: The Case of Medellín. En Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, May 21-24.

JAURI, N. (2011). Las villas de la Ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas. *Question*, 1(29). Recuperado de <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/565>

HERZER, H. (2008). Acerca del a Gentrificación. En H. Herzer, *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editora.

HERZER, H., y PÍREZ, P. (1994). *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. Nairobi: CNUAH - HABITAT.

LEKERMANN, V. (2005). Procesos informales de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño. *Cuadernos de Antropología Social* (22), 115-135.

LOMNITZ, C. (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI
MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO. (2014). *Unidades Territoriales de Inclusión Urbana: indicadores y acciones para la integración de la Ciudad*. Buenos Aires: GCBA.

MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR DE LA CABA (2014). Documento de trabajo n°19: Proceso de urbanización de villas de la CABA. Los casos de villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletones. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/dtn19_urbanizacion_en_las_villas.pdf

OSZLAK, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Hhumanitas-Cedes.

RAMOS, J., &VITALE, P. (2011). De luchas y leyes: la experiencia de la Mesa por la urbanización y radicación de la Villa 31 -31 bis y su relación con el Estado. En P. Urquieta, *Ciudades en Transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía* (págs. 295-314). La Paz: Plural.

RODRÍGUEZ, M. C., DI VIRGILIO, M., PROCUPEZ, V., VIO, M., OSTUNI, F., MENDOZA, M., &MORALES, B. (2007). Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Documento de trabajo N°49. Buenos Aires: AEU-IIGG/FSOC-UBA y HIC-AL.

RODRÍGUEZ, M. F. (2010) (a). “¿Espacio Público Vs. Asentamiento? La Costanera Sur Rodrigo Bueno” en INTERSTICIOS. *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*. Vol. 4. N° 1. España. pp. 187-200. Disponible en Internet: <http://www.intersticios.es> ISSN: 1887-3898

RODRÍGUEZ M. F. (2010) (b). “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 - FLACSO.

RODRÍGUEZ, M. F. (2015) “El papel de la localización en las disputas por el espacio urbano: accionar estatal y prácticas organizativas en villas tipificadas ‘como no regularizables’ de la Ciudad de Buenos Aires, 2001-2015”. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

RODRÍGUEZ, M. C., DI VIRGILIO, M. M., ARQUEROS MEJICA, M. S., RODRÍGUEZ, M. F., & 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 (Vol. N°72). Buenos Aires: IIGG-FSOC-UBA.

RODRÍGUEZ, M. F. y VITALE, P. (2016). “Dinámicas urbanas y hábitat popular. Vaivenes de una política fallida de integración social y urbanística en la Comuna 1”. En Rodríguez y Di Virgilio (Comp.) Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas. Buenos Aires: Espacio.

SNITCOFSKY, V. (2012). Clase, territorio e historia en las villas de Buenos Aires (1976-1983). Quid 16, 2, 46-62. Buenos Aires.

TARBUCH L. y BARDIVIEZO J. (2014). Titularizar la precariedad no es integración urbana. Buenos Aires: Observatorio del Derecho a la Ciudad. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/244579529/2014-10-octubre-27-informe-TITULARIZAR-LA-PRECARIEDAD-NO-ES-INTEGRACION-URBANA-pdf>

ZAPATA, M. C. (2013). El programa de autogestión para la vivienda: el ciclo de vida de una política habitacional habilitante a la participación social y del derecho al hábitat y a la ciudad. Documento de Trabajo n°36. 1a ed. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA. ISBN 978-950-29-1415-2. En línea: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dji36.pdf>

ZAPATA M. C. (2015). “De los programas ‘llave en mano’ a los programas por autogestión. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires”. Tesis de doctorado. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Fuentes periodísticas:

ABEIJÓN SARQUÍ, María Luciana (17 de junio de 2011), La interminable lucha de Villa Lugano por un hospital propio, Perfil.

AROSTEGUI, Fernando (1 de agosto de 2016), “La ciudad concursó la edificación de 1.000 viviendas en Papa Francisco y pagó caso \$1.000.000 a los ganadores; el proyecto se canceló por críticas de los beneficiarios”, La Nación.

ATRO, Ángeles (22 de marzo de 2015), “Planean soterrar la Ribereña bajo el eje del tren de Puerto Madero”, La Nación.

CECCHI, Horacio (12 de junio de 2016. “Compromiso sin comprometerse”. Página 12. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-304000-2016-07-12.html>

CECCHI, Horacio (12 de julio de 2016), “Compromiso sin comprometerse. El gobierno porteño presentará un plan para la villa Rodrigo Bueno, pero no dijo cuál”, Página 12.

CORSALINI, Claudio (12 de agosto de 2016), “La 31 tendrá peatonales como en el Micro-

centro y estaciones de Ecobici”, Diario Perfil.

DE SANTO, Manuel y DIMURO, Nicolás (19 de agosto de 2016), “Villa Olímpica: el sur de la ciudad en venta”, La Izquierda Diario.

FERRARI, Matías (14 de agosto de 2016), “‘Vienen y nos pasan por encima. Las críticas y las dudas sobre el proyecto porteño de urbanización de la Villa 31’”, Página 12.

GIAMBARTOLOMEI, Mauricio (27 de febrero de 2016), “Villa Olímpica: arrancó la obra que dejará un barrio para 7000 vecinos”, La Nación.

GÓMEZ, Silvia (20 de agosto de 2016), “La Villa 20 por dentro: de la histórica toma al saneamiento y un plan para urbanizarla”, Clarín.

GONZÁLEZ MONTANER, Berto (2 de marzo de 2016), “Plan de viviendas para la Villa 20”, Clarín.

GONZÁLEZ MONTANER, Berto (22 de junio de 2016), “La reurbanización de la Villa 20, en suspenso”, Clarín.

Ministerio de Desarrollo Social (1 de agosto de 2011), “Una villa de emergencia urbanizada. Macri entregó las primeras placas identificativas de viviendas en el Barrio INTA”, Página oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social (8 de septiembre de 2010), “El GCBA inauguró un nuevo centro de atención a la primera infancia”, Página oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

MUSSE, Valeria (15 de noviembre de 2016). “La Villa Rodrigo Bueno sumará 3 hectáreas y una feria gastronómica”. La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1956333-la-villa-rodrigo-bueno-sumara-30-hectareas-y-una-feria-gastronomica>

MUSSE, Valeria (17 de octubre de 2016), “Larreta participa de la Conferencia Hábitat III, que debate el futuro de la urbanización”, La Nación.

RAPOSO VARELA, Emilio (19 de septiembre de 2016), “Villa 20: re-urbanización, transformación e integración social”, Noticias Urbanas.

REDACCIÓN DIARIO CLARÍN (24 de abril de 2011). “El Gobierno porteño apelará el fallo que le ordena urbanizar una villa de Costanera Sur”. Clarín. Recuperado de: http://www.clarin.com/capital_federal/Gobierno-apelara-urbanizar-Costanera-Sur_0_449955179.html

REDACCIÓN DIARIO CLARÍN (23 de febrero de 2016), “Relanzan el proyecto para hacer la autopista ribereña”, Clarín.

REDACCIÓN DIARIO CLARÍN (26 de septiembre de 2014), “Villa Olímpica: los ganadores del cuarto concurso”, suplemento arquitectura, Clarín.

REDACCIÓN DIARIO LA RAZÓN (18 de octubre de 2016), “Hábitat III: se presentó el plan para la Villa 31”, La Razón.

REDACCIÓN GACETA MERCANTIL, (29 de agosto de 2016), “Gobierno porteño se

comprometió a urbanizar el barrio Rodrigo Bueno”, Gaceta Mercantil.

REDACCIÓN LA NACIÓN (20 de julio de 2016), “El Paseo del Bajo, más cerca: se aprobó un crédito internacional”, La Nación.

REDACCIÓN LA POLÍTICA ON LINE (06 de octubre de 2015) “Larreta quiere escriturar la Villa 31 de Retiro y destrabar la autopista ribereña. Recuperado de: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/92779/>

REDACCIÓN DIARIO CLARÍN. (23 de febrero de 2016) “Relanzan el proyecto para hacer la autopista ribereña”. Recuperado de: http://www.clarin.com/ciudades/Relanzan-proyecto-hacer-autopista-riberena_0_1527447584.html

REDACCIÓN DIARIO LA NACIÓN. (20 de junio de 2016). “El Paseo del Bajo, más cerca: se aprobó un crédito internacional”. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1920085-el-paseo-del-bajo-mas-cerca-se-aprobo-un-credito-internacional>

REDACCIÓN DIARIO LA NACIÓN. (22 de marzo de 2015). “Planean soterrar la Ribereña bajo el eje del tren de Puerto Madero”. Recuperado de <file:///C:/Users/Flor/Downloads/Planean%20soterrar%20la%20Ribere%C3%B1a.pdf>

REDACCIÓN DIARIO LA NACIÓN (11 de agosto de 2016) “Prometen que en 2019 la Villa 31 será un barrio y los vecinos, propietarios” Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1926929-para-2019-la-villa-31-sera-un-barrio-y-sus-habitantes-propietarios>

REDACCIÓN DIARIO EL PERFIL. (12 de agosto de 2016). “La 31 tendrá peatonales como en el Microcentro y estaciones de Ecobici”. Recuperado de <http://www.perfil.com/sociedad/la-31-tendra-peatonales-como-en-el-microcentro-y-estaciones-de-ecobici.phtml>

REDACCIÓN LA NACIÓN (24 de marzo de 2011), “Rodríguez Larreta calificó de disparate el fallo que ordenó urbanizar una villa”, La Nación.

REDACCIÓN LA POLÍTICA ONLINE (6 de octubre de 2015), “Larreta quiere escriturar la Villa 31 de Retiro y destrabar la autopista ribereña”, La Política Online.

REDACCIÓN LA RAZÓN (10 de agosto de 2011), “Los primeros propietarios tras la urbanización de Barrio INTA”, La Razón.

REDACCIÓN MUNDO VILLA (27 de febrero de 2016), “La obra de la Villa Olímpica beneficiará a Villa 20 de Lugano”, Mundo Villa.

REDACCIÓN NOTICIAS URBANAS (17 de octubre de 2016), “Larreta asistió a la Conferencia de la ONU sobre vivienda”, Noticias Urbanas.

REDACCIÓN NOTICIAS URBANAS (22 de agosto de 2016), “Villa 31: 1200 familias recibirán créditos para comprar viviendas”, Noticias Urbanas.

REDACCIÓN NOTICIAS URBANAS. 05/07/2016. “Rodrigo Bueno: Gobierno prepara un plan concreto en 45 días”. Noticias Urbanas. Recuperado de <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/el-gobierno-presentara-un-plan-para-urbanizar-la-rodrigo-bueno/>
REDACCIÓN NUEVA CIUDAD (16 de julio de 2016), “El barrio Rodrigo Bueno sigue trabajando por la urbanización”, Nueva Ciudad.

REDACCIÓN PARLAMENTARIO (8 de agosto de 2016), “Piden incorporar un proyecto de ley a una causa judicial”, Parlamentario.

REDACCIÓN REVISTA QUÉ (17 de octubre de 2016), “Larreta participa de Hábitat III”, Revista Qué.

ROCHA, Laura (15 de julio de 2016), “El Ministerio de Educación Porteño se mudará a la Villa 31 de Retiro”, La Nación.

ROCHA, Laura (17 de agosto de 2016), “Paseo del Bajo: sumarán 6 ha de espacios verdes a Puerto Madero”, La Nación.

SMITH, Romina (14 de agosto de 2011), “Era villa y ya es barrio, con los primeros vecinos dueños”, Clarín.

SOCIEDAD CENTRAL DE ARQUITECTOS (7 de octubre de 2014), “Proyecto Polo Audiovisual Isla de Marchi”, Sociedad Central de Arquitectos.

TELLA, Guillermo (2 de julio de 2014), “Qué hacer con las villas: estrategias para transformar asentamientos en barrios”, Plataforma Urbana.

Normativa:

Artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Concejo Deliberante del Municipio de la Capital Federal, Ordenanza Municipal 39.753 de 1984.

Gobierno de la Nación Argentina, Decreto Nacional 1.001 de 1990.

Gobierno de la Nación Argentina, Decreto Nacional 1.737 de 1990.

Concejo Deliberante del Municipio de la Capital Federal, Ordenanza Municipal 44.873 de 1991.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley 148 de 1998.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley 1.251 de 2003.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley 1.770 de 2004.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley 3.343 de 2010.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley 4.232 de 2012.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley de reurbanización de la Villa 20, aprobada en primera lectura, sin numeración específica a octubre de 2016.

Dictamen presentado por la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa de las villas 31 – 31 bis, presentado en la legislatura el 21 de abril de 2015.

Auditorías e Informes Técnicos:

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires [AGCBA]. (2004a). Política habitacional para los sectores de bajos recursos (Proyecto N° 8.05.01). Buenos Aires.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires [AGCBA]. (2004b). Programa de radicación, transformación e integración de villas y núcleos habitacionales transitorios (Proyecto N° 5.04.07). Buenos Aires.

Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires (2006). “En Inta, la historia la escribimos entre todos. La historia del barrio Inta-villa 19”. En: Buenos Aires, voces al sur. Construcción de identidades barriales, Cuaderno N° 6, Ministerio de Cultura, Gobierno de Buenos Aires.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires [AGCBA], (2008). Corporación Buenos Aires Sur S. E. Auditoría legal y financiera (Proyecto N° 4.10.07). Buenos Aires.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires [AGCBA] (2008), Gestión. Instituto de la Vivienda (Proyecto N° 1.06.23). Buenos Aires.

Dirección General de Estadísticas y Censos GCBA (2011), Resultados provisionales del censo de población, hogares y viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2012), Sin vivienda para los más vulnerables en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: ACIJ.

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires. (2013). Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: CEyS.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires [AGCBA] (2013), PROSUR Hábitat (Convenios con el IVC) (Proyecto N° 1.11.08). Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2013). La problemática de caídas de altura en villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires: el caso de Villa 20. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires. (2014). Propuestas de políticas habitacionales para el desarrollo social y económico de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: CEyS.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires [AGCBA] (2014), Unidad de Gestión e Intervención Social. Auditoría de Gestión (Proyecto N° 4.13.08). Buenos Aires. Asesoría Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires (2014). Procesos de Urbanización de Villas de la CABA. Los casos de Villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletos. Buenos Aires: Ministerio Público Tutelar.

Taller Libre de Proyecto Social (2014). Memorias visuales del territorio: Barrio Padre Mugica - Villa 31. Buenos Aires: Taller Libre de Proyecto Social.

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires. (2014). La Ciudad de Buenos Aires inquilinizada. Un análisis acerca del mercado formal e informal de alquiler como estrategia de acceso a la vivienda en la CABA. Buenos Aires: CEyS.

Centro Hábitat Inclusivo (2016). Acerca de los anuncios para el Barrio 31 Carlos Mujica. Buenos Aires: Centro de Hábitat Inclusivo - FADU.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016). Guía básica de derechos inquilinos. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016). La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

7



**ACUERDO POR LA
URBANIZACIÓN DE LAS
VILLAS**

DIEZ PUNTOS POR LA INTEGRACIÓN SOCIOURBANA DE LOS ASENTAMIENTOS

Anexo – Acuerdo por la Urbanización de las Villas -ACIJ

LAS ORGANIZACIONES Y PERSONAS FIRMANTES, ACORDAMOS LA NECESIDAD DE IMPULSAR PROCESOS DE INTEGRACIÓN SOCIOURBANA DE ASENTAMIENTOS, QUE RESPETEN Y SE ADECUEN A LAS SIGUIENTES LÍNEAS DE ACCIÓN.

1

LAS VILLAS DEBEN SER INTEGRADAS URBANÍSTICA Y SOCIALMENTE AL RESTO DE LA CIUDAD

La ciudad debe integrar plenamente a sus villas, urbanística y socialmente, revertir toda situación de segregación y garantizar el cumplimiento efectivo de derechos actualmente reconocidos en nuestro país.

INTEGRACIÓN URBANA Y SOCIAL ENTRE LAS VILLAS Y EL RESTO DE LA CIUDAD¹

Las villas surgieron a partir de la década de 1930. Desde entonces su población fue construyendo las viviendas, servicios e infraestructuras de estas partes de la ciudad, creciendo tanto en tiempos de crisis como de recuperación económica, dando cuenta que el déficit habitacional se constituye como un problema estructural de la ciudad, en particular por el modo de funcionamiento del mercado del suelo.

Las organizaciones de las villas vienen reclamando la radicación definitiva de esos barrios desde la década de 1970, derecho que fue reconocido en algunas jurisdic-

.....
1 Nota aclaratoria: en este documento, pese a las diferencias que presenta cada tipología, se habla indistintamente de “villa”, “asentamiento” y “barrio”, entendiéndose que estamos aludiendo a temas, problemas y potencialidades comunes de estos territorios. Igualmente, a lo largo del texto se busca precisar la definición de los conceptos de “urbanización”, “reurbanización” e “integración urbana”. Elegimos no optar por uno y definirlos en forma convergente, ya que en las experiencias de lucha de diferentes villas y asentamientos se han transformado en bandera de reclamos similares. Entendemos que a quienes viven en estos barrios y sus procesos reivindicativos les corresponde, en caso de que lo consideren necesario, optar por alguna de estas palabras para definir su(s) identidad(es) y perspectivas.

ciones del país². Sin embargo, a la fecha, ese proceso permanece incompleto y las intervenciones que se desarrollaron muchas veces incluyeron abusos y avasallamientos hacia su población. Esto contribuye a la persistencia de desigualdades, privando a los y las habitantes de las villas de una cotidianeidad digna y afectando su seguridad e integridad. El derecho a una vivienda y hábitat adecuado son de vital importancia, debido a que afecta el reconocimiento efectivo de otros derechos como a la salud, la educación y el trabajo, incidiendo de manera directa en las condiciones de reproducción individual, familiar y colectiva de la población.

El Estado tiene la responsabilidad indelegable de avanzar en la integración urbana y social entre las villas y el resto de la ciudad de forma urgente, con planes públicos y participativos y en plazos acotados, garantizando de esta manera una gama de derechos humanos formalmente reconocidos en diferentes pactos y tratados internacionales a los que este país adhirió y que resultan básicos para asegurar a todos los ciudadanos una vida digna en igualdad de condiciones³.

La urbanización de las villas es un derecho que no puede estar sujeto a las oportunidades de desarrollo inmobiliario, de emplazamiento de infraestructuras o la planificación de megaproyectos de los entornos de los barrios. Esta tarea, además, debe partir por entender integralmente la ciudad, complementando las intervenciones en villas con políticas de vivienda y hábitat que orienten los recursos públicos a hacerla accesible e inclusiva, revirtiendo las tendencias excluyentes que registra el mercado inmobiliario y los proyectos de renovación urbana de las últimas décadas.

Si entendemos que el hábitat establece oportunidades y restricciones para el desarrollo de las prácticas sociales, (re)urbanizar las villas promueve la justicia socio-espacial en las ciudades, partiendo por el reconocimiento a la construcción multicultural de la ciudad que estos barrios expresan. Reurbanizar, entonces, implica partir del reconocimiento de configuraciones y sentidos preexistentes para, desde ellos, proyectar y gestionar su co-habitación plena.

PROTECCIÓN DE GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

Los Estados deben garantizar la igualdad del disfrute de los derechos. Para ello es preciso que adopten y apliquen medidas especiales para proteger particularmente a las mujeres, niños, niñas y adolescentes, a los colectivos LGBT y otras víctimas de violencia o sectores vulnerables que habitan en los barrios populares. La violencia estructural que históricamente padecen estos colectivos, deben ser tenidas especialmente en cuenta.

Por ello el diseño e implementación de las políticas públicas de urbanización necesariamente deberá contemplar la heterogeneidad de los sujetos que conforman la comunidad con el objeto de evitar reproducir la desigualdad y discriminación. La incorporación del enfoque de género y de diversidad sexual constituye una oportunidad para revertir desigualdades preexistentes y mejorar la calidad de vida de las personas.

² En la CABA la Ley 148, entre otras; en el resto del país, algunas de las normas sobre regularización dominial; y en forma reciente en la Provincia de Buenos Aires, la Ley 14.449, además de varios planes a nivel local, provincial y nacional.

³ Para citar algunos emblemáticos se pueden mencionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo Facultativo de San Salvador y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El diagnóstico, planificación y ejecución de las políticas de urbanización debe profundizar la democracia en las ciudades, garantizando la participación activa de los habitantes de cada barrio en el proceso de toma de decisiones en el marco de un debate amplio, diverso e informado.



LA URBANIZACIÓN DEBE REALIZARSE SIEMPRE CON PARTICIPACIÓN VECINAL

PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT Y FORTALECIMIENTO DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN TERRITORIAL

La urbanización de villas debe desarrollarse con la participación activa de los habitantes y organizaciones de los barrios en los procesos de toma de decisiones en las etapas de diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y evaluación de los proyectos de cada barrio, favoreciendo la apropiación territorial que se construye desde el fortalecimiento de la identidad y el reconocimiento de su entorno. Esto implica respetar los marcos normativos vigentes (como la Ley 148 de la Ciudad de Buenos Aires y la Ley 14.449 de la Provincia de Buenos Aires), las leyes específicas de cada villa y las legislaciones que pudieran surgir en el futuro. Es indispensable que en la urbanización se respeten los procesos generadores de espacios autoconstruidos habitables, poniendo en valor los saberes y experiencias de sus productores. Para ello, las acciones de urbanización deben ser consensuadas con las organizaciones de los barrios para que sus habitantes puedan apropiarse del proceso y hacerlo sustentable en el tiempo. Para fortalecer la participación, el Estado deberá incluir a las organizaciones en las instancias de toma de decisiones de todas las etapas del proceso de urbanización, y articular con ellas para la ejecución de las intervenciones en el territorio. En el marco del respeto a las normas vigentes, se profundizará la relación con las juntas vecinales electas en comicios democráticos y que se encuentren con mandatos vigentes. Asimismo, se fortalecerán los espacios de participación propios de cada barrio, a través de las mesas de urbanización creadas por los pobladores juntos con organizaciones sociales y políticas.

Deberá además fortalecer esa labor a través del financiamiento de equipos técnicos interdisciplinarios, elegidos con la participación de las organizaciones, que desarrollen tareas de acompañamiento y soporte profesional en articulación con ellas.

La participación vecinal tiene por objetivo la confección del programa, el pleno involucramiento en el proceso de proyecto-gestión, y el empoderamiento en la consecución de derechos. En ningún caso debe transformarse en un elemento supletorio por delegación de responsabilidades de los demás actores intervinientes, especialmente del Estado. Ello implica, entre otras condiciones, garantizar el pleno acceso a la información pública vinculada al proceso de urbanización (por ejemplo, diagnósticos, censos y presupuestos, así como planes de obra y sus niveles de ejecución), consultar previamente a las intervenciones en los barrios, y contar con apoyo técnico que permita un efectivo ejercicio de la participación en las políticas públicas hacia villas.

RESPECTO Y RECONOCIMIENTO DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS AUTÓNOMOS E INDEPENDIENTES CREADOS POR LA COMUNIDAD

Las villas y asentamientos han reactualizado sus organizaciones y creado otras nuevas, con el propósito de resolver las diferentes necesidades que fueron identifican-

do en el territorio. Esas organizaciones estimulan la participación en cada barrio. El Estado debe reconocer en los procesos de urbanización a las diversas organizaciones que se vayan originando, y consensuar y articular con ellas las acciones específicas a desarrollar en el barrio.

3

LA URBANIZACIÓN INVOLUCRA LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO COLECTIVO EQUIVALENTE A LA DEL RESTO DE LA CIUDAD

La infraestructura urbana, de servicios y el equipamiento colectivo deben asegurar la integración física y social al entorno urbano, garantizando el acceso adecuado a los servicios públicos domiciliarios, espacios de uso común y recreativos, establecimientos educativos, de salud y la conectividad con el resto de la ciudad.

PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA Y DOMICILIARIA

La provisión de infraestructura pública y domiciliaria debe incluir en cada territorio el suministro de agua potable, desagües cloacales, energía (eléctrica y/o gasífera) y redes de información (correos, telefonía, internet, tv); estos servicios deberán ser operados desde su instalación por los mismos entes que en el resto de la ciudad. El acceso a estos servicios debe ser garantizado para el conjunto de la población, asegurando que la capacidad de pago en ningún caso se constituya en un impedimento para su acceso. Tanto las redes existentes en los barrios como las que sean incorporadas en el proceso de reurbanización, deberán contar con la manutención necesaria para que la provisión de servicios se desarrolle de manera adecuada, proyectando el crecimiento demográfico a no menos de veinte años.

Dentro de la infraestructura pública, se realizarán las obras hidráulicas necesarias para prevenir o mitigar inundaciones, así como aquellas intervenciones que apunten a anticipar, prevenir y mitigar riesgos medioambientales. El diseño del proyecto barrial deberá vincular aspectos referidos a la biodiversidad urbana para garantizar el acceso a bienes y servicios ambientales de los ecosistemas locales.

El servicio y frecuencia de recolección de residuos sólidos debe ser acorde a las necesidades del sector. Deberá incluirse a los barrios en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos que se implemente en el resto de la ciudad.

CONSTRUCCIÓN O REVITALIZACIÓN DE EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS

Se deberá construir o mejorar los edificios y/o establecimientos dedicados a la educación, la salud, la cultura y el deporte. Las actividades que se desarrollen en estos establecimientos deberán ser de calidad y adecuarse a las necesidades de los usuarios, en particular las referidas a la educación y la salud. Es fundamental tener en cuenta que el diseño y uso de los equipamientos deberán ser el resultado de un proceso participativo y deberá incorporar especialmente la perspectiva de género. Adicionalmente, se tendrá que garantizar la cobertura de servicios de emergencia médica, seguridad, bomberos y defensa civil.

ZONAS VERDES Y ESPACIO PÚBLICO

Teniendo en cuenta que el espacio público define la calidad del entorno, otorga un carácter vinculante entre la ciudad y la ciudadanía, y favorece la integración

socio-espacial⁴, es vital la existencia de espacios públicos, que deben ser abiertos, orientados al esparcimiento, ocio y prácticas deportivas. Deben ser proyectados a escala de la propia comunidad sujeto de derecho y en aporte al resto de la estructura urbana, y generadores de identidad barrial y colectiva, debidamente equipados en su infraestructura, mobiliario y paisajismo. Parte de los espacios públicos se pueden destinar a promover prácticas agroecológicas en el ámbito de cada barrio ayudando a la conformación de huertas orgánicas bajo cuidado y participación vecinal.

MOVILIDAD

Entendiendo que las dinámicas de tránsito y transporte incluyen, excluyen, condicionan, habilitan, inhiben o potencian el uso del territorio, es necesario que se garantice el total ejercicio de la movilidad en su conjunto, a partir de la implementación de un sistema de trama vial jerarquizada para la articulación urbana y organización interna, recalificando la preexistente e introduciendo nuevas vías y accesos capaces de garantizar la conectividad plena de peatones y vehículos. Es fundamental la disolución de las barreras urbanas que impiden la plena articulación del barrio a su entorno inmediato y mediato, en completamientos de tejido, apertura de vialidades o generación de espacios públicos pivotantes. Esto implica la resolución plena de cruces y nodos viales de articulación de la trama. Asimismo, es imprescindible que ello venga acompañado con una política que incorpore a estos barrios en la oferta de medios de transporte público con que cuente la ciudad (ómnibus, subterráneo, ferrocarril y taxi, entre otros), compensando las desigualdades de provisión del servicio en las diferentes áreas de la ciudad y garantizando recorridos internos y frecuencias adecuadas en villas.

4

LA URBANIZACIÓN IMPLICA RADICACIÓN: NO PODRÁ INCLUIR DESALOJOS FORZOSOS NI RELOCALIZACIONES FUERA DEL BARRIO

Toda política de villas deberá evitar los desalojos y sustentarse en el principio de arraigo en los procesos de reurbanización. Las relocalizaciones forzosas de población sólo deben llevarse a cabo en casos excepcionales, deben seguir un protocolo socialmente responsable de los derechos de dicha población, y producirse dentro del barrio.

URBANIZACIÓN DE VILLAS SIN DESALOJOS

La Constitución -Nacional y de la CABA- y numerosas leyes y tratados internacionales obligan a los Estados a garantizar el acceso a una vivienda digna. Los desplazamientos poblacionales son inaceptables en villas y asentamientos, debido a que sus habitantes han conformado la urbanización existente a través de la edificación de sus viviendas y el entorno urbano. Por este motivo, toda política de villas deberá evitar los desalojos -que signifiquen desplazar vecinos fuera del barrio- y sostener el principio de arraigo en los procesos de reurbanización, a fin de evitar la movilidad de recursos estatales hacia las nuevas zonas.

RELOCALIZACIÓN DE POBLACIÓN SÓLO EN CASOS EXCEPCIONALES

4 La Organización Mundial de la Salud recomienda que exista una relación entre 10 a 15 m² de espacio verde por habitante, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires la relación corresponde a 5.9 m².

Las relocalizaciones sólo podrán desarrollarse cuando sea imposible encontrar alguna solución alternativa para mejorar la calidad de vida de la población afectada en el lugar en el que ya reside. Las relocalizaciones dentro de la villa sólo podrán tener lugar en caso de que resulte imprescindible como parte del proceso de generación de infraestructura, espacios públicos, rehabilitación de viviendas, y esponjamiento o acupuntura (mejoras en el consolidado de las manzanas, abriendo espacios o haciendo intervenciones puntuales). La relocalización de población fuera de la villa no se constituirá en una alternativa de política estatal, pudiendo aplicarse solamente y de forma excepcional en caso de existir riesgos ambientales o urbanísticos estructurales comprobables que no sean subsanables. En estos casos, la relocalización debe contemplar los siguientes principios generales:

- a) El traslado de la población a zonas del mismo barrio o cercanas a éste, asumiendo un compromiso empírico con los procesos de derechos, evitando el desarraigo y fortaleciendo la filiación a los múltiples espacios de la vida (laborales, educativos, sanitarios, comunitarios, etc.) presente y futura de los afectados, partiendo de un registro adecuado de los afectados (censo);
- b) La participación activa de los habitantes en el proceso de toma de decisiones en todas las etapas de la relocalización;
- c) La aplicación de un protocolo socialmente responsable, que sirva como guía para los funcionarios, profesionales y técnicos que conforman las estructuras institucionales a cargo.

IMPLEMENTACIÓN DE UN PROTOCOLO SOCIALMENTE RESPONSABLE DE RELOCALIZACIÓN

El protocolo socialmente responsable solo tiene que ser aplicado cuando el desalojo resulte inevitable, y debe estar guiado por el objetivo de equidad. Debe tener en cuenta que la relocalización involuntaria de poblaciones se inicia antes del traslado de la población y termina después del acceso a una nueva vivienda, abarcando tres grandes etapas:

- a) La etapa previa a la relocalización;
- b) La etapa de mudanza; y
- c) La etapa posterior a la relocalización.

Estas etapas, si bien tienen un lugar en el transcurrir temporal, deben planificarse y desarrollarse articuladamente y de manera conjunta. El protocolo socialmente responsable⁵ requiere también de un abordaje integral y atento a sus singularidades. Es indispensable contar con estudios detallados a los fines de anticipar posibles riesgos para la población afectada y evitar mayores costos tanto para la población realojada como para la administración pública. Para ello el protocolo debe cumplir con los siguientes principios rectores:

- Los procesos de relocalización requieren un enfoque integral, ya que implican un cambio de hábitat que modifica el espacio físico y la cotidianeidad de los afectados (vivienda, salud, educación, economía doméstica, alimentos, recreación, entre otros aspectos). Asimismo, se debe contemplar las singularidades de cada barrio,

así como la diversidad de situaciones que atraviesan las familias a relocalizar y ser especialmente sensible respecto al enfoque de género, que es un aspecto transversal a todas las etapas.

- El órgano responsable de la relocalización deberá promover el trabajo conjunto y articulado entre las diferentes dependencias estatales involucradas en el proceso, así como deberá considerar que los procesos de relocalización afectan de manera diferencial a diversas poblaciones: a) la población a mudar; b) la población receptora de los relocalizados; c) la población que permanece en el sitio a relocalizar.

- El presupuesto del proceso de relocalización debe ser preparado y programado atendiendo a la totalidad de sus etapas -desde el diseño hasta la implementación y seguimiento posterior-, y se deben incorporar instancias de revisión permanente de las acciones llevadas a cabo y evaluación de la satisfacción de la población en relación con todas las etapas del proceso.



LA URBANIZACIÓN INCLUYE EL MEJORAMIENTO DE LAS VIVIENDAS PARA GARANTIZAR ESTÁNDARES DE HABITABILIDAD ADECUADOS

Las intervenciones sobre las viviendas deben orientarse a la rehabilitación del patrimonio construido, garantizando las condiciones de habitabilidad, la adecuación del tejido, la accesibilidad y conectividad con la trama existente, garantizando a toda la población de villas y asentamientos la reversión de las condiciones de precariedad, hacinamiento y déficit habitacional.

REHABILITACIÓN Y REACONDICIONAMIENTO DE LAS VIVIENDAS

El mejoramiento de las viviendas y los acondicionamientos habitacionales deberán considerar las diferentes condiciones sociales y económicas de cada una de las familias, el carácter cultural, la participación en el desarrollo y ejecución de las obras, la elección de los materiales, la mano de obra, el apoyo y las asesorías técnicas correspondientes. La participación de los vecinos será imprescindible para decidir cómo y dónde intervenir en el proceso de “esponjamiento/acupuntura” en pos de mejorar la habitabilidad de la mayor cantidad de viviendas.

El diseño y construcción de las ampliaciones y/o modificaciones deberán garantizar la habitabilidad de las familias, considerando alternativas de incremento espacial horizontal o vertical en condiciones de seguridad estructural. Estos procesos contarán con el apoyo técnico profesional correspondiente y de maestros mayores de obra y albañiles, priorizando en la contratación a quienes residan en el barrio.

DIAGNÓSTICO Y DISEÑO DE LA PROPUESTA DE REHABILITACIÓN Y REACONDICIONAMIENTO DE LAS VIVIENDAS

La propuesta de rehabilitación deberá surgir de un diagnóstico integral, que se apoye en el estudio de la manzana a nivel urbano, habitacional y social, y del relevamiento físico de la manzana con la interrelación que se da entre las viviendas.

El procedimiento se llevará a cabo mediante el relevamiento de cada vivienda hasta reconstruir una visión integral de la conformación de la manzana, teniendo en cuenta las dimensiones tanto de planta como en altura. Dependiendo del caso, se estudiará la manzana en su totalidad o dividida por sectores. Se hará hincapié en las formas de acceso a cada vivienda (en planta y altura) y junto con los vecinos se evaluarán las condiciones de habitabilidad de cada una (ventilación, iluminación, ser-

⁵ La CABA y la provincia de Buenos Aires deben cumplir con los protocolos oficiales de relocalización, en cuyo diseño participaron diversas organizaciones académicas, de la sociedad civil, y territoriales. Ambos protocolos son antecedentes que pueden recuperarse para otras jurisdicciones.

vidumbres de paso, hacinamiento, localización de locales húmedos) y del conjunto, para poder compartir propuestas sobre las posibilidades de unificar y/o relocalizar viviendas en pos de garantizar espacios libres y mejorar la calidad de habitabilidad de la totalidad. Esto requiere aceptar soluciones heterogéneas.

Se considerarán criterios de superficie, lado mínimo, iluminación y ventilación, servicio de baño y cocinas en cada unidad, garantizando las habitaciones necesarias según la composición de las familias. También se deberá tener en cuenta el posible desarrollo incremental de la espacialidad, estructura y redes internas de servicios, teniendo en cuenta futuras modificaciones y/o ampliaciones.

READECUACIÓN DEL TEJIDO URBANO CONTEMPLANDO ACCIONES DE APERTURA DE CALLES Y CICATRIZACIÓN

Partirá del conocimiento de los requerimientos del barrio y del respeto a lo existente para elaborar propuestas de pasajes o calles que garanticen la conectividad y el acceso independiente de las viviendas con el mínimo de demoliciones. Sus dimensiones en ancho y altura deberán garantizar condiciones de accesibilidad, ventilación e iluminación y el ingreso de los servicios de agua y cloacas. Para la intervención sobre las casas a la vera de las calles o pasajes se respetará el mismo criterio que para el esponjamiento. Esto requiere estudiar las manzanas que están a la vera del pasaje o calle respectiva y a partir de eso elaborar una propuesta de "cicatrización" que garantice la habitabilidad de las viviendas afectadas con los criterios del esponjamiento. Complementariamente con el plano definitivo tanto del esponjamiento como de la apertura de calles y pasajes, se estudiará la ubicación de los locales húmedos y se realizarán las redes internas.

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA ADECUADA A LAS NECESIDADES DE SUS FUTUROS HABITANTES

Cuando requiera de la relocalización de las familias, la construcción de vivienda nueva deberá respetar el protocolo socialmente responsable detallado previamente. En todos los casos este proceso deberá:

- a)** Ser diseñado de manera participativa en instancias de trabajo en donde articulen los equipos técnicos y las personas afectadas;
- b)** Emerger de un plan de trabajo integral y coordinado que garantice la obra y seguridad en los espacios habitados;
- c)** Contar con materiales adecuados y durables en el tiempo. El acompañamiento y/o asesoría técnica profesional no deberá acarrear costos a las familias y estará a cargo de equipos técnicos profesionales seleccionados por las organizaciones de base y financiados a través de programas especiales.

Como para el resto de las actividades a desarrollar, se priorizará la contratación de pobladores y cooperativas de trabajo del barrio para llevar adelante las obras de construcción. El mecanismo de selección de trabajadores y cooperativas debe ser transparente como así también la rendición de cuentas de los recursos invertidos.

MICROCRÉDITOS Y FONDOS ROTATIVOS

Las intervenciones estatales para el mejoramiento de las viviendas deben ser complementadas por otras políticas, que permitan la realización de mejoras adicionales por parte de los propios habitantes. Para ello, el Estado garantizará, entre otras me-

didias, una política transparente para el acceso al crédito de las familias, que deberá contar con la participación de organizaciones sociales y vecinales. Se deberá atender la situación específica de las mujeres jefas de hogar con hijos a cargo, así como el caso de las mujeres en situación de violencia. La devolución de los préstamos deberá ser destinada en su totalidad al mejoramiento barrial, y en ningún caso estos créditos podrán suplir o moderar en forma alguna la responsabilidad estatal en el desarrollo de obras habitacionales y urbanas como las que requieren los procesos de reurbanización de villas.



LA URBANIZACIÓN SUPONE LA SEGURIDAD EN LA TENENCIA Y LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE LAS VIVIENDAS

La tenencia del suelo en villas -y de las viviendas provistas por el Estado- deberá garantizar la estabilidad y permanencia de las personas que habitan esos barrios, considerando la diversidad de alternativas de regularización dominial existentes.

PRIORIZAR LA ESTABILIDAD Y PERMANENCIA SEGURA

La permanencia segura de las familias de villas resulta una acción de fundamental importancia en tanto define las condiciones presentes y futuras de las familias, generando la estabilidad necesaria para el desarrollo de proyectos individuales, familiares y colectivos. Garantizar la tenencia segura de la tierra a las personas que la habitan es un aspecto clave, que puede efectivizarse a través de una diversidad de modalidades de posesión estable y permanente.

GARANTIZAR LA FUNCIÓN SOCIAL DE LOS TERRENOS, RESGUARDÁNDOLOS DE INTERESES ESPECULATIVOS

La complejidad de esta intervención implica el establecimiento de resguardos y soluciones mixtas adecuadas a cada proyecto de urbanización, priorizando el objetivo de que la inversión social del hábitat popular y el suelo de propiedad estatal no sean transferidos y capitalizados por agentes y procesos de especulación inmobiliaria. Asimismo, es sumamente necesaria y relevante la regulación estatal de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general en pos de dar pleno cumplimiento al principio de la función social y ambiental de la propiedad, aspectos presentes en la Constitución Nacional a través de la incorporación, en 1994, de los pactos y tratados internacionales de derechos humanos.

El financiamiento de las viviendas sociales y de otras inversiones de infraestructura, para ser sustentable, viable y equitativo, puede sostenerse en fondos provenientes de diferentes mecanismos de gestión del suelo, como por ejemplo: recuperación de plusvalías urbanas, gravámenes impositivos a inmuebles ociosos y a desarrolladores inmobiliarios y constructoras por solicitud de permisos de construcción, densidad y superficie inmersa en el proceso de edificación. Se considera prioritario que las tierras fiscales, a través de zonificación especial, sean afectadas a políticas habitacionales orientadas a resolver las necesidades de los sectores más afectados, evitando que sean destinadas a negocios y actividades especulativas.

REGULARIZACIÓN DOMINIAL

En la actualidad existen diversas modalidades de regularización del dominio de los terrenos, que permiten garantizar la tenencia estable y permanente priorizando el

usufructo de los inmuebles. Estas alternativas no se limitan a la propiedad privada individual, incluyendo opciones como la propiedad cooperativa o el otorgamiento de derechos de uso y goce a cada familia, de manera renovable, manteniendo la propiedad estatal. En este contexto resulta prioritario generar información sobre las diversas modalidades existentes y definir de manera participativa cuáles son las opciones de regularización dominial más adecuadas a cada caso. Asimismo, es esperable que se consideren mecanismos que restrinjan, al menos en forma temporal, la mercantilización del suelo e inmuebles, entendiendo que las soluciones habitacionales generadas a través de fondos públicos están orientadas a satisfacer necesidades elementales, como lo es la vivienda.

7

LA URBANIZACIÓN REQUIERE DE UN ABORDAJE ADECUADO PARA LA SOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL DE LOS INQUILINOS

La urbanización de villas requiere de la elaboración de diagnósticos y el diseño de intervenciones orientadas a la población inquilina y otros grupos especialmente vulnerados, garantizando que estos sectores habiten la ciudad en condiciones dignas y accedan a opciones seguras de tenencia de la vivienda.

EL REGISTRO DE LA CANTIDAD Y CONDICIONES DE HABITABILIDAD DE LOS INQUILINOS EN VILLAS

Es fundamental desarticular la multiplicidad de obstáculos que restringen el conocimiento de la situación habitacional de los inquilinos y otros grupos en condiciones de tenencia particularmente precaria (anticrético, sesiones, etc.) en villas. De manera complementaria, resulta imprescindible generar relevamientos sistemáticos sobre las condiciones de vida y la cantidad que representan estos grupos particularmente vulnerables que habitan en los barrios. A partir de esta información es necesario realizar diagnósticos que permitan conocer con precisión las distintas situaciones que afectan a este sector de la población de las villas. Es necesario desarrollar enfoques integrales que, en primer lugar, visibilicen el fenómeno de los inquilinos y, en segundo lugar, los reconozcan como sujetos de derecho a una vivienda digna y a ser parte de los procesos de urbanización. A partir de ello, son imprescindibles abordajes especiales desde el Estado para receptar esta problemática, que permitan construir una política urbana integral que garantice el acceso a una vivienda digna y a las ventajas resultantes de los procesos de urbanización y la permanencia. Esto es necesario para evitar someter a los inquilinos a los efectos de la especulación sobre la propiedad que pueda generar la expectativa urbanizadora, garantizando políticas que prevengan desalojos informales.

GARANTIZAR EL ACCESO A UNA VIVIENDA Y HÁBITAT ADECUADO PARA LOS INQUILINOS

La población inquilina, como todo el resto de quienes habitan las villas, tiene derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada para su reproducción individual y familiar. Esto implica intervenir sobre todas las dimensiones que hacen al déficit en este sector, considerando el hacinamiento, las condiciones de saneamiento, las ventilaciones y calidad de la vivienda, las condiciones de acceso a los servicios básicos de infraestructura y al equipamiento colectivo. Deben garantizarse las condiciones para acceder a una vivienda adecuada a precios accesibles. Los inquilinos están expuestos a diversos abusos relacionados con las condiciones jurídicas en que se

desarrolla el alquiler en villas. Es necesario que este sector de la población acceda a la tenencia segura de la vivienda, lo que no implica la mera regulación de los inquilinos que hoy existen en las villas.

PROMOCIÓN DEL ALQUILER SOCIAL

Como parte de una política más amplia destinada a resolver el déficit habitacional, se considera necesario implementar también en las villas sistemas de vivienda social en alquiler, conformados a partir de inmuebles de dominio estatal, que serán considerados una solución habitacional transitoria en la medida en que la vivienda estatal siga siendo adjudicada en propiedad a sus destinatarios. El Estado, a través de la generación de un Banco de Inmuebles, debe garantizar el suelo para la construcción de viviendas o la refuncionalización de edificios vacantes.

8

LA URBANIZACIÓN DEBE SER TAMBIÉN INTEGRACIÓN SOCIOCULTURAL Y SOCIOECONÓMICA

Las intervenciones de urbanización de villas deben propender a la integración real de su población, favoreciendo el ejercicio de derechos, anulando todo tipo de acción y discurso estigmatizador, y permitiendo el desarrollo de las actividades productivas que garantizan su reproducción económica.

INTEGRACIÓN SOCIOCULTURAL

La integración sociocultural implica combatir todo tipo de discurso y acción discriminatoria hacia las villas y su población, desarticular estigmas y favorecer la integración, reconociendo a los habitantes de estos barrios en su calidad de ciudadanos, con las mismas características, derechos y obligaciones que los del resto de la ciudad. Asimismo, es importante realizar un trabajo que rescate la memoria y la historia de cada uno de los barrios, los procesos de producción de esas porciones de ciudad y de los conflictos habitacionales que fueron superando.

Además, en las villas, como en el resto de la ciudad, conviven diversas colectividades, que tienen tradiciones culturales diferenciadas. Para propender a la integración, la urbanización de villas necesita promover la generación de espacios y condiciones que habiliten esas expresiones en un contexto de enriquecimiento mutuo. Es particularmente sensible el tratamiento oficial y mediático sobre las villas, en la medida en que pueden colaborar a reafirmar o revertir prejuicios; la existencia de canales de información en villas (como los que se abrieron a partir de la sanción de la ley de medios), resulta un aporte en ese sentido.

INTEGRACIÓN SOCIOECONÓMICA

La población de villas realiza actividades productivas en sus barrios y/o viviendas, que aseguran su sustento cotidiano. Los procesos de urbanización, habitualmente, han desconocido esa dimensión, omitiendo en sus intervenciones el resguardo y mejoramiento de las condiciones físicas necesarias para el desarrollo de esas actividades y, en muchos casos, estrechando e incluso destruyendo los espacios que las familias requieren para producir. Toda acción de urbanización requiere conocer cuáles son esas actividades, desarrolladas dentro, en las inmediaciones y fuera del barrio, generando a partir de ese diagnóstico acciones que permitan su permanen-

cia. En este sentido, no hay urbanización ni mejoramiento posible, si se destruyen o afectan negativamente las oportunidades y condiciones que permiten la reproducción económica de la población.

Asimismo, las obras públicas a realizar en el marco de los procesos de urbanización priorizarán la contratación de trabajadores con los que cuente el barrio, tanto para tareas de construcción como aquellas que involucren saberes técnicos y profesionales con los que cuente la población. Toda vez que sea posible, estas acciones se desarrollarán instalando capacidades productivas en los barrios, que serán útiles para las tareas de mantenimiento y readecuación futura que requerirán los barrios para garantizar las mejoras en el tiempo.

9 LA URBANIZACIÓN IMPLICA GARANTIZAR EL DERECHO A UNA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

Las intervenciones orientadas a la urbanización de villas y asentamientos deberán garantizar la seguridad de los vecinos y terminar con todo trato abusivo de las fuerzas de seguridad hacia sus habitantes. Asimismo, se deberá fortalecer el trabajo territorial que realizan los distintos organismos dedicados a garantizar el acceso a la justicia.

ACCESO A LA JUSTICIA

La mayoría de las personas que habitan en villas encuentran importantes obstáculos y dificultades (barreras económicas, lejanía de los centros de atención, desconocimiento de derechos, etc.) para acceder a la justicia. En algunos de estos barrios existen distintos organismos cuyo objetivo es facilitar ese acceso a las personas en condición de vulnerabilidad e integrarlas en el sistema de administración de justicia. Esta proximidad territorial opera en numerosas ocasiones como facilitador en la prevención y resolución de conflictos. El acceso a la justicia es un derecho humano cuyo incumplimiento impide el goce de otros derechos, por lo que resulta indispensable el fortalecimiento del trabajo que realizan las diferentes agencias estatales y su coordinación.

LA SEGURIDAD EN LAS VILLAS, UNA DEUDA HISTÓRICA

La seguridad ciudadana resulta una condición necesaria para el fortalecimiento de la integración social y la promoción de la participación y el acceso a la justicia de todos los habitantes. Una concepción integral de la seguridad implica la prevención de la violencia física y la garantía de condiciones de vida dignas para la población. La urbanización de las villas debe contemplar el diseño y la implementación de políticas de seguridad orientadas a garantizar los derechos de los vecinos, terminando con los abusos policiales que hasta hoy son cotidianos en estos barrios.

FOCO CONTEXTUAL

Un tratamiento de las problemáticas de delito y violencia que solo contemple soluciones punitivas, policiales y carcelarias multiplica las condiciones para que proliferen aquellos delitos que se pretende combatir y no resuelve los problemas de fondo de estos territorios, su aislamiento y estigmatización. Deberán buscarse estrategias de acción sensibles al contexto y a cada situación particular, tomando en consideración las causas sociales e institucionales de la violencia con el propósito de trabajar sobre los factores estructurales.

La integración de las villas a la ciudad requiere estrategias de abordaje que articulen las políticas de seguridad con otras políticas públicas y complementen las acciones del sistema penal con intervenciones de todas las áreas del Estado. Estos recursos estatales deben generar una mayor protección para los sectores excluidos, de modo de no profundizar las desigualdades.

CONTROL ESTRICTO DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD QUE TENGAN PRESENCIA EN LAS VILLAS

Como ocurre en cualquier barrio de la ciudad, las fuerzas de seguridad deben tener presencia en las villas. Pero también deben estar especialmente preparadas para trabajar con todos los sectores de la comunidad, evitando prácticas discriminatorias y violentas. La presencia de las fuerzas debe ser acompañada por el despliegue de mecanismos de control de su desempeño con presencia en el territorio y de fácil acceso para las víctimas de abusos policiales y sus familiares.

10 LA URBANIZACIÓN DEBERÁ SER SUSTENTABLE EN EL TIEMPO E INTEGRAR LA DIMENSIÓN AMBIENTAL

La urbanización de villas debe involucrar un sistema de diagnóstico, monitoreo, evaluación y acompañamiento ex post que identifique, mida y analice la evolución, resultados e impactos, posibilitando el desarrollo de nuevas acciones que garanticen su sustentabilidad hasta la culminación de su proceso. Es clave que se destinen en forma sostenida las partidas presupuestarias que garanticen esas etapas, que estas sean correctamente gestionadas y puedan ser monitoreadas de forma accesible. Por otro lado, resulta fundamental advertir los riesgos ambientales de cada barrio de modo de implementar proyectos que los gestionen adecuadamente.

DIAGNÓSTICO, MONITOREO, EVALUACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO EX POST

Las acciones destinadas a conocer las características demográficas y urbanas del barrio, el seguimiento de las obras a realizar y la ponderación de los resultados se desarrollarán en forma transversal al proceso de urbanización para garantizar su sostenibilidad en el tiempo. La información a relevar para el diagnóstico, el monitoreo, evaluación y acompañamiento ex post del proceso de urbanización se realizará incorporando la perspectiva de género y diversidad sexual. Deberán considerarse como mínimo aspectos habitacionales, ambientales y espaciales, tales como el hacinamiento, los niveles de saneamiento, la exposición a riesgos ambientales, las condiciones edilicias de las viviendas y la accesibilidad equipamientos urbanos, fundamentalmente a instituciones educativas y de atención a la salud. Las distintas organizaciones de los barrios podrán participar en el diseño de los censos y relevamientos que garanticen esta información, sugiriendo la incorporación de aspectos que no hayan sido considerados originalmente por el organismo responsable.

Es fundamental que se introduzcan en la definición de las políticas a desarrollar provisiones respecto al crecimiento poblacional y urbano, de forma de anticiparse a necesidades futuras, tanto como sea posible. La perdurabilidad de las intervenciones a realizar es clave para hacer efectivo y sustentable el acceso a derechos que hoy se ven vulnerados por las condiciones socio-habitacionales de villas y asentamientos, es por ello que el proceso de plena integración entre las villas y el resto de la ciudad requiere de una intervención que no culmine con las obras físicas necesarias para regularizar la provisión de servicios, infraestructuras y soluciones habitacionales.

Deben plantearse plazos y parámetros de políticas estatales que hagan sustentables en el tiempo la efectiva mejora de las condiciones de vida en villas y su completa articulación con los entornos urbanos.

GESTIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES

Los problemas ambientales remiten a un tipo de desigualdad social dado que se concentran en forma desproporcionada en los territorios de mayor relegación social. El riesgo ambiental que surge como resultado de la exposición de la sociedad a las amenazas de la dinámica terrestre y atmosférica, y a las acciones de agentes contaminantes y tecnológicos, impactan con mayor profundidad en la población de villas que en otras áreas urbanas.

Se requiere de estudios ambientales y sociales que determinen la peligrosidad de los eventos naturales o tecnológicos, la exposición de bienes y personas, la vulnerabilidad social y la incertidumbre dada por las incógnitas del conocimiento de la cuestión y de su gestión para determinar las medidas de control, mitigación y/o remediación que eviten o disminuyan el riesgo. Es necesario establecer un modelo participativo de gestión del riesgo que desde el diagnóstico involucre a la población.

PRESUPUESTO PARA LAS VILLAS

Para garantizar la sustentabilidad del proceso de reurbanización resulta esencial que se destinen partidas presupuestarias acordes a los costos de las obras proyectadas y a los equipos profesionales (técnicos y sociales), y que se generen flujos financieros adecuados para sostener el proceso en el tiempo. Las partidas presupuestarias y su ejecución deberán adecuarse a la magnitud de las intervenciones y a los tiempos planificados para el trabajo social con la población y a la realización de las obras. Asimismo, deberán preverse las actualizaciones necesarias, cuando así correspondiere, para garantizar que los materiales y los procesos de obra se ajusten a lo pautado en las licitaciones públicas. El financiamiento debe preverse también para el acompañamiento técnico y social ex post, como así también para reparaciones o mejoras necesarias en la etapa posterior a la finalización de las obras.

TRANSPARENCIA Y CONTROL DE LOS RECURSOS

Los procesos de urbanización de villas implican el manejo de una gran cantidad de recursos públicos. El Estado debe generar la buena administración de dichos recursos generando procedimientos transparentes y equitativos en su administración. Los gastos que demanden las diversas obras, servicios y contrataciones deberán ser permanentemente difundidos y de fácil acceso para quien desee conocerlo.

PRESERVAR Y FORTALECER LOS LAZOS COMUNITARIOS

Los barrios populares suelen contar con sólidas tramas organizativas comunitarias. Estos vínculos son producto de la necesidad de mancomunar esfuerzos para instalar equipamientos colectivos, la provisión de servicios, o resolver problemas territoriales; así como de los lazos existentes entre comunidades migrantes, el desarrollo de actividades culturales, recreativas y deportivas; o por la propia vecindad, más próxima en las villas que en buena parte del resto de la ciudad. Estos lazos comunitarios son fundamentales para darle a los barrios reurbanizados sustentabilidad en el tiempo, partiendo de una asociatividad construida que resulta clave para conso-

lidar y ampliar las mejoras que se generen a partir de las intervenciones estatales.

SON PARTE DEL ACUERDO POR LA URBANIZACIÓN DE LAS VILLAS HASTA LA FECHA:

Alianza Internacional de Habitantes - Latinoamérica; Área de Estudios Urbanos-Instituto de Investigaciones Gino Germani (AEU-IGG); Asamblea Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires; Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos; Asociación Civil Madre Tierra; ACIJ - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia; ATAJO (Dirección General de Acceso a la Justicia de la Procuración General de la Nación); Carrera de Arquitectura de la Universidad Nacional de Avellaneda; Carrera de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Matanza; Centro De Acción Urbano Ambiental - UNLP; CELS - Centro de Estudios Legales y Sociales; Centro de Estudios para el Cambio Social CECS; CEAPI - Centro de Estudios y Acción por la Igualdad; Centro de Hábitat Inclusivo (UBA- FADU); Centro de Justicia y Derechos Humanos (UNLA); Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CIHaM -FADU (UBA); Centro Latinoamericano de Derechos Humanos (CLADH); Ciudades Reveladas; CEJIP - Centro para una Justicia Igualitaria y Popular; Colectivo por la Igualdad; Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón; Corriente Villera Independiente; CTA Capital; El Hormiguero; Federación de Villas (FEDEVI); Formación Investigación y Defensa Legal en Argentina (FIDELA); Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Bs. As. (Fotivba); FOL - Frente de Organizaciones en Lucha; Frente Popular Darío Santillán; Frente Territorial Salvador Herrera; HABITAR Argentina; Instituto de Hábitat Urbano del CPAU | Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo; Instituto de la Espacialidad Humana (FADU (UBA); Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento (ICO-UNGS); La Alameda; Laboratorio de Políticas Públicas (LPP); La USINA; Lxs Invisibles; Maestría en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (UBA - FADU); Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Movimiento de Defensa de la Vivienda Familiar (MO.DE.VI.FA.); Movimiento de Ocupantes e Inquilinos; Libres; Observatorio Organización 14bis; Organización Popular Cienfuegos; Patria Grande; Poder Ciudadano; Blog Proyecto Riachuelo; Proyecto Habitar (UBA- FADU); Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA); Taller 36 arquitectura ciudad (T36 AC / FAUD-UNC); Taller forma&proyecto (UBA - FADU); Taller Libre de Proyecto Social (TLPS / UBA- FADU); Turba Talleres De Urbanismo Barrial (TURBA); TECHO - Argentina; Urbana Te ve; WINGU; Organizaciones, representantes y vecinos/as de barrio Fátima; Barrio Los Piletos; Barrio Los Pinos; Playón de Chacarita; Rodrigo Bueno; Villa 1.11.14; Villa 15; Villa 17; Villa 19; Villa 20; Villa 21.24; Villa 31-31 bis; entre otros/as.



 /cesbaok
 /cesbaok
 /cesbaok

www.cesba.gob.ar
www.bdigital.cesba.gob.ar
www.mapa.cesba.gob.ar

ISBN 978-987-4097-41-5



9 789874 097415