



**UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN**



GEORGETOWN UNIVERSITY

Universidad Nacional de San Martín – Escuela de Política y Gobierno
Georgetown University – Graduate School of Arts and Sciences

Maestría en Políticas Públicas y Gestión del Desarrollo
Master of Arts in Development Management and Policy Program

**“Evitando el exilio: Formalización dominial y gentrificación en la
urbanización de la Villa 31 – 31bis, 2017-2019)”**

**Tesis presentada para optar por el Grado de Magíster en Políticas Públicas y
Gerenciamiento del Desarrollo**

ante

**Universidad Nacional de San Martín – Escuela de Política y Gobierno Maestría en
Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo**

y

**Georgetown University – Graduate School of Art & Sciences Master of Arts in
Development, Management & Policy
Sugerencias para Santiago Cisco**

**Tesista: Santiago Cisco
Director de Tesis: Luciano Andrenacci**

Índice

Introducción.....	2
Agradecimientos	6
Capítulo I: Marco teórico, antecedentes y metodología	7
Los asentamientos como “trampas de pobreza”	7
Formas de lidiar con la cuestión	8
Urbanización como solución a la informalidad	9
Gentrificación	12
Especulación inmobiliaria	15
Alternativas de política antigentrificatoria/antiespeculativa	18
Metodología de la investigación	24
Capítulo II: Características de la Villa 31	26
Historia del barrio	49
Características del barrio	56
Sistema político del barrio	58
Capítulo III: El programa de reurbanización	61
Discusión de la Ley 3343 y posición del GCBA	¡Error! Marcador no definido.
El proyecto de urbanización	61
Avances	65
Ley 6129: Criterios de dominiación	68
Criterio de actuación de otros organismos: El Instituto de Vivienda de la Ciudad.....	71
Riesgos	73
Conclusiones.....	77
Anexo	83
Ley 6129	83
Bibliografía.....	99

Introducción

Las ciudades latinoamericanas están caracterizadas por un paisaje dual: Por un lado, la ciudad formal, reconocida por el Estado, y otra informal, las villas miseria sin acceso a servicios públicos y con un nivel de desarrollo económico bajo. Estos últimos son una solución que la gente de bajos recursos encuentra para los problemas de déficit de vivienda cuando no pueden recurrir al mercado formal.

Estas suelen estar ubicados en terrenos ocupados ilegalmente y no suelen tener acceso a los servicios públicos básicos como pavimentación, agua potable o electricidad. En muchos casos, el acceso a estos servicios se da a través de conexiones informales inseguras y de baja calidad. Por otra parte, están caracterizados por una urbanización caótica, debido a la ausencia completa de planeamiento. Sus espacios de circulación son inadecuados (generalmente consisten de pasillos angostos irregulares, lo que les da a estos barrios la apariencia de laberintos), las edificaciones son inseguras y el espacio público es escaso, ya que cada espacio libre es usado para la construcción de vivienda.

Como consecuencia de todo esto, sus habitantes viven en forma precaria, a lo que se suma que, debido a la ausencia de títulos de propiedad en sus viviendas, son vulnerables a expropiación y a abusos, ya que sus derechos no están protegidos por ningún tipo de legislación. De acuerdo a Fernández (2011: 7), los gobiernos latinoamericanos recurrieron varias veces a lo largo de la historia a los desalojos forzados como política hacia las villas miseria.

Por otro lado, los servicios públicos, como el alumbrado, cloacas, electricidad, agua potable y pavimentación están ausentes o están presentes en forma precaria, como conexiones ilegales o comunitarias (Fernández, 2011: 8).

Además, las villas enfrentan muchas veces problemas ambientales importantes, como contaminación o acumulación excesiva de basura, lo que afecta la salud de su población (ibid.).

También, muchas veces están contruidos cerca de lugares peligrosos, como vertederos de basura o industrias muy contaminantes, o no aptos para la urbanización, como zonas inundables (UNHabitat, 2003: 11).

Asimismo, las condiciones de vida muchas veces no cumplen con los estándares mínimos: abunda la gente que vive en condiciones de hacinamiento, lo que a menudo implica que más de una familia ocupe un mismo cuarto; el acceso y la movilidad es difícil debido a que los espacios de circulación son irregulares y la ventilación es insuficiente. El hábitat también es precario debido a que muchas veces está construido en materiales no permanentes o con una estructura subóptima (UNHabitat, 2003: 11).

Todas estas condiciones favorecen que los habitantes en villas, por otra parte, sufran una fuerte estigmatización por otros sectores de la sociedad, que los asocian al delito. También, muchos de estos factores contribuyen a lo que a continuación llamaremos “trampa de pobreza”.

La relación del Estado con estos fenómenos urbanos fue variando a través del tiempo. En un primer momento, los gobiernos latinoamericanos optaron por ignorar el problema: Se percibía como algo temporal. Como la experiencia de los países desarrollados indicaba, se tratarían de asentamientos temporales de migrantes internos que luego darían paso a barrios obreros (Marx et al, 2012: 188).

La permanencia de estos asentamientos dio lugar a una segunda fase de intervención, en la que se buscó erradicar estos barrios y desalojar a sus habitantes. Además de ser un enfoque violento, no tuvo los resultados deseados debido a la resistencia que despertaba entre sus habitantes y la incapacidad para evitar la formación de nuevos asentamientos.

Una tercera fase estuvo relacionada con la construcción de complejos masivos de vivienda social. Durante esta etapa, los habitantes de villas fueron reubicados en estos complejos en los que se les garantizaba una vivienda y servicios básicos. Sin embargo, este enfoque falló nuevamente por su elevado costo y porque no atacaba los determinantes de la

pobreza urbana.

Recientemente, está ganando lugar un nuevo enfoque hacia este problema: los planes de reurbanización integral. Estos no buscan remover a la población del lugar en donde está asentada, sino que se basan en la provisión de infraestructura básica, transporte y servicios en la villa. Por otra parte, muchos de estos planes buscan también la “regularización dominial” de las viviendas, lo que legaliza y asegura su tenencia.

En principio, este nuevo enfoque es más efectivo que los anteriores en mejorar las condiciones de vida de los habitantes. La provisión de infraestructura básica, el mejoramiento de los hogares, la provisión de servicios básicos y la integración del barrio con el resto de la ciudad son factores que mejoran notablemente la calidad de vida de los vecinos. Sin embargo, en determinadas condiciones estos proyectos pueden promover dinámicas de especulación inmobiliaria que, a su vez, abren al paso a procesos (queridos o no queridos) de “gentrificación”.

Si el barrio está ubicado sobre terrenos atractivos, dado el diferencial del precio actual del terreno con el precio potencial, es posible que despierte el interés de inversores inmobiliarios. Además, una vez el barrio haya sido intervenido, si tiene una buena ubicación puede despertar el interés de personas de mayor nivel adquisitivo que los habitantes originales por viviendas de bajo costo. Se le llama gentrificación (del inglés, *gentry*, que hace referencia a estratos urbanos altos) a la expulsión de la población original y su reemplazo por otra; por lo que el efecto neto sobre la población objetivo del mejoramiento barrial puede redundar en un empeoramiento de su calidad de vida.

El objetivo inicial de este trabajo fue analizar algunas propuestas de política pública que mitiguen las posibilidades de que del proyecto de urbanización de Villa 31, ubicada en el barrio de Retiro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dispere una dinámica gentrificatoria. La propuesta consistía en proponer un esquema de titulación alternativa que no implique la entrega de títulos de propiedad a los dueños de las viviendas ya que esto podría posibilitar la

mercantilización de la vivienda en el barrio y generar expulsión de muchos de sus habitantes que no pudieran enfrentar las fuerzas del mercado. A pesar de la intención inicial, la existencia de un plan de titulación entre los funcionarios responsables del proyecto de urbanización hizo que esta propuesta perdiera sentido, por lo que se reorientó la investigación a analizar la relación entre los proyectos de urbanización integral y la posibilidad de que estas gatillen dinámicas gentrificatorias, tomando como caso el proyecto de urbanización de Villa 31. El proyecto es llevado a cabo por la Secretaría de Integración Social y Urbana, perteneciente a la Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El organismo es el encargado de la ejecución de la Ley N° 3343, la cual dispone la urbanización del polígono correspondiente a las villas 31 y 31 bis.

En el primer capítulo se discutirán los abordajes teóricos que tuvo la cuestión de las villas miseria. Se expondrá el concepto de trampa de pobreza (Marx et al, 2012) que sirve para explicar los determinantes de la pobreza en villas miseria. Por otra parte, se analizará la evolución histórica de cómo los distintos gobiernos latinoamericanos abordaron la cuestión de las villas miseria. Por otra parte, se explicará el concepto de gentrificación y de especulación inmobiliaria y se analizará su relación con los planes de reurbanización integral. Asimismo, se verán distintas alternativas para abordar estos problemas. También, se discutirá a diferencia entre villas y asentamientos.

En el capítulo dos, se analizará las características de la Villa 31. Se recorrerá su historia y se expondrán las características socio demográficas de su población. En el capítulo tres, se investigará el programa de reurbanización integral del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y se pondrá énfasis en los riesgos gentrificatorios que podrían despertarse a partir de su política de dominiación. Por último, en la conclusión se discutirán distintas recomendaciones para morigerar estos efectos.

Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer a mi director de tesis Luciano Andrenacci sin cuya orientación y acompañamiento no podría haber realizado este trabajo.

Por otra parte, agradezco a Fernando Danza y a Sabrina Ajmechet por sus consejos y devoluciones.

A mis compañeros de maestría por el soporte y la ayuda que me dieron en todo momento.

Por último, quiero agradecer a amigos y familiares por acompañarme en todo este proceso.

Capítulo I: Marco teórico, antecedentes y metodología

Las villas como “trampas de pobreza”

De acuerdo con las teorías de modernización, las villas son fenómenos transitorios que se producen en economías en desarrollo de crecimiento acelerado (Marx et al, 2012: 188). Entonces, en un paso posterior de desarrollo económico, darían lugar a la urbanización formal. Sin embargo, en muchos casos esto no ha ocurrido: Muchas villas del mundo en desarrollo han sobrevivido por décadas y en ellos han vivido varias generaciones de personas.

¿Por qué ocurre esto? Marx et al (2012: 191) explican que las villas podrían estar funcionando como “trampas de pobreza”. Debido a algunas de sus características, podrían estar bloqueando la acumulación de capital e impidiendo a sus ocupantes salir de la pobreza, más allá de si el país está o no creciendo.

En primer lugar, la provisión sub óptima de bienes públicos, la infraestructura deficiente y el hacinamiento conducen a bajos niveles de sanidad y de capital humano (Marx et al, 2012: 192). Como se mencionó anteriormente, las villas no cuentan por lo general con instalaciones de agua potable o saneamiento. De acuerdo a los autores, existe una relación entre los bajos niveles de sanidad y los resultados económicos a largo plazo (Marx et al, 2012: 194): La mayor concentración en la supervivencia, podría conducir a una menor inversión en capital humano, lo que generaría un loop de falta de movilidad social a lo largo de las generaciones¹ (Marx et al, 2012: 194).

En segundo lugar, las villas enfrentan niveles crónicamente bajos de inversión pública

¹ Si bien no existe una relación lineal entre educación e ingresos, como plantean las teorías más ingenuas del capital humano de la década del 60 y del 80, ya que, como sostiene Aronson (2007), los ingresos también están afectados por otros factores como el sexo, la raza, la etnia, el origen o incluso la competencia, que devalúa la educación para el mercado, si es verdad, tal como señalan Villalobos Monroy y Pedroza Flores (2009), que existe evidencia empírica de que la inversión en educación o formación aumenta las probabilidades de mejorar los ingresos en el futuro.

y privada (Marx et al, 2012: 194): Los derechos de propiedad mal definidos generan que sus habitantes no tengan incentivos para invertir en sus casas o vecindarios. Esto se ve agravado por el alto nivel de inversión necesario para generar un salto de nivel de vida, en forma privada, estos no tienen los ingresos suficientes para poder afrontarlo.

En tercer lugar, y asociado a lo anterior, las villas son lugares que muchas veces son ignorados por el Estado (Marx et al, 2012: 197). Debido a su informalidad, muchas veces no son considerados elegibles por parte de los organismos de planeamiento urbano. Además, la falta de información confiable muchas veces condiciona la posibilidad de elaborar políticas en estos territorios. Asimismo, las políticas públicas de calidad subóptima en relación con la ciudad formal puede dar lugar a la aparición de actores privados que pueden estar en contra de la intervención estatal. Estos podrían coaligarse con actores relacionados al gobierno para preservar el statu quo en las villas miseria (Marx et al, 2012: 198).

Formas de lidiar con la cuestión

Los gobiernos adoptaron distintas estrategias para poder lidiar con este problema. Las primeras perspectivas se basaban en la experiencia de la industrialización en países desarrollados, en donde las migraciones del campo a la ciudad generaron villas en los suburbios de los grandes centros urbanos. Estos fueron formados por los trabajadores de las fábricas y desaparecieron a través del crecimiento económico y de intervenciones gubernamentales de bajo alcance.

Sin embargo, la permanencia de las villas dio lugar a una segunda forma de abordaje: los intentos de desalojo forzados. A pesar de esto, los intentos de desalojo fueron un fracaso: Los mismos enfrentaban una fuerte oposición popular y no resolvían el problema, sino que lo trasladaban, ya que no se solucionaba el déficit habitacional.

El fracaso de esta estrategia dio lugar a otro abordaje: La relocalización a grandes complejos habitacionales. Para ellos, la solución consistía en otorgar viviendas a los habitantes de las villas miseria, por lo que se iniciaron enormes emprendimientos de vivienda social, como el complejo de Tlatelolco o Cidade de Deus, en los que se relocalizó a los mismos (McGuirk, 2015: 77).

Esta experiencia tampoco resultaría exitosa (McGuirk, 2015: 22): A pesar de los esfuerzos gubernamentales, la población en villas no dejó de crecer; además, este abordaje era extremadamente caro y los complejos de vivienda masivos eran difíciles de mantener en el largo plazo; por último, la imposibilidad de entender los verdaderos determinantes de la pobreza en villas generó que estos complejos se convirtieran en contenedores masivos de pobreza, precariedad, hacinamiento y crimen (McGuirk, 2015: 20).

Urbanización como solución a la informalidad

El problema de estas soluciones es que no tenían en cuenta las particularidades de cada situación y adoptaban un enfoque genérico para intentar terminar con la informalidad urbana. Según Fernandez (2011: 10), la regularización es la mejor opción para abordar la problemática de las villas ya que no busca destruir la sociedad preexistente a la intervención: Estas se basan en mantener a las personas en el lugar que ocuparon y que vivan de forma digna. Se basan en que, si el gobierno ignoró o toleró la situación, el tiempo genera derechos y no se los puede retirar de allí.

Los programas de mejoramiento urbano-ambiental e integración social (Clichevsky, 2000: 33) buscan mejorar la infraestructura, dotar de servicios básicos, planeamiento urbano y políticas socioeconómicas a los barrios vulnerables y en muchos casos regularizar dominialmente las viviendas ocupadas.

A diferencia de las alternativas anteriores, este tiene un enfoque mucho más integral:

Reconoce implícitamente la existencia de trabas al desarrollo económico en las villas y busca resolverlas a través de una inversión masiva en infraestructura que mejore la calidad de vida de los habitantes del barrio intervenido.

Un ejemplo de este tipo de planes lo constituye el plan “Favela Bairro” en Rio de Janeiro, que fue un plan masivo de urbanización de favelas en los morros de esa ciudad. Siguiendo a Mc Guirk (2015: 121), fue innovador en varias maneras: Se realizó una inversión importante en infraestructura para llevar los servicios básicos (agua potable, cloacas, electricidad formal, pavimentación e iluminación) a los barrios. También, se otorgaron créditos para la mejora de vivienda y se puso un fuerte énfasis en la mejora del transporte para mejorar la conexión de las favelas (en los morros de la ciudad) con el centro, la zona de mayor actividad económica de la ciudad. Asimismo, se hizo una inversión fuerte en educación y servicios de salud.

El proceso de dominiación fue considerado como el eslabón final del proyecto. Para lograrlo, las viviendas tenían que cumplir una serie de requisitos como el mejoramiento de la vivienda y el completamiento de las obras de infraestructura en el vecindario donde residían (Fernandez, 2011: 35).

El programa alcanzó resultados importantes: 75.796 familias fueron intervenidas en 62 favelas y el 96% de los hogares logró la provisión de agua potable, cloacas y calles pavimentadas (Magalhaes & De Vilarrosa, 2012: 150). Por otra parte, el valor de las propiedades intervenidas subió un promedio de 42% (Fernandez, 2011: 37).

Distinción entre Asentamientos, “Nuevos Asentamientos Urbanos” y villas

Es importante distinguir las villas miseria de otros tipos de hábitat informal: Asentamientos y los llamados Nuevos Asentamientos Urbanos (NAUs). Las villas, como se explicará más adelante, fueron ocupaciones no organizadas que fueron creciendo

paulatinamente a lo largo del tiempo a través de la llegada de nuevas familias al territorio ocupado. Las mismas, como se explicó anteriormente, presentan un trazado irregular. Clichevsky (2003: 351) las distingue de los asentamientos, los cuales los caracteriza como ocupaciones organizadas de tierra con asesoramiento técnico de ONGs y un trazado más regular del terreno. Por otra parte, son de aparición más reciente, a partir de la década de 1980 (Clichevsky, 2003: 358).

Por otra parte, otros autores (Rodríguez, 2009) hablan de otro tipo de asentamientos: Los Nuevos Asentamientos Urbanos. Esta distinción es además importante ya que el Estado en la actualidad tiende a diferenciar su curso de acción entre los dos: Mientras que en las villas suele optarse por la radicación, en los asentamientos predomina el desalojo (Rodríguez, 2009: 208).

A diferencia de las villas miseria, los Nuevos Asentamientos Urbanos empezaron a surgir en la década del '80 a partir de las transformaciones sufridas por el país para adaptarse a los procesos de globalización: Pérdida de legitimidad del Estado y una mayor primacía del mercado como ordenador de la sociedad. Sin embargo, su volumen creció exponencialmente a partir de la crisis del 2001 (Rodríguez, 2009: 199).

Las transformaciones en el mercado de trabajo producidas por estos procesos generaron el desplazamiento de amplios sectores de la población, que tuvieron que encontrar estrategias alternativas para acceder a la vivienda (Rodríguez, 2009: 200). Los niveles de empobrecimiento que se alcanzaron en la crisis del 2001 agudizaron estas dinámicas.

Los asentamientos suelen tener construcciones más precarias que las villas. Las casillas en asentamientos suelen estar hechas de materiales como chapa, cartón, plásticos, bolsas y cartones, lo cual genera un mayor peligro de derrumbes e incide negativamente sobre la calidad de vida de sus habitantes (Rodríguez, 2009: 206).

Por otra parte, los Nuevos Asentamientos Urbanos suelen estar ubicados en

localizaciones que dificultan su radicación. Por un lado, una gran parte de ellos se encuentran en terrenos lindantes al ferrocarril o al Riachuelo. Por el otro, los terrenos en los que se encuentran, suelen ser de propiedad privada o del Estado Nacional. Esto contrasta con la situación de las villas que suelen estar ubicadas en terrenos fiscales con características más aptas para la radicación (Rodríguez, 2009: 205).

Asimismo, los habitantes de asentamientos suelen tener ocupaciones más precarias que los de las villas, como el oficio de cartonero, y presentan menores niveles de organización (ibid.). Esto último dificulta el establecer reclamos al Estado.

Gentrificación

De acuerdo a varios autores², los procesos de revitalización barriales pueden traer aparejado un riesgo: La gentrificación. La gentrificación es el proceso a través del cual los habitantes originales de un barrio de bajos ingresos se ven desplazados por habitantes de mayores ingresos, cambiando el carácter del barrio (Kennedy, Leonard, 2001: 1).

Este desplazamiento se produce a través de un desequilibrio entre la oferta y la demanda de viviendas; es involuntario y sucede por razones económicas (Kennedy, Leonard, 2001: 5): Ante aumentos del costo de vida, de los alquileres o de los impuestos, a causa de la presión que ejercen los nuevos habitantes, las personas de menores ingresos deben irse a pesar de que preferirían no hacerlo.

Según Casgrain & Janoschka (2013:24), el concepto tiene cuatro características. En primer lugar, se produce una reinversión de capital en un espacio definido y un alza correspondiente del valor del suelo de ese espacio o en áreas colindantes. En segundo lugar,

² McGuirk, 2015: 139; Fernandez, 2011: 37; Lees, Shin y López Morales, 2016: 155-160; y Cummings, 2015.

ocurre la llegada de agentes con mayor capacidad de pago que los usuarios establecidos en ese espacio o en áreas colindantes. En tercer lugar, cambian las actividades y el paisaje urbano controlados por los grupos que ingresan al territorio en cuestión. Por último, grupos sociales de ingresos más bajos que los que entran son desplazados en forma directa o son presionados indirectamente para desplazarse.

Si bien las causas del fenómeno son muy diversas, este se produce a partir de tensiones en el mercado inmobiliario. En primer lugar, un barrio de bajo nivel económico puede resultar atractivo para muchas personas de clase media que estén buscando un lugar donde vivir (Kennedy, Leonard, 2001: 11).

Por otra parte, en los lugares gentrificados aparece, en muchos casos, una brecha de renta (“rent gap”): Se produce una brecha entre el valor o la renta generada por el uso presente de un terreno y el valor o renta potencial mayor que podría generarse a partir de un uso jerárquicamente superior (Cuenya, 2011: 188). Esto favorece la especulación de personas que ven la posibilidad de comprar un bien inmobiliario a un valor bajo que luego verá su valor incrementado. Este factor puede estar asociado al anterior: Los nuevos habitantes pueden ver esta posibilidad o puede ocurrir que inversores, atentos a la llegada de los nuevos habitantes, vean al barrio como un lugar atractivo para comprar.

Según Jaramillo (2003), cuando ciertos terrenos pasan de un uso a otro superior o aumentan su capacidad de densificación, aumentan sus precios de manera abrupta y en un tiempo relativamente corto.

La enorme inversión en infraestructura y servicios básicos y la formalización de las relaciones de propiedad que hacen los gobiernos cuando buscan urbanizar una villa puede desencadenar procesos gentrificatorios. Si la villa está ubicada en un lugar atractivo, como son los morros de Rio de Janeiro, el shock producido por el incremento de la inversión puede generar aumentos importantes en el precio del terreno.

Por ejemplo, según Secovi Rio, una organización que representa los intereses de los profesionales del mercado inmobiliario de Rio de Janeiro, tan solo 72 horas después de la pacificación (sic.) de las primeras tres favelas, los precios saltaron alrededor de un 50% en los lugares intervenidos (Lees, Shin y López Morales, 2016: 159). Lo mismo es documentado por Cummings (2013: 39) en la favela Vidigal después de intervención. En muchas de estas ciudades, con un mercado inmobiliario ajustado, la aparición de propiedades atractivas a bajo costo supone un incentivo para su adquisición para una parte de la clase media, favoreciendo un impacto gentrificadorio.

Según Cummings (2013: 51), pueden verse tendencias gentrificadorias en dos de las favelas intervenidas por el programa Favela Bairro: La Rocinha y Vidigal. Según el autor, la intervención en los barrios y la formalización de las relaciones de propiedad generaron una tendencia gentrificadoria por el lado de la oferta, es decir un aumento en los precios de la propiedad y la especulación inmobiliaria³; y por el lado de la demanda, a partir de la aparición de clases gentrificadorias: la clase media baja que busca propiedad accesible en un mercado inmobiliario muy presionado, y el turista extranjero, atraído por la experiencia cultural que ofrecen las favelas, el paisaje y la conveniencia en términos de precio de estos lugares.

Entonces, la formalización de la propiedad, es decir, la entrega de títulos, puede actuar como la llave que introduce los mecanismos de mercado en un lugar en el que existe una brecha de renta importante, dadas la urbanización, las posibilidades de desarrollo y su atractivo en términos de ubicación. La entrega de estos podría entonces facilitar el negocio de la especulación inmobiliaria a costa del bienestar de los habitantes originarios de los barrios. De acuerdo a Handzic (2010: 17), las viviendas del programa Favela Bairro cuya propiedad fue formalizada incrementaron su precio notablemente en comparación con aquellas que no recibieron este título.

³ Incluso Cummings (2013:41) muestra el caso de un inversor alemán que adquirió varias parcelas en Alto Vidigal para explotarlas con fines turísticos.

Sin embargo, como mencionamos anteriormente, garantizar la seguridad en la tenencia es fundamental para desactivar muchas de las trampas de pobreza presentes en las villas. Schargrodsky y Galiani (2010: 701) encontraron, a través de un experimento natural en un barrio informal en el conurbano bonaerense, que el otorgamiento de títulos de propiedad en el grupo de tratamiento tiene efectos significativos en la inversión privada en los hogares y en educación. Esto va en línea con lo argumentado por Marx et al (2013): Al tener la certeza de no ser expropiados, las personas tienen más incentivos para invertir.

Especulación inmobiliaria

Otro riesgo de este tipo de políticas es el de despertar dinámicas de especulación inmobiliaria. Según Jaramillo (2003: 21-29), el Estado puede incidir en el valor de la tierra a través de su edificación, es decir, construyendo edificios que potencien el valor del terreno. Además, a través de la construcción de infraestructura, puede incrementar los valores de uso del suelo, por ejemplo, mejorando redes de transporte o creando infraestructura urbana (calles, cloacas, alumbrado, etcétera) posibilita usos de mayor valor que antes no eran posibles.

Por otra parte, el Estado puede incidir sobre el valor del suelo a través de la regulación sobre usos (comercial, residencial, oficinas, etc.) y densidad urbana (Jaramillo, 2003: 29). En determinadas circunstancias, el Estado puede juzgar deseable un resultado distinto al que generaría el mercado en forma espontánea. Las regulaciones, en este sentido, pueden afectar los usos que se le puede dar al terreno, así como también la densidad que puede tener la construcción. Esto altera el valor del terreno ya que puede restringir o ampliar la ganancia potencial que puede obtenerse a partir de los usos o densidades permitidas. Otro tipo de regulación que puede introducirse son los gravámenes sobre los terrenos, que también inciden sobre la ganancia potencial de los terrenos (Jaramillo, 2003: 32).

Las expectativas generadas por estos cambios pueden, a su vez, despertar distintas formas de especulación sobre el valor del suelo. La especulación pasiva ocurre cuando un inversor compra un terreno para esperar que su valor aumente en determinado tiempo para luego venderlo (Jaramillo, 2003: 57). Por otra parte, la especulación inductiva está relacionada con desarrolladores urbanos: Inversores que adquieren un terreno y cambian su uso para darle una mayor rentabilidad (Jaramillo, 2003: 60), por ejemplo, creando edificios de alto valor adquisitivo o de otros usos, como oficinas.

En este sentido, las operaciones de renovación urbana a gran escala producen una modificación en la rentabilidad de los usos del suelo (Cuenya, 2011: 3). Estas inciden en los precios de la tierra de los lugares en los que se llevaron a cabo los procesos de renovación urbana, posibilitando dinámicas de especulación pasiva, al generar ganancias para los propietarios de los terrenos; o inductiva, posibilitando la adquisición de los terrenos por parte de desarrolladores para cambiar el uso para el cuál fueron creados originalmente.

En primer lugar, los proyectos integrales de renovación urbana, al llevarse a cabo en lugares relegados y marginales, muchas veces ocupados por villas, posibilitan una modificación del uso del suelo desde uno de menor valor a otro que genere un valor mayor. La posibilidad de realizar este cambio da lugar a una rentabilidad potencial sustancialmente mayor a la que ostenta antes de la intervención urbanística (Cuenya, 2011: 4). Esto es conocido como “brecha de renta” (“Rent Gap”) y se refiere a “la creciente disparidad entre una renta real de suelo capitalizada por el uso presente deprimido y una renta potencial alta que puede ser capitalizada a partir del ‘uso mejor y más jerárquico’ del suelo” (ibid.).

En este sentido, la autora nombra tres actores principales en la Argentina (Cuenya, 2011: 7): El Estado, que es el poseedor de grandes extensiones de tierras en lugares estratégicos que fueron desafectados de antiguos usos; los grandes desarrolladores, que poseen una gran cantidad de capital y tienen la posibilidad de comprar las parcelas de suelo que los propietarios

originarios sacan a la venta, para luego desarrollar emprendimientos a gran escala; inversores medianos y pequeños que compran las propiedades de los desarrolladores en forma anticipada.

La posibilidad de generar una brecha de renta y un proceso especulativo de la tierra a partir del proyecto de urbanización de la Villa 31 y 31bis existe dado que esos terrenos hoy en día tienen una baja rentabilidad ya que no se encuentran urbanizados, no tienen disponibilidad de servicios públicos y son de propiedad pública. Sin embargo, dada la centralidad de su ubicación (su ubicación estratégica y su cercanía con zonas como Puerto Madero), una de las más caras de la ciudad, y su accesibilidad en términos de transporte⁴, los terrenos en los que está ubicada tienen un potencial de renta enorme si la misma es urbanizada y si las relaciones de propiedad son formalizadas. En este sentido, es posible que se despierten dinámicas de especulación pasiva por parte de los dueños de las viviendas (que se enriquecerían), generando una dinámica expulsiva sobre los no propietarios que no serían poseedores de un capital que se valorizaría con la transformación del barrio.

También, se pueden despertar dinámicas de especulación inductiva, al existir la posibilidad de que desarrolladores con intenciones de adquirir esos terrenos para destinarlos a usos de mayor valor. Un ejemplo del interés que despierta el área es que anteriormente existieron tres megaproyectos para reconvertirla en un proyecto inmobiliario similar a Puerto Madero: El Proyecto Retiro. La propuesta inicial, presentada en 1992, “consistía en reestructurar las estaciones terminales de transporte ferroviario para poder liberar unas 130 hectáreas que serían destinados a nuevos usos jerárquicos: un moderno centro de transporte público, edificios comerciales y zonas residenciales de alto estándar, centros culturales, hoteles de nivel internacional, y espacios verdes” (Cuenya, 2011: 14). La misma asumía la erradicación

⁴ En el mercado informal, las viviendas en Villa 31 son sustancialmente caras y los anuncios de urbanización dispararon sus valores. Para más información, visitar los siguientes artículos:
<https://www.lanacion.com.ar/1587818-en-la-villa-31-se-venden-casas-a-us-1000-el-metro-cuadrado>
<https://www.lanacion.com.ar/1927963-boom-inmobiliario-en-la-villa-31-piden-hasta-400000-por-casas-sin-escrituras->

de la Villa 31, a pesar de que no existió una propuesta sobre qué hacer con sus habitantes. Esta propuesta, y una segunda muy similar pero con una mayor consideración por la construcción de espacios verdes, no prosperaron debido a la conflictividad social que despertaron los planes de erradicación de la Villa 31. La última propuesta, presentada en 2001, contemplaba soluciones habitacionales para los habitantes de la villa, sin embargo, no se logró avanzar por diferencias entre el gobierno nacional y el de la ciudad (Cuenya, 2011: 15).

Alternativas de política antigentrificatoria/antiespeculativa

En la literatura se encuentran varias alternativas de políticas para combatir la gentrificación o la especulación inmobiliaria. Las mismas pueden dividirse en cuatro grupos: Las relacionadas con la regularización dominial, que restringen la libertad de comercializar la vivienda una vez transferido el dominio; las relacionadas con la regulación, como la zonificación, penalizaciones y restricciones; la creación de impuestos; y las que buscan fortalecer a la comunidad, para generar una mayor cohesión y evitar su desplazamiento masivo. A continuación, se analizarán algunos ejemplos.

Instrumentos regulatorios

Los instrumentos regulatorios constituyen reglamentaciones que permitan recuperar las plusvalías urbanas o redirigirlas en beneficio de la comunidad o de un plan urbano más integral (Ronconi y Pérez Moreno, 2006: 103).

Un instrumento de esta clase es la participación en plusvalías, que reglamenta la participación del Estado en las plusvalías generadas a partir de cambios regulatorios, como la zonificación, densidades permitidas y usos permitidos (Ronconi y Pérez Moreno, 2006: 105).

Un ejemplo lo constituye la Ley 388 de participación de plusvalías de Colombia, que establece que “las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo, incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes” (ibid.).

Por otra parte, en algunos casos se vinculan el permiso de construir o de hacerlo con determinado uso a densidad a la provisión de algún bien público. En este caso, los bonos por densidad (o por zonificación) implican el otorgamiento de un permiso de construcción de más densidad a cambio de la provisión de un servicio o beneficio a la comunidad, como la construcción de viviendas sociales para los habitantes menos favorecidos (Ronconi y Pérez Moreno, 2006: 106).

Asimismo, para evitar la especulación sobre los terrenos, se pueden otorgar ventas de derechos sobre los edificios, pero no sobre el suelo, de manera que no se transfiera el derecho de propiedad sobre este último.

Impuestos

Dentro de este grupo podemos encontrar impuestos propiamente dichos, tasas y contribuciones. Estos pueden definirse como “transferencias económicas de un agente privado al sector público exigidas coactivamente, sin contraprestación directa, y establecida mediante ley” (Ronconi y Pérez Moreno, 2006: 103). Los dos más importantes son el impuesto a la propiedad inmobiliaria y el impuesto a la renta por la ganancia a la venta de inmuebles, sin embargo, en América Latina éste ha sido aplicado de forma ineficiente por parte de los gobiernos locales, lo que generó la necesidad de recurrir a otros instrumentos (Cuenya et al., 2006: 15).

Las tasas son “el tributo o pago que total o parcialmente compensan el particular beneficio que un sujeto extrae del consumo de un servicio público determinado. Es decir la

obligación tributaria únicamente nace a partir del momento en que el sujeto pasivo hace uso de dicho bien o servicio público” (Ronconi y Pérez Moreno, 2006: 103). En este caso, la tasa más relevante son las tasas para obtener un permiso de construcción.

Las contribuciones son “pagos que compensan las ventajas obtenidas por un beneficio recibido, representado en un mayor valor de los bienes como consecuencia de una obra pública o la prestación de una función pública que beneficia especialmente a un grupo determinado” (Ronconi y Pérez Moreno, 2006: 103). Las contribuciones se aplican a los propietarios beneficiados con una inversión pública específica que mejora la rentabilidad del suelo, entendiendo que es injusto que una mejora que beneficia a un grupo específico sea pagado por toda la comunidad. El instrumento más utilizado para este fin son las contribuciones por mejoras, utilizadas para financiar obra pública en zonas ya ocupadas (Cuenya et al., 2006: 15).

Por otra parte, existen gravámenes vinculados a regulaciones urbanas que se aplican a propietarios o desarrolladores que se beneficien de los cambios en las regulaciones que permitan aumentar la rentabilidad de los usos del suelo (Cuenya et al., 2006: 15).

Recuperación de plusvalías urbanas

Las plusvalías urbanas son “el incremento del valor de la tierra que experimentan los terrenos a lo largo del proceso de urbanización” (Cuenya et al, 2006: 6). Las mismas representan una ganancia pasiva por parte de los dueños de los terrenos, sin tener una inversión por parte de los mismos. Existen principalmente tres factores generadores de plusvalías: En primer lugar, las inversiones en infraestructura y transporte realizadas por el Estado generan muchas veces una mejora en la accesibilidad de los terrenos, lo que redundan en un aumento de su valor (Cuenya et al, 2006: 8).

En segundo lugar, se pueden dar debido a un cambio en la regulación sobre el uso del suelo, que redundan en una mejora en la productividad de las inversiones en el terreno (ibid.).

Estas pueden ser: una modificación (o establecimiento) de la zonificación de usos del suelo, que permitan un uso más rentable (o el desalojo de usos no deseables); la autorización de un mayor uso del suelo a través de, por ejemplo, la elevación del índice de ocupación o permitiendo la construcción en una altura mayor (densificación); la creación de suelo urbano (ibid.). Los cambios en la regulación son también discutidos por Jaramillo (2003) quien muestra cómo estos permiten la transformación de un uso de suelo de una jerarquía inferior a otro superior, aumentando el valor del terreno aun sin haber hecho inversiones de ningún tipo.

En tercer lugar, las plusvalías pueden generarse a través de inversiones hechas por actores privados. En este caso, Cuenya (2006: 9) destaca cuatro casos: Los procesos de revitalización urbana en los que áreas céntricas deterioradas son transformadas hacia usos de mayor jerarquía, con el consecuente reemplazo de sus habitantes por otros de mayor poder adquisitivo (gentrificación); las iniciativas de mejoramiento de barrios precarios que son llevadas a cabo por sus propios habitantes y por organizaciones comunitarias; la producción de barrios privados o “countries”; y los grandes proyectos urbanos desarrollados en zonas estratégicas sobre predios de amplia extensión.

De esta manera, la recuperación de plusvalías sería la captación de una parte de los incrementos en el valor de la tierra, que son atribuibles a los esfuerzos públicos o comunitarios, para convertirlos en recaudación fiscal o para financiar mejoras que beneficien a la comunidad como un todo (Cuenya, 2006: 12). Las mismas pueden tener también un enfoque redistributivo, orientado a favorecer a los sectores más vulnerables en una comunidad y hacerlos partícipes de los beneficios obtenidos por los sectores más favorecidos⁵. Los autores reconocen tres tipos de instrumentos para la captación de plusvalías urbanas (Cuenya et al., 2006: 15): Impuestos; contribuciones y gravámenes vinculados a regulaciones urbanas.

⁵ En el caso Villa 31-31bis puede apreciarse esta diferencia entre los propietarios, que verían sus propiedades valorizarse por la intervención del GCBA, y los inquilinos, que sufrirían un aumento en los costos de vida sin tener un bien que se valore a cambio.

Por otra parte, los instrumentos pueden estar directamente relacionados con el principio de la recuperación de plusvalías; indirectamente conectados con ese principio o pueden ser instrumentos de generación o movilización de plusvalías pero que no necesariamente las capten (Cuenya et al, 2006: 16). En el primer caso, el gravamen capta parte del incremento del valor de la propiedad. Para ello, se debe tener registro de los valores antes y después de la intervención que generó las plusvalías (ibid.). En el segundo, el gravamen se carga a las propiedades que se estima fueron beneficiadas por una obra y su monto se establece en base a los costos de la obra, sin tener en cuenta estrictamente cuál fue el incremento en el valor de las propiedades a raíz de la intervención (Cuenya et al, 2006: 17). El tercero se relaciona con la capacidad del Estado de regular usos y densidades para las distintas zonas. Si bien esto no necesariamente implica la recaudación de un tributo, genera inequidades en la capacidad de valorización del suelo en los distintas partes en las que se aplica (Cuenya et al, 2006: 18).

Cooperativas de vivienda como caso de propiedad comunitaria

Es un error suponer que los regímenes de propiedad son binarios, es decir, se otorga el título de propiedad individual o se tiene inseguridad en la tenencia. Existen varios grises entre ellos. A continuación, discutiré una opción planteada por varios autores en casos de renovación urbana: Las cooperativas de vivienda.

Las cooperativas de vivienda son formas de propiedad comunitarias en las que la cooperativa es dueña del suelo (propiedad comunal) mientras que los miembros de la cooperativa tienen el derecho de uso del terreno en el que está su vivienda⁶. El mismo se basa en una estructura empresarial que promueve la igualdad, la democracia en la toma de decisiones y la horizontalidad en los procesos (Rosa Jiménez et al, 2016: 10).

El modelo de cooperativas de vivienda tiene varias ventajas: Mientras que existe

⁶ La forma de gestión más frecuente de estas cooperativas es este, en el que además los miembros hacen un aporte económico recuperable para pertenecer a la misma (Rosa Jiménez et al, 2016: 11).

seguridad en la tenencia, ya que la propiedad de las viviendas pertenece a la cooperativa, se restringen las fuerzas de mercado a través del régimen de propiedad no individual. Por otra parte, se fomentan los lazos sociales entre la comunidad, lo que facilita coordinar la inversión en espacios comunes y el mejoramiento de las viviendas individuales y genera un sentido de la comunidad, lo que mejora la resistencia de la a la gentrificación⁷.

Existen varias experiencias exitosas de cooperativas de viviendas en planes de revitalización urbana. Un ejemplo lo constituye la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) en Uruguay, una federación de cooperativas encargada de la construcción y mantenimiento de viviendas en la zona cercana al puerto de Montevideo. En este caso, las cooperativas son autogestionadas a través de órganos directivos elegidos por sus socios; las viviendas son autoconstruidas por sus socios a través de un esquema de ayuda mutua; y la propiedad de la vivienda es de la cooperativa (los propietarios tienen derecho de uso y goce que no es transferible en el mercado) (Di Paula, 2008: 192).

Otro ejemplo exitoso lo constituye la compañía de construcción de viviendas Coin Street Community Builders, en Londres. Surgida en 1983 a partir de la resistencia de los vecinos a que avancen los edificios de oficina en el área, es una empresa social⁸ que asumió los planes de acción elaborados por los vecinos: una serie de promociones de vivienda en régimen de cooperativa y un nuevo parque de ribera con un paseo, así como talleres, tiendas y equipamiento para el ocio (Velázquez y Verdaguer, 2016: 52). Por otra parte, la CSCB emplea a vecinos de la cooperativa, por lo que favorece el desarrollo de la zona y se ofrecen servicios sociales, como cuidados de niños, programas de apoyo familiar y actividades deportivas y artísticas orientadas a los vecinos (Velázquez y Verdaguer, 2016: 54).

⁷ Según Kennedy y Leonard (2001: 30), una comunidad con una red de asociaciones densas tiene una mayor capacidad para poder resistir presiones gentrificatorias, ya que facilitan la acción colectiva de los habitantes del barrio.

⁸ La ley británica define a una empresa como social cuando tiene fines principalmente sociales y reinvierte la mayoría de sus ganancias en objetivos sociales o comunitarios (Velázquez y Verdaguer, 2016: 55).

Además, la empresa debe reinvertir sus ganancias en el barrio y sus miembros deben ser vecinos, lo que posibilita la alineación de los intereses de la empresa con los de la comunidad. También, todas las decisiones importantes de inversión deben ser aprobadas mediante plebiscito en el vecindario (Velázquez y Verdaguer, 2016: 63).

La empresa tiene varias cooperativas subordinadas que se encargan de la construcción y mantenimiento de las viviendas (Velázquez y Verdaguer, 2016: 65). Las mismas tienen el carácter de “fully mutual”, que significa que los residentes no tienen la opción de compraventa de sus propiedades.

Metodología de la investigación

La presente investigación tiene un abordaje cualitativo, es un estudio de caso. Este tipo de abordaje, es una buena manera de obtener un conocimiento en profundidad sobre un fenómeno (Ragin, 2007: 144): A partir del estudio de este proyecto de urbanización en profundidad, es posible extraer conclusiones sobre los efectos gentrificadorios de los proyectos de urbanización integral en villas en general y sobre el caso de Villa 31 en particular.

Para la realización del estudio se recurrió a la investigación bibliográfica para la elaboración del marco teórico, a la utilización de fuentes secundarias y a la realización de entrevistas en profundidad. En cuanto a la investigación bibliográfica, se analizaron diversos casos de urbanización de barrios como el Favela Bairro en Río de Janeiro y el proyecto urbano integral de los barrios de los suburbios de Medellín. Asimismo, se investigaron diversos casos de gentrificación urbana y políticas antigentrificadorias emprendidas por gobiernos de distintos países.

Por otra parte, entre las fuentes secundarias utilizadas, se analizaron documentos de la Secretaría de Integración Social y Urbana, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y del

Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, ya que para la realización del proyecto de urbanización se recurrió al financiamiento de estos organismos. Se analizaron datos del censo realizado por la Secretaría de Integración Social y Urbana en las Villas 31 y 31bis, el Marco Ambiental y Social del proyecto presentado ante el Banco Interamericano de Desarrollo y la Evaluación de Impacto Ambiental realizada por el Gobierno de la Ciudad. También, se estudiaron presentaciones institucionales, documentos de difusión para los vecinos y leyes y proyectos de ley relacionados al proyecto de urbanización.

Además, se realizaron tres entrevistas en profundidad a funcionarios de la Secretaría de Integración Social y Urbana y del Instituto de Vivienda de la Ciudad con el fin de ampliar la información existente sobre el proyecto de urbanización. Las personas entrevistadas fueron Belén Barreto, coordinadora general en la Secretaría de Integración Social y Urbana; Julieta Rey, asesora en la Gerencia Operativa de Intervención Social y Hábitat del Instituto de Vivienda de la Ciudad; y Mercedes Di Virgilio, investigadora independiente del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, especialista en hábitat y pobreza urbana.

A partir de las diversas fuentes analizadas, se procedió a reconstruir los objetivos y características del proyecto de urbanización de Villa 31 y 31bis y a analizar los riesgos de que se desencadenen dinámicas gentrificatorias a partir de la intervención.

Capítulo II: Características de la Villa 31

Las primeras villas en Buenos Aires

Las primeras villas miseria en la Ciudad de Buenos Aires surgieron a principios del Siglo XX (Abduca, 2008: 3). Los primeros barrios se ubicaron en Bajo Belgrano y en la zona portuaria de Retiro, y estaban habitadas principalmente por inmigrantes polacos (Ibid).

Oszlak (2017: 84) relaciona este surgimiento con la urbanización desordenada producto de las políticas de industrialización del Estado, que generaron la concentración de oportunidades laborales y el asentamiento de familias migrantes en el AMBA. El proceso de industrialización que se dio en la región a partir de la década de 1930, acompañados de las fuertes migraciones recibidas y la falta de regulación por parte del Estado favorecieron el surgimiento de villas en los alrededores de las fábricas desordenadamente localizadas (Oszlak, 2017: 87).

A pesar de que las primeras villas miseria aparecieron en la década de 1930, el fenómeno cobraría importancia a partir de 1940 (González Duarte, 2015: 35). La industria que surgió en esa primer etapa de la Industrialización por Sustitución de Importaciones requería de un volumen importante de mano de obra, lo cual incentivaría la migración desde áreas rurales interior del país hacia las zonas urbanas (Abduca, 2008: 4). A diferencia de procesos migratorios anteriores, que estaban compuestos principalmente por migrantes europeos⁹, los migrantes que conformaron las villas miseria fueron principalmente migrantes internos y, más adelante, de países limítrofes (González Duarte, 2015: 35). Muchos de los migrantes debieron recurrir a una solución habitacional informal como piezas de inquilinato, hoteles y pensiones y, una minoría, a villas de emergencia (ibid.).

⁹ Una excepción fue el surgimiento de Villa Desocupación en Retiro (actual Villa 31) que inicialmente estuvo compuesta por inmigrantes polacos, aunque más tarde cambiaría su composición poblacional.

Según Oszlak (2017: 192), a diferencia de las experiencias en otros países latinoamericanos, la formación de villas en el AMBA tuvo algunas características singulares: En primer lugar, la ocupación de terrenos se produjo en general en forma paulatina sin tomas previamente organizadas. Por otra parte, la localización de las mismas se relacionó con la posibilidad de obtener empleo en sus proximidades.

A partir de la década de 1940, la cantidad de villas miserias empezó a crecer (Oszlak, 2017: 191). Según Abduca (2008: 5), para 1948 ya existían diez villas en la ciudad, las cuáles se ubicaron en distintos lugares de la Capital Federal, en las inmediaciones de las fuentes de trabajo y de viviendas y barrios precarios construidos por el Estado para albergar a hogares de bajos recursos. Por ejemplo, los habitantes de Villa Desocupación trabajaban en el puerto o en la Empresa de Ferrocarriles Argentinos (González Duarte, 2015: 37). Siguiendo a Villa Desocupación en Retiro, se formaron las villas de Bajo Belgrano, Colegiales y el bañado de Flores y, posteriormente, se constituyeron alrededor de esta última las villas 1-11-14 y la 13 (ibid.).

En los casos en los que el Estado daba señales de garantizar la permanencia en los terrenos ocupados, se observó un mejoramiento de la calidad de viviendas y la provisión de servicios mínimos de infraestructura, tales como calles internas, agua, luz, comercios y escuelas. Asimismo, se avanzó en la creación de formas de organización interna orientadas a la regulación de actividades comunitarias y de facilitar la acción colectiva fuera del barrio (Oszlak, 2017: 193).

Frente a estos procesos, el Estado adoptó una postura ambigua: por un lado, no se quería reconocer a las villas como un núcleo residencial por derecho propio, pero por el otro, muchos movimientos y partidos aspiraron a capitalizar el potencial político de sus habitantes (Oszlak, 2017: 193).

El inicio del paradigma de erradicación

El gobierno de la “Revolución Libertadora” planteó la erradicación como solución al problema de las villas, trasladando a sus habitantes a núcleos habitacionales permanentes (Abduca, 2008: 6). En 1956 se crea la Comisión Nacional de la Vivienda, que tenía como objetivo la elaboración de un “plan de emergencia” para la solución de la crisis del hábitat popular (González Duarte, 2015: 98). En este sentido, la Comisión elaboró un primer plan de erradicación, el cual se continuó durante el gobierno de Frondizi, aunque con algunas distinciones importantes que se mencionarán más adelante (Clichevsky, 2003: 367).

El plan concebía crear conjuntos habitacionales con áreas comunales, cercanos a los centros de trabajo y redes de transporte y poseían escuela primaria y servicios de abastecimiento (ibid.). Sin embargo, a pesar de haber proyectado reubicar a 34.000 pobladores, se ejecutaron 1682 viviendas para 8500 habitantes aproximadamente (ibid.).

El gobierno de Frondizi continuaría con el plan de erradicación con una diferencia: Durante su gobierno existió una separación entre el gobierno de la municipalidad de Buenos Aires y el Nacional (Abduca, 2008: 6). En este caso, el partido Comunista, Demócrata Cristiano y los socialistas, con presencia dentro el Consejo Deliberante de la Ciudad, tuvieron una postura reivindicativa de los intereses de los habitantes de las villas, por lo que se frenaron desalojos y se realizaron mejoras en las villas existentes (ibid.). Formalmente, se explicitó que el objetivo no era alentar el crecimiento de las villas, sino contener las necesidades de sus habitantes hasta tanto las obras conducidas por el plan de emergencia nacional estuvieran terminadas (ibid.).

El gobierno de Illia, por otra parte, buscó el diálogo con las organizaciones villeras e intentó institucionalizarlas, lo que contribuyó con su consolidación (Cravino, 2009: 20). En

1964, el gobierno de Illia lanza el “Plan de Vivienda para Erradicar Villas de Emergencia”¹⁰, a través del cual se le da a la Secretaría de Estado de Obras Públicas “la ejecución y dirección de un plan de construcción de viviendas permanentes, con la finalidad de erradicar definitivamente las actuales villas de emergencia en todo el país ajustándose a las disposiciones municipales vigentes”¹¹. La normativa contemplaba el pago de las viviendas a través de un préstamo de hasta treinta años de plazo¹². Sin embargo, la erradicación de villas como estaba estipulada no se llevó a cabo y, en cambio, se procuró mejorar las condiciones sociales y habitacionales de sus habitantes (Oszlak, 2017: 195).

A diferencia del período anterior, mientras que el gobierno nacional mantenía un diálogo fluido con las organizaciones sociales villeras, el gobierno municipal operaba a través de organizaciones creadas y subordinadas a la CMV, desconociendo a las anteriores (ibid.).

En 1967, durante la dictadura de Onganía, se creó la Comisión Municipal de Vivienda (CMV) a través de la Ley 17.174. Además lanzó el “Plan de promoción social, construcción y financiación de viviendas, tendientes a solucionar el problema habitacional provocado por las inundaciones y la erradicación de villas de emergencia”¹³. El mismo consistía del establecimiento de dos programas en la zona de Capital Federal y el Gran Buenos Aires: El primero, uno de alojamiento transitorio en el cual se planeaba la construcción de 8000 viviendas en terrenos públicos destinados a alojar familias “de las villas a erradicar que no tengan posibilidades de una solución propia inmediata”¹⁴.

Por otra parte, el segundo programa buscaba la radicación definitiva de los habitantes de las villas mediante tres opciones: La primera, la radicación definitiva en otro lugar del país;

¹⁰ Ley 16.601, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000-304999/300115/norma.htm>

¹¹ Ley 16.601, artículo 1.

¹² Ley 16.601, artículo 4

¹³ Ley 17.605, disponible en la edición digital del Boletín Oficial del día 10 de enero de 1968 en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7034671/19680110>

¹⁴ Ley 17.605, art. 2, inc. 1.

la segunda, el otorgamiento de créditos para la adquisición de una vivienda propia; la tercera, destinada para las personas sin los recursos suficientes para ser incluidas en las dos anteriores, el otorgamiento temporal de una vivienda, dándole discrecionalidad al Estado sobre las condiciones para acceder al beneficio y estableciendo la posibilidad de cobrar un canon por el uso de la misma¹⁵.

Además, la ley contemplaba que las jurisdicciones en las cuales el plan se fuera a aplicar, debían adoptar medidas para la prevención de la construcción de nuevas villas y para evitar que las villas existentes crecieran¹⁶.

Los métodos compulsivos y violentos utilizados por el gobierno de Onganía para las erradicaciones despertaron el rechazo de la población afectada desde un inicio del plan, cuya oposición fue respaldada por la CGT de los Argentinos y el movimiento de los Sacerdotes del Tercer Mundo (Oszlak, 2017: 198).

Durante los dos últimos gobiernos de la Revolución Argentina, la intensa movilización de los habitantes de villas miseria, sumado al nuevo clima político posterior al Cordobazo, llevó al nuevo gobierno a intentar cooptar, a través de las redes clientelistas del Ministerio de Bienestar social, a este sector para ampliar las bases del régimen, por lo que se moderó la política de mano dura (Oszlak, 2017: 198).

Durante el gobierno peronista de 1973 – 1976 existió una tensión entre dos sectores: El de la CMV y la Secretaría Nacional de la Vivienda, que planteaban la necesidad de transformar a las villas, y el Ministerio de Bienestar Social dirigido por López Rega que buscaba impulsar la erradicación, aunque finalmente, terminaría primando este último (Clichevsky, 2013: 368).

La represión durante el Proceso

¹⁵. Ley 17.605, art. 2, inc. 2.

¹⁶ Ley 17.605, art. 4.

El golpe de estado de 1976 marcaría, según Oszlak (2017: 23) un cambio abrupto en la política hacia las villas: La política de erradicación se llevaría a cabo con un nivel de radicalización y violencia sin antecedentes en gobiernos anteriores. Ya desde los primeros meses posteriores al golpe se iniciaron varios operativos por parte de las FFAA con el objetivo de establecer un “control militar de la subversión” en esos lugares (Oszlak, 2017: 202).

Durante este período, el municipio asumiría un papel más activo en el proceso de erradicación, a diferencia de la centralidad que había tenido el Ministerio de Bienestar Social de López Rega en el gobierno anterior. Por otra parte, se radicalizó la política de congelamiento y erradicación de villas de los gobiernos anteriores (Oszlak, 2017: 203)

Además, se modificó el discurso con el que se abordaba la cuestión villera: Ya no se reducía a una cuestión habitacional, sino que se intentó, a través de una fuerte campaña comunicacional dirigida a la población general, de reformular la imagen de los habitantes de las villas para estigmatizar no sólo sus condiciones de vida, sino su “calidad humana” (Oszlak, 2017: 204). En este sentido, se creó la imagen del “villero” como una persona que disfruta de vivir en la villa, en su mayoría extranjeros de países limítrofes y con medios para acceder a otras formas de vivienda pero prefieren no hacerlo. También se los mostró como personas que tienen privilegios frente al resto de la población, como no pagar impuestos ni servicios, y que son en su mayoría criminales y una clientela política fácil para partidos y movimientos populares (Oszlak, 2017: 206).

Según el diagnóstico del gobierno militar, las políticas hacia las villas de gobiernos anteriores habían fallado al no poder desplazar a los habitantes de las villas. Por otra parte, los villeros trasladados a complejos de viviendas conservaban “las pautas de la villa” por lo que no podían ser integradas al resto de la población (Oszlak, 2017: 208). En cambio, el gobierno militar lanzó el plan integral de erradicación a través de la Ordenanza N° 33.652/77 de la municipalidad de Buenos Aires,

El entonces Intendente de Buenos Aires, Brigadier Osvaldo Cacciatore, decretó la prohibición de construir nuevas viviendas y sancionó la ordenanza n° 33.652 de 1977, por medio de la cual se otorgaba a la CMV la autoridad de aplicar un nuevo plan de erradicación (Sehtman y Cavo, 2009: 32). El mismo consistiría en tres fases: congelamiento (freno del crecimiento poblacional); desaliento (anulación de las motivaciones de la población para permanecer en las villas de emergencia, a través de prohibiciones a la producción y comercio de hábitat); y la erradicación (desalojo y reurbanización) (Cravino, 2009: 28).

En la etapa de congelamiento, se establecía el área que ocupaba la villa, la densidad de viviendas y la población que sería afectada por la erradicación (Oszlak, 2017: 210). La etapa de desaliento comprendía: La clausura de las actividades económicas realizadas en la villa; la prohibición de alquilar, comprar, construir o ampliar viviendas; la prohibición de la circulación de vehículos; la demolición de casas abandonadas; la exigencia del pago de reparación de instalaciones eléctricas; y la intimidación constante del personal del “Departamento de Vigilancia Interna” que intentaba empujar a la población a abandonar sus viviendas y conseguir otra solución habitacional por sus propios medios (Oszlak, 2017: 212). La fase de “erradicación” preveía cuatro alternativas: traslado a terrenos propios; apoyo retornar a su lugar de origen; egreso por medios propios; y un apoyo crediticio (Oszlak, 2017: 213).

A diferencia de intentos de erradicación pasados, la falta de sensibilidad por las necesidades de la población villera, la concentración en la CMV de todas las facultades y medios necesarios para avanzar con el plan (que permitían, por ejemplo, requerir en forma directa el accionar de las fuerzas policiales para proceder con las erradicaciones) y el nivel de violencia y hostigamiento, tanto físico como psicológico, que sufrieron los habitantes, generaron que la población de las villas cayera con una velocidad sin precedentes (Oszlak, 2017: 213 – 219).

La Iglesia y el Poder Judicial jugaron un rol importante en la resistencia a la represión. Con el golpe de Estado de 1976, las organizaciones reivindicativas, las juntas y comisiones vecinales villeras fueron dispersadas (Oszlak, 2017: 221) por lo que las actividades del Equipo Pastoral de Villas de Emergencia (conformados por los “curas villeros”) fueron importantes para la difusión de la represión sufrida por los habitantes de las villas. En 1978, dirigieron un documento a la opinión pública que denunciando la situación vivida en las villas en el momento en que el operativo de erradicación alcanzaba su intensidad máxima: 100.000 personas habían sido desalojadas y 20.000 viviendas destruidas (Oszlak, 2017: 225). Las acciones del Equipo Pastoral cobraron, además, un fuerte impulso en 1979 cuando se reclamó al gobierno de facto el estricto cumplimiento de la Ordenanza 33.652, que establecía que se brindarían facilidades a los habitantes de villas para encontrar una solución habitacional (Oszlak, 2017: 226). Estas últimas acciones lograron la adhesión del Arzobispado de Buenos Aires, que no podía permanecer callado ante las constantes denuncias del Equipo Pastoral ante medios de comunicación (ibid.).

Por otra parte, el aluvión de desalojados a raíz de los operativos de erradicación generó un conflicto con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, ya que muchos de los mismos eran llevados a villas miseria o a terrenos de la provincia en camiones de la CMV (Oszlak, 2017: 231).

Asimismo, existiría un quiebre en activismo del poder judicial en este período, a partir de que muchas organizaciones e individuos apelaron a recursos de habeas corpus y habeas data para luchar contra las desapariciones que efectuaba el Estado (Arqueros et al., 2016: 3). En cuanto a la resistencia de los habitantes de las villas porteñas, el rol del poder judicial fue importante ya que se lanzaron numerosos recursos de amparo por parte de los habitantes de diversas villas contra los desalojos (Oszlak, 2017: 236). En 1979, salió un fallo admitiendo el amparo de 32 familias afectadas por el plan de erradicación, prohibiéndole al municipio

demoler las viviendas hasta tanto no se cumplieran con las exigencias de crear condiciones para que las familias accedan a viviendas dignas (ibid.).

A pesar de la resistencia desatada desde numerosos frentes, el nivel de radicalización exhibido por el gobierno militar llevó a que la población de las villas en Capital Federal pasara de 229.885 personas en 1976 a 40.533 en 1980, según las cifras de la CMV (Oszlak, 2017: 243). La gran mayoría de los desplazados terminaron en otras villas del Gran Buenos Aires (ibid.).

Muchas de las familias que fueron reubicadas en otras villas del conurbano siguieron sufriendo presiones y desalojos (Oszlak, 2017: 250). Por otra parte, los créditos que supuestamente entregaría la CMV a los erradicados se materializaron en muy pocos casos: Según un informe del organismo, para 1980 habían sido entregados 106 créditos solamente (Oszlak, 2017: 251).

De la erradicación a la radicación

Con la transición a la democracia, comienza una nueva etapa de repoblamiento de las villas (Abduca, 2008: 15). La crisis económica, la creciente demanda y expectativas populares y el fin de la represión se reflejaron en una mayor tolerancia al crecimiento poblacional en las villas, cuya población para 1991 se cuadruplicó frente a la de 1983 (Ochenius et al, 2016: 204). A diferencia de lo que ocurriría con los asentamientos, frente a los cuales todavía primaría el paradigma de la erradicación, el gobierno de Raúl Alfonsín sostuvo el principio de radicación de las villas miseria de Capital Federal, diferenciándose de las políticas llevadas a cabo durante la dictadura (Ochenius et al, 2016: 205).

Siguiendo a Cravino (2010: 32), la política de erradicación es reemplazada por un conjunto de estrategias legislativas de regulación de las radicaciones y mejoras urbanas, con muchas limitaciones en su implementación. Esto posibilitaría, sin embargo, la llegada de

asistencia material e infraestructura urbana básica, provista por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y un mayor reconocimiento de las organizaciones sociales barriales (ibid.).

En 1984, la ordenanza n° 39.753 de la Municipalidad de Buenos Aires derogó todas las normativas que ordenaban la erradicación de villas (las ordenanzas N° 33.652 y N° 34.290) y aprobó las pautas programáticas del programa de radicación y solución integral en villas de emergencia y núcleos habitacionales transitorios de la Ciudad de Buenos Aires¹⁷, sin embargo las acciones en este sentido resultaron muy limitadas: Sólo se realizó un proyecto en 1987 para una villa, el “Plan Piloto Villa 6” (Abduca, 2008: 15). El cambio de un esquema de erradicación a uno de radicación se dio a partir de 1983 y continuó durante el principio de la década siguiente (Cravino, 2009: 46). Este cambio ocurrió, entre otras razones, porque las políticas de traslado a conjuntos habitacionales de vivienda fracasaron debido a su alto costo, a una demanda imposible de satisfacer y a los problemas de diseño de los planes. Además, una orientación hacia una política social más focalizada y el apoyo del UN-Habitat a las posturas de radicación contribuyeron a este giro (Cravino, 2009: 47).

La llegada del peronismo al poder en 1989, continuó el esquema de radicación, sin embargo, estas deben entenderse en el contexto del giro neoliberal que experimentó el país (Abduca, 2008: 16). En este sentido, la Ley de Reforma del Estado y Emergencia Económica, que habilitó la cesión y venta de tierra a privados, se vinculó con algunas de las políticas relacionadas con la radicación (ibid.).

El Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados (Martínez, 2004), institucionalizado a través de la Ordenanza 3330/91, implicaba la cesión de tierras; medidas para ayudar a las familias que debían ser reubicadas durante el proceso de urbanización; y una mesa de concertación con líderes del movimiento villero. Las nuevas estrategias, sin embargo, encontraron fuentes de tensión en las características selectivas y clientelares de la cooptación

¹⁷ Ordenanza N° 39.753 de la Municipalidad de Buenos Aires. Disponible en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/60115>.

de las organizaciones sociales (Sehtman y Cavo, 2009: 43), y la aparición del Programa Arraigo del gobierno nacional, que tenía objetivos competitivos con los de la Municipalidad de la Ciudad (Sehtman y Cavo, 2009: 45).

El Programa Arraigo fue un programa lanzado por el Gobierno Nacional y, paradójicamente, estuvo vinculado a los planes de reforma del Estado lanzados por el gobierno de Carlos Menem. La Ley de Emergencia Económica¹⁸, en el capítulo 26, regulaba la manera en la que el Estado Nacional iba a coordinar las ventas de los inmuebles del dominio privado del Estado que se consideraran “innecesarios”¹⁹. Fue a partir de esta reglamentación que se enmarcó en el Decreto Nacional 1001/90²⁰ la cesión de tierras ocupadas por villas a la Municipalidad de Buenos Aires y a la Comisión Municipal de la Vivienda para que instituyeran la urbanización y venta de los mismos²¹. Como se mencionó anteriormente, la reforma del estado que se dio en la década de 1990 influyó en el cambio de un enfoque de erradicación hacia uno de radicación de villas, sobre todo en los terrenos de dominio nacional²²

El Programa Arraigo (formalmente “Comisión de Tierras Fiscales Nacionales”) fue instituido por el decreto 846/91²³ tenía como misión y funciones²⁴: Realizar un relevamiento en las tierras fiscales nacionales ocupadas por villas; realizar censos para determinar la

¹⁸ Ley 23.697, disponible en <http://www.saij.gov.ar/23697-nacional-ley-emergencia-economica-Ins0003534-1989-09-01/123456789-0abc-defg-g43-53000scanyel?q=%28numero-norma%3A23697%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n&t=1>

¹⁹ Ley 23.697, Cap 26, Art 60.

²⁰ Disponible en <http://www.saij.gov.ar/1001-nacional-venta-inmuebles-estado-dn19900001001-1990-05-24/123456789-0abc-100-1000-0991soterced?q=%28numero-norma%3A1001%20%29%20AND%20fecha-rango%3A%5B1990101%20TO%2019901231%5D&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n&t=1>

²¹ Decreto 1001/90, Artículo 4.

²² En el Anexo del decreto 1001/90 se detalla que se considerarán aptos para cesión los terrenos “afectados por la Villa de Emergencia N. 31, delimitada por la calle 2, Avenida Gendarmería Nacional, calle 7, calle 9 y calle sin nombre que la separa del Edificio de Encotel y limitado con Manzana 94a.”

²³ Decreto 846/91, disponible en <http://www.saij.gov.ar/846-nacional-se-crea-ambito-presidencia-nacion-comision-tierras-fiscales-nacionales-programa-arraigo-dn19910000846-1991-05-02/123456789-0abc-648-0000-1991soterced?q=%28numero-norma%3A846%20%29%20AND%20fecha-rango%3A%5B19910101%20TO%2019911231%5D&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n&t=1>

²⁴ Decreto 846/91, Art. 2.

situación socio-económica de los grupos sociales que habitan esos barrios; coordinar acciones con los organismos y gobiernos subnacionales u otras organizaciones de la sociedad civil e impulsar las acciones necesarias para lograr la regularización dominial de las tierras mediante su transferencia a favor de los ocupantes.

Sin embargo, estos programas tendrían escasos avances hacia fines de 1993. Como detalla una auditoría externa realizada en 1994 a partir del convenio de estos programas con el PNUD (Cravino, 2009: 94): “El avance del Plan de Radicación de Villas en estos dos años ha sido menor al previsto al momento de iniciar el programa, habiéndose ejecutado aproximadamente el 8% de la inversión necesaria para cumplimentarlo. El desarrollo ha sido desigual en las diferentes villas: mientras en algunas no se han iniciado las obras, en otras el proceso está bastante avanzado”.

Durante las intendencias de Grosso y Bouer en Buenos Aires se tendió lentamente a la cooptación de dirigentes villeros a partir de su incorporación a la planta del personal de la Municipalidad, en especial durante la intendencia del segundo (Cravino, 2009: 138). Esto decantó en la desarticulación del Programa de Radicación y al retorno de la CMV como ejecutora directa de la política hacia las villas, salteando las mesas de concertación. La regularización de la propiedad de las tierras sólo se concretó en la Villa 12 del Bajo Flores, conformándose el Barrio Charrúa (Abduca, 2008: 17). La gestión de Jorge Dominguez, en cambio, suspendió las acciones hacia las villas y tuvo una actitud más hostil hacia las ocupaciones ilegales (Abduca, 2008: 17).

La creación de la Ciudad de Buenos Aires, en 1994, le dio un mayor margen al gobierno local frente a la cuestión de las villas²⁵. El primer gobierno autónomo es elegido en 1996; y en 1998 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona una ley (Nº 148) y un programa integral de radicación y transformación de las villas en la Ciudad (GCBA, 2016: 51).

²⁵ A partir de ese año, aumenta la intervención de la CMV y de la Secretaría de Promoción Social en la Villa 31, pero sobre todo a partir de acciones puntuales y de entrega de materiales (GCBA, 2016: 50).

Una Comisión Coordinadora Participativa tendría la responsabilidad de presentar un plan para urbanizar a las villas de la ciudad; censarlas; dotarlas de servicios públicos e infraestructura adecuados; integrarlas al resto del trazado urbano; y entregar títulos de propiedad a sus habitantes²⁶. La comisión tendría representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad, de los vecinos de cada Villa (redenominada “Núcleo Habitacional Transitorio”); de la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI); y del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados²⁷. A pesar de que la ley prevía un plazo de cinco años para el completamiento del plan, éste nunca se llevó a cabo²⁸, lo cual, según el Ministerio Público Tutelar (2014: 8) significó un relativo fracaso para las organizaciones villeras, ya que la especulación inmobiliaria fue un limitante de los planes de radicación. Más adelante ejemplificaremos esto con el Proyecto Retiro.

Los magros avances en el cumplimiento de la Ley 148 y la exclusión de los Nuevos Asentamientos Urbanos de la misma, generaron que muchos de los reclamos por avances de la urbanización de barrios se trasladan a la arena judicial, en la cual los vecinos reclamaron al gobierno porteño avanzar con las obras (Arqueros, 2016: 7). Un ejemplo de esto lo constituye el caso de “Rodrigo Bueno”, un asentamiento localizado próximo a Puerto Madero.

A partir de la exclusión del barrio de la ley 148 y de la apertura de una mesa de negociación por parte del gobierno porteño para lograr el desalojo de los habitantes del barrio, los delegados barriales elaboraron junto a legisladores afines un proyecto de urbanización del barrio que nunca fue discutido en la legislatura (Arqueros, 2016: 16). Ante el aumento de las presiones por parte del GCBA para lograr la erradicación, dos grupos de vecinos patrocinados

²⁶ Ley N° 148 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html>

²⁷ El Movimiento de Villas y Barrios Carenciados fue una organización que agrupó a varios dirigentes de distintas villas de la Ciudad de Buenos Aires que se formó durante el gobierno de Raúl Alfonsín en 1987 como interlocutor de los barrios y el gobierno municipal.

²⁸ Hubo sin embargo algunos planes para urbanizar villas puntuales. En el caso de la 31, surge en 2002 el proyecto del arquitecto Fernández Castro para urbanizar el asentamiento. El mismo, además de respetar el trazado urbano de la Villa 31, incluía una serie de dispositivos participativos para contemplar la visión de los vecinos en la política y para asegurar su apoyo (Fernández Castro, 2010).

por organismos de derechos humanos y un estudio de abogados presentaron un recurso de amparo contra el GCBA para frenar las acciones de erradicación en el barrio (ibid.). El proceso concluyó en 2011 con una sentencia favorable a los vecinos en la que se ordenó suspender la operatoria de desalojo, tomar acciones para mejorar las condiciones de vida de los vecinos y se intimó al IVC a realizar un censo poblacional en el asentamiento (ibid.).

Entre 1995 y el 2000 las acciones en villas se enfocaron en apertura de calles y obras de infraestructura, siendo la construcción de viviendas algo más escaso (Abduca, 2008: 18). Con la crisis del 2001, la población en villas creció fuertemente, al punto que llegó a duplicar la que había diez años atrás (ibid.).

En el 2000 se crea la Corporación Buenos Aires Sur a través de la Ley 470²⁹, que tenía como objetivo el desarrollo del sur de la ciudad. Por otra parte, en el 2003 se crea el Instituto de Vivienda de la Ciudad, que funcionó como el continuador jurídico de la CMV a fin de adecuarla a la nueva constitución de la ciudad³⁰.

Gobiernos del Pro en la Ciudad

A partir del 2007, con la llegada del gobierno de Mauricio Macri a la Jefatura de Gobierno porteña, hubo un leve giro hacia la política de erradicación desde lo discursivo y, en la práctica, un desfinanciamiento de los programas hacia las villas. Este giro empezaría a evidenciarse desde lo discursivo, cuando en plena campaña electoral Macri prometió erradicar la Villa 31³¹ y en el retorno, una vez en el gobierno, al discurso de “embellecer la ciudad” (Ministerio Público Tutelar, 2014: 9). Por otra parte, los programas de vivienda sufrieron desfinanciamiento y subejecución (ibid.)³².

²⁹ Disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley470.html>.

³⁰ Ley 1251 de la ciudad, disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1251.html>.

³¹ <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-88908-2007-07-30.html>.

³² El presupuesto destinado a Villas de emergencia descendió de 1,4% del presupuesto de la ciudad en 2007 a 0,6% en 2015 (Brikman, 2016: 21).

Durante la gestión de Mauricio Macri, se crearon la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS), que tenía como tareas el mantenimiento y solución de situaciones de emergencia en villas y el programa Prosur Hábitat, ubicado dentro de la Corporación Buenos Aires Sur, que tenía como función el mejoramiento integral e integración de las villas del sur de la ciudad (Ministerio Público Tutelar, 2014: 19).

En la práctica, la fragmentación y solapamiento de las funciones entre el IVC, la Corporación Buenos Aires Sur y la UGIS dificultaron las tareas en villas (Ministerio Público Tutelar, 2014: 9). Esta tendencia se agravó en 2011 con la creación de la SECHI (Brikman, 2016: 7).

La creación de la SECHI se dio en el marco del auge de la noción de Gestión Social del Hábitat, que se relaciona la noción de derecho a la ciudad de la que se habló anteriormente: Siguiendo el modelo Medellín, esta noción aboga por la transformación urbana de villas y asentamientos para lograr la integración física, social y cultural de sus habitantes al resto de la ciudad. Este paradigma se propone como superador del de sólo construcción de viviendas de la etapa anterior. La SECHI se basó en las UTIUs, que son dispositivos territoriales que abarcan un barrio marginal sobre el que se trabaja y su espacio urbano lindero, para avanzar en la integración de los mismos (Brikman, 2016: 8).

Sin embargo, la falta de coordinación entre los distintos organismos de la ciudad enfocados al trabajo en villas y el insuficiente financiamiento de los programas hizo que las acciones fueran más focales y desarticuladas, imposibilitando una integración real de las villas con el entramado urbano formal (Brikman, 2016: 23).

El gobierno de Horacio Rodríguez Larreta (2015-), en cambio, a pesar de ser del mismo signo político de su antecesor, marca un nuevo cambio en la estrategia de abordaje hacia la cuestión de las villas. Cravino (2018: 74), cataloga este nuevo enfoque como “Urbanismo Social”, que se caracteriza por “una fuerte intervención en elementos que valorizan el entorno

de los barrios, generan beneficios al marketing urbano de las ciudades [...] y otorgan a los gobiernos neoliberales un cariz “progresista”, mientras se devalúan los elementos que, efectivamente, mejorarían la calidad de vida de los habitantes”.

La autora explica que la nueva gestión renueva la centralidad de la urbanización como estrategia con respecto a su antecesor (Cravino, 2018: 75). Sin embargo, argumenta que las intervenciones resultan en servicios de calidad inferior a las del resto de la ciudad; y que sus objetivos son generar un mejor clima de inversión para los desarrolladores inmobiliarios próximos a las zonas de intervención; mejorar la recaudación fiscal mediante la formalización de comercios y el cobro de impuestos; y expandir la base de clientes formalizados de las empresas de servicios públicos (Cravino, 2018: 79). Esto pondría en duda el carácter integrador de las intervenciones, aunque es posible que mejoren la calidad de vida de los habitantes de los barrios urbanizados (Cravino, 2018: 79).

Por otro lado, Magno (2018: 58) afirma que, a diferencia de su antecesor, la actual gestión del Gobierno de la Ciudad inició varios proyectos de reurbanización de villas que no tienen precedentes en la historia de la Ciudad a esa escala. Para Magno (2018: 63), el desafío de estos programas es encontrar una solución jurídica que dé garantías en la tenencia a los habitantes del barrio; que se aligeren las consecuencias no deseadas que podría tener la formalización sobre la vida de los habitantes en el barrio (por ejemplo, la gentrificación); y que sus pilares sean la participación de la comunidad.

Renabap

En 2017, el gobierno nacional establece el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de Integración Urbana (Renabap) a través del decreto 358/17. La principal función del Renabap es la de “registrar los bienes inmuebles ya sean de propiedad fiscal o de particulares donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los

datos de las personas que habitan en ellas”³³. El decreto define como “barrio popular” a aquellos que “se encuentren integrados con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuente con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)”³⁴.

Además, faculta a la AABE para realizar convenios con provincias, municipios y terceros a fin de que se transfieran los territorios donde dichos barrios están emplazados para una posterior transferencia a sus habitantes a través del instrumento que se disponga³⁵. Por otra parte, se dispone la entrega de Certificados de Vivienda Familiar a través de la ANSES a los responsables de las viviendas en el Renabap. El decreto, también, establece que este certificado serviría para acreditar domicilio de la persona registrada; solicitar servicios como agua, electricidad, gas y cloacas; solicitar un CUIT o CUIL; realizar peticiones ante organismos públicos; y solicitar prestaciones de salud, previsionales o educativas³⁶.

Además, crea la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares que tiene el fin de promover estrategias para la provisión de servicios en barrios populares; coordinar estrategias de urbanización y loteos en los mismos y promover la provisión de servicios en los barrios censados por el Renabap³⁷.

La mesa de negociación a través de la cual se diseñó el decreto estuvo formada por organizaciones sociales, como la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa, Barrios de Pie, Un Techo Para mi País y el Vicejefe de Gabinete, Mario Quintana (Guevara et al, 2018: 463).

Este decreto resulta interesante ya que en primer lugar se ordena un censo a nivel

³³ Decreto 358/17, Artículo 1.

³⁴ Decreto 358/17, Artículo 1.

³⁵ Decreto 358/17, Artículo 1.

³⁶ Decreto 358/17, Artículo 1.

³⁷ Decreto 358/17, Artículo 2.

nacional de barrios populares en los cuales se registran las viviendas en barrios populares. Esto implica un reconocimiento de su existencia por parte del Estado y, como tales, sujetos de derecho con capacidad de reclamo.

Por otra parte, establece que en un futuro se avanzará hacia un esquema de regularización dominial de las viviendas censadas. Esto es fundamental ya que, si bien el Certificado de Vivienda Familiar no implica transferencia de propiedad, se obliga al Estado a que sus titulares en un futuro lo serán, otorgando cierta seguridad en la tenencia a futuro por parte de sus habitantes.

Asimismo, se establece que el Estado hará gestiones para el otorgamiento de servicios públicos en los barrios censados. Esto es importante ya que, si bien no constituye un esquema de urbanización masivo, algo difícil dada la escala del proyecto, obliga al Estado a proveer un piso de servicios básicos en estos barrios. Además, otorga el derecho a sus habitantes reclamar ante las empresas de servicios el otorgamiento de los mismos y obliga a estas últimas a tomar el Certificado de Vivienda Familiar como un documento válido que acredite que su titular habita esa vivienda.

Este esquema, que no constituye un otorgamiento pleno de propiedad, ya que sus habitantes no pueden transferir estos certificados, pero otorga cierta seguridad jurídica de derecho a la permanencia, ya que el decreto los reconoce como habitantes de ese espacio, puede resultar un ejercicio interesante como posibilidad para otorgar seguridad en la tenencia al mismo tiempo que se evitan tendencias gentrificatorias, al evitar la mercantilización de las viviendas. Es importante, sin embargo, entender cómo avanzará el Estado en la implementación de este decreto, ya que, para fines de 2019, si bien ya se había empezado a avanzar con el censo y la entrega de certificados³⁸, no hubo avances en cuanto a definir esquemas de regularización

³⁸ Dataset del censo disponible en <https://datos.gob.ar/dataset/otros-barrios-populares-argentina>. Por otra parte, para 2018 ya se habían entregado más de 70.000 certificados (<https://www.baenegocios.com/politica/ANSES-otorgo-mas-de-70-mil-certificados-de-vivienda-familiar-20180219-0014.html>).

dominial.

Por otra parte, si bien el CVF otorga algún tipo de seguridad en la tenencia, no es seguro que otro gobierno pueda revocar estos certificados, ya que no constituyen una transferencia de dominio y, por lo tanto, las viviendas aun no son propiedad de sus habitantes. También resta entender cómo avanzará el gobierno en el otorgamiento de servicios en los barrios censados.

Las organizaciones sociales

Las primeras organizaciones sociales en villas en la Ciudad de Buenos Aires empezaron a surgir a partir de lazos de solidaridad y redes de ayuda mutua para la mejora del hábitat (Clichevsky, 2003: 18). Las primeras reivindicaciones se relacionaron con la vivienda y la infraestructura barrial, pero también fueron comunes las organizaciones vinculadas con el deporte, como el fútbol (Cravino, 1998: 5). Las ligas de fútbol, con sus competencias inter villas, favorecieron la construcción de una identidad grupal y la complejización de las formas organizativas preliminares (ibid.).

Posteriormente, surgieron organizaciones de un mayor nivel de complejidad, como las juntas o comisiones vecinales, que estaban relacionadas con reivindicaciones sociales y políticas, como la mejora del hábitat y el rechazo a los desalojos (Clichevsky, 2003: 363). Estas organizaciones tenían un mayor nivel de complejidad que las iniciales y exigían una mayor participación por parte de los vecinos. Los liderazgos y las organizaciones no surgieron en forma paralela: En los 50s a pesar de que la mayoría de las villas tenían líderes reconocidos por sus pobladores, pocas tenían organizaciones vecinales constituidas (Cravino, 1998: 5).

En 1958 se crea la Federación de Villas y Barrios de Emergencia (FVBE), cercana al Partido Comunista (Abduca, 2008: 6) y a sectores de la resistencia peronista, después de su proscripción tras el golpe de Estado de 1955 (Snitcofsky, 2018: 31). Esta fue la primer estructura organizativa superior a las existentes que agrupó a las villas de capital federal y

hegemonizaría la organización del colectivo villero hasta la aparición de otras organizaciones en la década del '70.

Según Cravino (1998: 6), como las organizaciones vecinales dependían de reivindicaciones que requerían la participación del Estado, la dinámica de las mismas dependerían de la actitud del gobierno de turno: En los períodos en los cuales los gobiernos reconocieron la legitimidad de las organizaciones villeras y cooperaron con ellas brindando acciones asistenciales a los barrios, las mismas florecieron. En cambio, cuando los gobiernos cuestionaron su existencia o intentaron controlarlas, su legitimidad ante los vecinos se socavó y las organizaciones decayeron.

Así, el auge de la FVBE se dio entre 1963 y 1965, un momento en que se incrementó significativamente el número de asambleas locales de la organización y se multiplicaron las interacciones con agentes del Estado, obteniendo mejoras en el hábitat en las villas (Snitcofsky, 2018: 33). La falta de capacidad para obtener apoyos entre la CGT, alineado con el peronismo que seguía proscripto, llevó a Illia a buscar apoyos entre otros sectores del movimiento obrero, en particular al movimiento villero (Snitcofsky, 2018: 35). Es por esto que, a pesar de la existencia de un plan de erradicación, como se señaló anteriormente, el gobierno de la UCRP realizó mejoras sustanciales en las condiciones de vida en villas, realizando numerosas obras de infraestructura en los barrios (ibid.).

A partir del golpe de estado de 1966, se cortan los canales de diálogo entre la FVBE y el gobierno nacional, las organizaciones villeras pasaron a la defensiva y se multiplicaron los intentos de desalojos forzados (Snitcofsky, 2018: 41). Este período marca el declive de esta organización y el empoderamiento de las juntas de delegados que lucharon contra los desalojos y encabezaron una resistencia contra el gobierno, en alianza con la CGT de los Argentinos y el movimiento de Curas para el Tercer Mundo (Clichevsky, 2003: 365). Esta resistencia se

intensificó cuando el régimen militar empezó a entrar en decadencia a fines de los 60 y principios de los 70s, logrando un cambio en las políticas oficiales de vivienda.

En 1969 se realizó el Primer Encuentro Nacional de dirigentes villeros, auspiciado por los curas villeros de la Ciudad de Buenos Aires (ibid.). Hacia finales de la dictadura de la Revolución Argentina, hubo, desde el Ministerio de Bienestar Social, una mezcla de asistencialismo e intentos de cooptación a través de los cuales, mientras se realizaron mejoras en las villas de Retiro y Bajo Belgrano, se erradicaron otras seis con participación de la CMV (Clichevsky, 2003: 366).

En 1972 surgió el Frente Villero de Liberación Nacional, que logró recuperar la legitimidad que había tenido la FVBE durante el gobierno de Illia (Cravino, 1998: 7). A esta organización se le sumó el Movimiento Villero Peronista, que se identificaba con el ala más izquierda del peronismo. Durante este período, las reivindicaciones más importantes fueron la expropiación de tierras ocupadas por las villas, suspensión de desalojos y construcción de viviendas (ibid.). Con el retorno de la democracia en 1973, el FVLN sería absorbido por el MVP (Camelli, 2011: 6). En un principio, el nuevo gobierno sería afín a los intereses de los villeros, sin embargo, meses después de asumir, el gobierno de Perón comenzó a respaldar la erradicación, que comenzó en Villa Saldías, próxima a Retiro (Clichevsky, 2003: 366). Un dirigente del barrio fue asesinado en 1974 durante una movilización, en ese mismo año sería asesinado también el Padre Mugica (ibid.).

Con el golpe de Estado de 1976 se inició un período de represión feroz por parte del Estado. Este período implicó la desestructuración de las organizaciones villeras, que vieron muchos de sus dirigentes encarcelados o desaparecidos, y la puesta en marcha de un plan de erradicación de una radicalidad sin antecedentes en el país (Cravino, 1998: 7). Como forma de resistencia, comenzaron a surgir demandas para frenar los desalojos de las villas, lo que dio lugar a la Comisión de Demandantes, un grupo de vecinos respaldados por una asociación de

abogados que logró frenar varias órdenes de desalojo a partir de recursos judiciales (Clichevsky, 2003: 366). Por otra parte, sectores de la Iglesia vinculados a grupos populares difundieron la situación vivida por el colectivo villero, como explicamos anteriormente.

Con el retorno a la democracia, las reivindicaciones se centraron en evitar los desalojos y de generar planes de infraestructura para el mejoramiento de la calidad de vida en los barrios (ibid.). En 1987 se funda el Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de Capital Federal (MVBC), como un nuevo intento de organización coordinadora de las barriales (Cravino, 1998: 8). A diferencia de las surgidas en los 70s, esta se postuló como pluralista y no partidaria para ampliar sus bases de consenso. Sin embargo, se vio atravesado por las penetraciones de partidos políticos y corrientes internas que quebraron su unidad (Clichevsky, 2003: 366). La afinidad de muchos de sus dirigentes con el Partido Justicialista hizo que tuvieran un mayor acercamiento al gobierno municipal, sobre todo hasta 1992 (ibid.).

Uno de los problemas de legitimidad que atravesó el MVBC fue que muchos de sus dirigentes fueron incorporados como empleados de planta del Gobierno de la Ciudad, mediante un acuerdo con el intendente Carlos Grosso (Camelli, 2011: 68).

En 1998 un grupo de dirigentes villeros conformaron la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad de Buenos Aires (Fedevi). También se conformó la Federación de Trabajadores por la Tierra, la Vivienda y el Hábitat (FTV) cercana a la CTA. En este último caso, el objetivo de la organización no era exclusivamente representar los intereses de las villas sino “construir un movimiento social asociado a la central gremial opositora” (Camelli, 2011: 69). Más adelante, hacia el 2000, se transformó en una organización piquetera.

Siguiendo a Camelli (ibid.), la organización sectorial de las villas se presentó fragmentada en estas tres organizaciones. En cuanto a la vinculación con el Estado, las tres organizaciones adoptaron una lógica diferente: En el caso del MVBC, fue incorporado al mismo; la Fedevi mantuvo una relación de negociación con el fin de obtener mejoras en los

barrios representados; y el FTV mantuvo una postura más combativa (ibid.). Las demandas del sector en este período se centró en el reclamo por la radicación y vivienda, sobre todo en el caso de las primeras dos (ibid.).

Hacia la década del 2000, la fragmentación y la crisis de representación de las organizaciones existentes, el aumento de la población en villas y el incremento de la conflictividad entre los vecinos de las villas y el gobierno dio lugar a al “nuevo activismo judicial” (Delamata, 2016: 573). Si bien tenía antecedentes, como los fallos para detener los desalojos en la dictadura de 1976, generó nuevos canales para canalizar las demandas del colectivo villero y tendría algunas características que otras intervenciones del Poder Judicial no habían tenido anteriormente.

Los magros avances en la implementación de la Ley 148, mencionada en el apartado anterior, dio lugar a una renovada importancia en la exigibilidad judicial de los derechos sociales y a una abogacía con mayor vínculo con actores sociales postergados (Delamata, 2016: 575).

Esto llevó a mayores acciones por parte del Poder Judicial para garantizar el acceso a la justicia en villas: Se buscó ampliar el conocimiento de los derechos por parte de habitantes de las villas con dispositivos territoriales como la Dirección de Orientación al Habitante, el programa de Defensoría del Pueblo en villas, los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) del Ministerio de Justicia de la Nación o el programa Atajo del Ministerio Público Fiscal. Este tipo de dispositivos tenían como función facilitar el acceso directo a la justicia a los habitantes de villas mediante el asesoramiento legal y, en algunos casos, como los DOH, el patrocinio legal para lograr la judicialización de una problemática presentada por un vecino o grupo de vecinos (Delamata, 2016: 578).

Por otra parte, hubo un esfuerzo por parte de algunos juzgados por garantizar el ingreso de las demandas villeras a los tribunales, la formación de causas y, en algunos casos, el logro

de hitos como la mega causa que buscó destrabar la realización de elecciones en villas³⁹ (Delamata, 2016: 576). La canalización de reclamos a través de la justicia posibilitó la ruptura de dos estructuras: En primer lugar, se pudo generar una alternativa al deteriorado reclamo administrativo; por otra parte, se rompía con la lógica de intermediación que tenían que atravesar los reclamos de los habitantes de las villas con los actores políticos tradicionales para poder lograr avanzar en soluciones para los mismos (Delamata, 2016: 577).

La reacción del gobierno porteño fue, por un lado, el incentivar la creación de cooperativas de servicios en barrios, lo cual dificultó la judicialización de los reclamos al ser los mismos vecinos los encargados de las tareas para su provisión (Delamata, 2016: 581). Por otra parte, se aprovechó el nombramiento de nuevos jueces para lograr fallos favorables de segunda instancia que revirtieran algunos fallos progresistas, como, por ejemplo, el que dejó sin efecto la orden para urbanizar el barrio Rodrigo Bueno (Delamata, 2016: 582). Finalmente, el conflicto por las condiciones de vida en Villas fue trasladado también a la legislatura con la sanción de algunas leyes de urbanización de villas, siguiendo el modelo de Medellín o Río de Janeiro (ibid.).

Historia de la Villa 31

La Villa 31 se encuentra próxima a la estación ferroviaria de Retiro, en una ubicación estratégica, rodeada de varios de los barrios más caros de la ciudad: Puerto Madero, Recoleta y Barrio Norte. En la actualidad ocupa 32 hectáreas y tiene un total de 43.190 habitantes, según estimaciones de la SECHI del 2015 (GCBA, 2016: 10).

En sus orígenes, la Villa 31 fue usada como espacio para instalar de modo temporario a inmigrantes europeos. La primer villa miseria se remonta a 1931, cuando inmigrantes polacos

³⁹ En esta causa se ordenó la regularización de los procesos eleccionarios y la posterior celebración de elecciones en distintas villas (17 en total), a partir de 2009 y bajo intervención judicial (Delamata, 2016: 580).

fueron instalados por el Estado en galpones vacíos del Puerto Nuevo⁴⁰. Estos nucleamientos urbanos se llamaron, informalmente, Villa Desocupación y Villa Esperanza (Sehtman y Cavo, 2009: 23). En 1940, se creó otro nucleamiento (Barrio Inmigrantes) cuando el Estado otorgó viviendas precarias a inmigrantes italianos (Sehtman y Cavo, 2009: 24). Durante las décadas del 40 y del 50 la Villa siguió creciendo, pero ya con inmigrantes de países limítrofes y migrantes internos atraídos por las oportunidades laborales que ofrecía el proceso de industrialización (GCBA, 2016: 48).

Durante el gobierno de la Revolución Libertadora se realizó un censo en el barrio a partir del cual surge la primera división político territorial del barrio: en 1962 la CMV dividió a la Villa 31 en cinco barrios, Saldías, YPF, Comunicaciones, Güemes e Inmigrantes (GCBA, 2016: 20).

A partir de esto, se constituyó una Federación de Villas y Barrios de Emergencia (Fedevi), que marcó un salto cualitativo en términos de representación, ya que articulaba a las comisiones vecinales de varias villas.

Si bien no se llegó a llevarse a cabo, contribuyó a provocar en 1968 la unificación de la representación de los 5 barrios de Retiro con la creación de la Junta de Delegados, que estaba compuesta por representantes de las comisiones vecinales de cada barrio. Esto ocurrió porque el gobierno, que desconoció desde un primer momento a la Fedevi, los quería considerar como un conjunto, por lo que se tuvo que recurrir a la elección de representantes de las comisiones vecinales (Cravino, 2009: 21).

Esto posibilitó una resistencia mejor organizada a los planes de erradicación: En 1971, el Ministerio de Bienestar Social intentó poner en marcha la erradicación de la Villa 31 en los términos planteados por el plan, realizando un acuerdo con la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para llevarlo a cabo (Sehtman y Cavo, 2009: 30). Las organizaciones, entonces,

⁴⁰ El Puerto Nuevo es una sección del barrio de Retiro que comprende el área costera desde la Avenida Córdoba hasta la calle Salguero, que forma parte del Puerto de Buenos Aires.

decidieron negociar con la Municipalidad y oponerse al trato del Ministerio, lo que condujo que, gracias a la opinión pública y a otras organizaciones, consiguieron que se suspendieran los planes de erradicación (Cravino, 2009: 23).

La primera transición democrática (1973-76) estuvo caracterizada por la politización de las organizaciones villeras. El Ministro de Bienestar Social del gobierno nacional, José López Rega, otorgó importancia al control político de la CMV, y buscó cooptar organizaciones villeras con intervenciones asistenciales y un nuevo plan de erradicación (Sehtman y Cavo, 2009: 29). En 1973, al mismo tiempo, se hace público el proyecto de trazado de la autopista cuyo trazado atrevasaba la villa, lo cual implicaba su erradicación (Cravino, 2009: 25). Sin embargo, se solicitó que no se iniciaran los trabajos hasta que no estén construidas las viviendas a las que iban a ser trasladados. Para lograr esto, se construyeron los complejos habitacionales Ejército de los Andes (conocido como Fuerte Apache), en Tres de Febrero; y Carlos Gardel, en Morón (Cravino, 2009: 25).

Los intentos de erradicación alcanzaron mayor intensidad durante la dictadura militar de 1976-83, con la violencia y el terror como estrategias planificadas (Sehtman y Cavo, 2009: 31). Estas medidas redujeron la cantidad de habitantes de la villa, de 24.324 en 1976, a 756 en 1980 (GCBA, 2016: 50).

En 1979, la Pastoral de la Iglesia Católica, elaboró un documento difundido a la opinión pública denunciando la situación en la que se encontraban los habitantes de las villas (Cravino, 2009: 29). A partir de las denuncias, se empezaron a multiplicar las resistencias en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en los barrios a los cuales los habitantes del barrio eran trasladados (Cravino, 2009: 30). Pero, el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil, como la Pastoral de la Iglesia Católica o la Asociación de Abogados, generaron el apoyo a varias demandas en los tribunales de justicia que lograron una orden de un Juez para detener

los desalojos forzados (Cravino, 2009: 30). Esta iniciativa contribuyó a constituir una Comisión de Demandantes que obtuvo un freno judicial a los desalojos (Sehtman y Cavo, 2009: 35).

Año	Población
1962	6731
1976	24324
1978/79	25852
1980	756
1991	5716
1993	7951
2001	12204
2009	26403

Evolución de la población de la Villa 31 desde 1962 a 2009. Fuente: Elaboración propia en base a GCBA, 2016: 21; Cravino, 1998: 10; y Dirección General de Estadísticas y Censos, 2009: 6.

Con la transición a la democracia, comenzó el repoblamiento del barrio, en conjunto con el resto de las villas de la ciudad.

Entre 1989 y 1996, los Intendentes de la Ciudad de Buenos Aires designados por el gobierno del Partido Justicialista adoptaron nuevas estrategias hacia la Villa 31: la regularización dominial; la urbanización; y el reconocimiento de las organizaciones locales como interlocutoras de estos procesos (Cravino, 2010: 33). A pesar de haber sido incluida en el Decreto 1001/90 para ser transferido a la Municipalidad de Buenos Aires y en el Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados, la falta de avances fue particularmente notoria en la Villa 31 (Cravino, 2009: 94).

Adicionalmente, a partir de 1992, comenzó la construcción de la autopista proyectada, que atravesaba una sección de viviendas; y el lanzamiento del Proyecto Área Retiro, un proyecto inmobiliario que incluía tierras ocupadas la villa (Sehtman y Cavo, 2009: 46).

El proyecto Área Retiro fue un plan de reurbanización que buscó reestructurar las terminales de ferrocarril en la zona de Retiro para liberar 130 hectáreas y destinarlas a

proyectos residenciales y comerciales; además de la construcción de espacios públicos (Cuenya, 2011: 14). La primera propuesta, presentada en 1992 contemplaba la erradicación total de la Villa 31. Frente a la exitosa resistencia de los habitantes del barrio, en 2001 se intentó replantear la iniciativa, combinando el plan con la construcción de viviendas sociales, pero los desacuerdos entre los gobiernos municipal y nacional congelaron el proceso (Cuenya, 2011: 15).

Fue durante la intendencia de Jorge Domínguez en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que la política de radicación adoptaría un giro (ibid): Domínguez adoptó una posición de defensa a la propiedad privada aun a través del desalojo por la fuerza. El intendente comenzó a implementar la ordenanza 47665/94 (Cravino, 2009: 142), aprobada durante el mandato de su antecesor, que preveía la erradicación de la Villa 31 y daba tres opciones a sus habitantes: un subsidio de \$12000 para volver a sus lugares de origen; un crédito de \$25000 para la compra de una vivienda; o la entrega de una vivienda proporcionada por el Estado. En la práctica, lo que primaron fueron los desalojos forzosos y el traslado de los habitantes a otras villas de la ciudad o del conurbano. Incluso el intendente autorizó a los funcionarios a llamar a la fuerza pública y realizar demoliciones de casas del barrio mediante topadoras⁴¹.

A partir de los desalojos forzados en Villa 31, ocho sacerdotes que trabajaban en villas iniciaron una huelga de hambre denunciando la situación sufrida por los vecinos del barrio (Cravino, 2009: 149), protesta a la cual se sumaron diversos artistas y personalidades. La reacción, además, tuvo una repercusión muy fuerte en los medios de comunicación. Por otra parte, las organizaciones en Villa 31, apoyadas por organizaciones de derechos humanos, presentaron demandas en la justicia para frenar los desalojos (Cravino, 2009: 150). A raíz de la escala que alcanzó el conflicto, el Ministro del Interior de la Nación pidió una investigación sobre la represión en Villa 31 y el Presidente Menem ordenó al Intendente reunirse con los

⁴¹ En 1995, durante la intendencia de Domínguez, el gobierno de la ciudad demolió con topadoras 35 casas de la Villa 31 que interferían con el trazado de la autopista (Cravino, 2009: 147).

habitantes de la villa (Cravino, 2009: 151). Se recurrieron, a partir de aquí, a mesas de trabajo con organizaciones de la villa para negociar la salida de los habitantes que residieran en la traza de la autopista y se frenaron los desalojos forzados.

Durante la primer gestión de Ibarra como Jefe de Gobierno de la Ciudad, se modificó el sistema de representación de la Villa 31, reemplazando la Junta Vecinal por un Cuerpo de Delegados conformados por un grupo de vecinos elegidos por manzana (Arqueros, 2016: 12). Después de funcionar durante dos períodos consecutivos, quedó virtualmente acéfalo cuando el GCBA no llamó a elecciones en el 2005.

En el 2008, como respuesta a las declaraciones de erradicación de Mauricio Macri durante su campaña electoral, los vecinos del barrio realizaron un corte en la Autopista Illia solicitando que se reabran los canales de diálogo con el gobierno a fin de avanzar con la urbanización de la villa (Arqueros, 2016: 13). A partir de ello, se abrió una mesa de negociación entre el GCBA y referentes del barrio que terminó fracasando. En paralelo, ante la acefalía de las autoridades del barrio, se formó la Mesa de Urbanización y Radicación de las Villas 31 y 31 bis, compuesta por referentes territoriales y organizaciones barriales. Estas establecieron canales de diálogo con legisladores que finalizó en la redacción de la Ley 3343 (ibid.), de la cuál hablaremos a continuación.

En paralelo a la discusión de la ley, la justicia determinó la intervención del barrio con el fin de regularizar el sistema de representación, ante lo cual se designó al arquitecto Fernández Castro, quien había impulsado el principal proyecto de urbanización del barrio, como interventor (Arqueros, 2016: 14). En 2010, la intervención logró consensuar con los vecinos el estatuto electoral y el sistema de representación barrial de delegados por manzana, junta por sector y consejo del barrio que se explicará más adelante (ibid.). En noviembre de ese año se realizaron los comicios para la elección de representantes en cada uno de los niveles creados.

En 2009, el nuevo gobierno de la CABA sanciona la Ley n° 3343 relanza el proyecto

de urbanización de las Villa 31, y establece su perímetro⁴². La ley tomaba como referencia el proyecto de Fernández Castro (2010), que preveía la urbanización de toda la Villa 31 en vez de la erradicación. La CMV, renombrada como Instituto de Vivienda de la Ciudad a partir del 2004, haría un nuevo relevamiento de habitantes; y una Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 Bis presentaría un proyecto de urbanización. La ley prohibía las relocalizaciones por fuera del polígono marcado. Una vez más, sin embargo, la ley nunca llegó a implementarse, limitándose las acciones del gobierno a mejoras puntuales en los servicios de agua, iluminación, cloacas, pluviales y asfaltado de calles (GCBA, 2016: 52).

La aprobación de la ley 3343 llegó después de una fuerte discusión parlamentaria sobre qué hacer con la Villa 31. Durante su primera campaña para Jefe de Gobierno, el entonces candidato Mauricio Macri intentó reinstalar la idea de erradicación de la villa, al afirmar que “a la (Villa) 31 hay que erradicarla, porque es una zona vital para resolver los problemas logísticos del puerto” (Ons, 2018: 186). En respuesta a esto, los vecinos del barrio se organizaron y, con el apoyo de intelectuales y políticos, diseñaron un proyecto de ley para urbanizar el barrio, que fue finalmente presentado en 2008 por el legislador Facundo De Filippo del bloque opositor CC-ARI (Ons, 2018: 187). Luego de negociaciones exitosas entre gobierno y oposición, el proyecto fue aprobado en 2009.

Sin embargo, pronto se postergó la implementación del proyecto, argumentándose que las tierras en las cuales se encuentra el barrio no pertenecían al Gobierno de la Ciudad, sino al Gobierno Nacional; y que este último no aceptaba cooperar con el proyecto. La gran mayoría de los terrenos estaban en posición del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) y, en menor proporción, de la empresa YPF (Ons, 2018: 187).

⁴² Polígono comprendido entre Calle 4, vías del Ferrocarril Gral. San Martín, prolongación virtual de la Avda. Pueyrredón, Calle 9, Avda. Pte. Ramón S. Castillo y prolongación virtual de la Avda. Gendarmería Nacional. Ley 3343 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3343.html>.

Mientras tanto, se conformó la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa, contemplada en el artículo 7 de la Ley, que tenía como objetivo elaborar un plan de urbanización integral del barrio (Ons, 2018: 188). La Mesa presentó su plan el 31 de mayo de 2011, en la Legislatura porteña. El plan no consiguió consenso, y perdió estado parlamentario en 2013 (Ons, 2018: 189).

En 2016, un nuevo Gobierno de la CABA volvió a anunciar la urbanización de las Villa 31 y 31bis. La nueva iniciativa queda bajo la órbita de la Secretaría de Integración Social y Urbana, un organismo que concentra la ejecución de las obras de infraestructura, la provisión de servicios y de políticas sociales. El proyecto de urbanización contempla la instalación de los servicios de electricidad, agua potable, cloacas y alumbrado público. Esta etapa se continuaba al momento del cierre de la investigación para esta tesis (2019)

Características actuales del barrio

El barrio se encuentra ubicada sobre territorios que pertenecen mayoritariamente al Estado Nacional (GCBA, 2016: 17), es decir, que sus habitantes no disponen de la propiedad de las viviendas que ocupan. Siguiendo los argumentos de De Soto (2000), la falta de definición en las relaciones de propiedad genera desincentivos a la inversión, lo cual impide el desarrollo de la comunidad y sus habitantes.

Por otra parte, la situación de la Villa 31 es similar a la de las villas antes descriptas en otros aspectos. En este sentido, los habitantes del barrio no sólo viven en condiciones de pobreza material, sino que también se encuentran expuestos a déficits habitacionales, laborales, educativos, de salud y de servicios básicos. Esto se refleja, por ejemplo, en la tasa de Necesidades Básicas Insatisfechas que es del 32%, mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es tan solo del 6% (GCBA, 2016: 25).

En consonancia con lo que describen Marx et al. (2012), la Villa 31 posee un déficit de

inversión pública. En cuanto a servicios, si bien la cobertura de electricidad (el 99% de los hogares tiene acceso a electricidad [GCBA, 2016: 31]), las instalaciones son precarias: abundan tendidos en forma de “telaraña”, tendidos superpuestos y conexiones precarias hacia adentro de las viviendas (ibid.). Esto, sumado a la ausencia de medidores y de mantenimiento por parte de las empresas de electricidad, genera problemas graves de tensión, accidentes e incendios. Una situación similar se produce con el agua potable: la conexión es del 93% pero el mantenimiento del tendido es escaso (ibid.). Por otra parte, no existe conexión a red de gas en el barrio, por lo que la mayoría de los hogares poseen red de gas.

En cuanto a la inversión en infraestructura privada, el déficit se repite. Según un relevamiento del Gobierno de la Ciudad (GCBA, 2016: 33) el 22% de las viviendas del barrio tienen focos infecciosos por desborde cloacal, invasión de ratas, carencia de baño, humedad o falta de ventilación; el 17% tiene daños debido a algún siniestro (incendio, derrumbes, caídas de materiales, etc.) o accesos inseguros (vía escalera precaria); y el 16% riesgos edilicios relacionados con una mala construcción. Por otra parte, el 19% de los hogares tienen techo de chapa y el 40% tiene piso de cemento o ladrillo (GCBA, 2016: 30). Asimismo, el 30% de sus habitantes vive en condiciones de hacinamiento⁴³ (ibid.).

En cuanto a indicadores sociales, se ve también una menor calidad de vida que en la ciudad formal. Las condiciones laborales en las que se encuentran los habitantes de la villa son sensiblemente peores que los del resto de la Capital Federal: la tasa de desempleo llega a 14,2% y la del empleo no registrado alcanza el 51,2%; mientras que en la Ciudad son del 10,5% y 14,2% respectivamente (GCBA, 2016: 26). La estadística muestra las grandes dificultades de los habitantes del barrio para acceder a un empleo formal.

Las cifras sobre terminalidad secundaria, por otro lado, muestran el bajo nivel de inversión en capital humano en la población del barrio, una de las características que Marx et

⁴³ Se adopta como definición de hacinamiento cuando existen más de tres personas por dormitorio.

al (2012: 192) señala en villas. Mientras que en la Ciudad de Buenos Aires, el 75% de los adultos mayores a 25 años poseen secundario completo, en la Villa 31 esta cifra llega a tan sólo 28% (GCBA, 2016: 26). Por otra parte, los niveles de deserción escolar entre adolescentes también son muy altos, el 16% de los jóvenes de entre 13 y 18 años no asiste a la escuela, una cifra 12 puntos más alta que la de la ciudad (GCBA, 2016: 39). Esto último se relaciona con la temprana inserción laboral de los jóvenes en el barrio: El 35% de las personas entre 15 y 24 años trabaja, de los cuales el 65% lo hace en condiciones informales (ibid.).

Otro de los rasgos que Marx et al. (2012: 192) que se observan en el barrio son los bajos niveles de sanidad y de inversión en salud. Se observa una prevalencia alta de enfermedades relacionadas a déficits en el hábitat como alergia, asma, bronco espasmos y dermatitis, y un 74% de la población del barrio no cuenta con cobertura de salud, en comparación con el 19% de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA, 2016: 28).

Por último, si bien no se relaciona con las condiciones de precariedad antes mencionadas, una característica del barrio es la alta proporción de extranjeros que allí residen. Cerca de la mitad de los habitantes del barrio son inmigrantes, de los cuales el 99% pertenece a las nacionalidades peruana, paraguaya y boliviana (GCBA, 2016: 42).

Al analizar estos factores, puede verse que en Villa 31 coinciden varios factores que impiden su desarrollo. Siguiendo los argumentos presentados por Marx et al (2012), puede observarse que la provisión sub óptima de bienes públicos, los nulos niveles de inversión y la falta de definición de las relaciones de propiedad pueden conducir a una trampa de pobreza. Los altos niveles de no terminalidad de secundaria, el bajo nivel de capacitación y el alto nivel de informalidad laboral van en línea con las predicciones de los autores citados.

Sistema político del barrio

Las villas 31 y 31 bis tienen un sistema político que se rige por el Estatuto del Barrio

31 Carlos Mugica⁴⁴ y establece un marco de participación para los habitantes del barrio y su representación frente a los planes de urbanización del mismo. Éste fue sancionado en 2010 a través de “más de cincuenta talleres públicos y abiertos, reuniones sectoriales, encuentros con referentes y ex delegados y delegadas, organizados todos por el equipo de la Intervención Judicial dispuesta por el Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 2 de la Ciudad de Buenos Aires a cargo del Juez Roberto Andrés Gallardo”⁴⁵ en paralelo a la sanción de la ley 3343 de la Ciudad de Buenos Aires que establece la urbanización de las Villas 31 y 31bis.

El estatuto establece tres niveles de representación territorial⁴⁶: La “Manzana”, que es la unidad territorial básica; el “Sector”, conformado por manzanas aledañas que comparten una historia e identidad en común; y el “Barrio”, conformado por la totalidad de los sectores de las villas.

Se establecen los siguientes sectores, compuestos por las siguientes manzanas⁴⁷:

- Inmigrantes: Manzana 21
- Güemes: Manzanas 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10 / 11 / 12 / 13 / 14 / 15 / 16 / 17 / 18 / 19 / 20
- Comunicaciones: Manzanas 28 / 29
- YPF: Manzanas 22 / 23 / 24 / 25 / 25bis / 26 / 27 / 32 / 33
- Autopista: Manzanas 15 / 34 / 35 / 36
- Playón Este: Manzanas 1 / 2 / 10 / 99 / 102 / 105 / 107
- Playón Oeste: Manzanas 3 / 4 / 100 / 101 / 103 / 106 / Galpón / Galpón 1 / Galpón 2
- Ferroviario: Manzanas 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 100bis

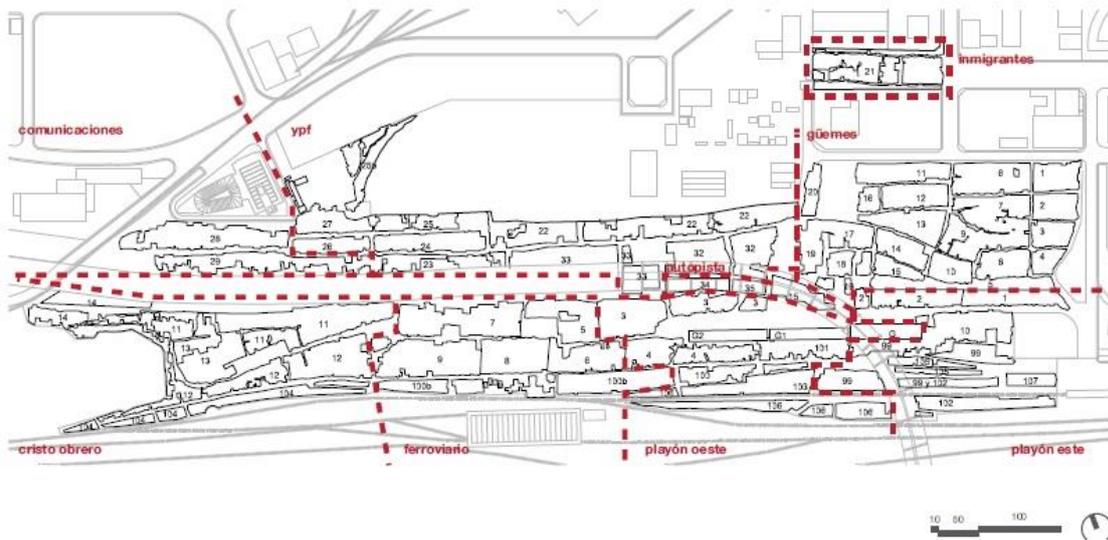
⁴⁴ Estatuto del Barrio 31 – Carlos Mugica, disponible en https://acij.org.ar/wp-content/uploads/estatuto_villa_31.pdf

⁴⁵ Estatuto del Barrio 31 – Carlos Mugica, página 2.

⁴⁶ Ibid, Página 3.

⁴⁷ Ibid. Página 2.

- Cristo Obrero: Manzanas 11 / 12 / 13 / 14 / 104



Mapa de las Villas 31 y 31 bis dividido por sectores y manzanas. Fuente: Estatuto del Barrio 31, página 10.

A cada nivel de representación le corresponden las siguientes estructuras de representación⁴⁸: Cada manzana tiene un representante de manzana, elegido a través de elecciones directas por parte de los vecinos y cuyo cargo tiene vigencia de tres años. Cada sector se encuentra representado por una Junta de Sector, compuesta por la totalidad de representantes de manzana de las manzanas que lo componen. El barrio, por último, cuenta con un consejo del barrio, que está compuesto por diez miembros: uno por cada junta de sector, con excepción de Güemes que, dada su densidad poblacional, cuenta con dos representantes. Cada instancia de representación se encarga de funcionar como interlocutor entre los vecinos del territorio que representan y el Estado, además de dar seguimiento a las obras de urbanización.

⁴⁸ Íbid. Página 3.

Capítulo III: El programa de reurbanización

En línea con otras experiencias de la región, como Favela Bairro en Río de Janeiro o el PROMEBA en Medellín, en el 2016 el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires anunció la urbanización de las Villa 31 y 31bis. La misma es conducida por la Secretaría de Integración Social y Urbana, un organismo que concentra la ejecución de las obras de infraestructura, la provisión de servicios y de políticas sociales.

Al igual que el proyecto de Favela Bairro, este es un proyecto integral que dotará de servicios públicos y buscará el desarrollo de la zona. De acuerdo a los documentos del organismo, el proyecto “pretende la progresiva recomposición e incorporación del tejido urbano de la Villa 31 y 31 Bis, como una experiencia piloto con potencial replicabilidad en otras “villas” de alta densidad urbana, implementando acciones innovadoras encaminadas tanto a perfeccionar las condiciones físicas de los asentamientos (sic.), como fomentando la construcción de capital social y humano y la coordinación interinstitucional, tanto a nivel nacional como del Gobierno de la Ciudad” (GCBA, 2016b: 7).

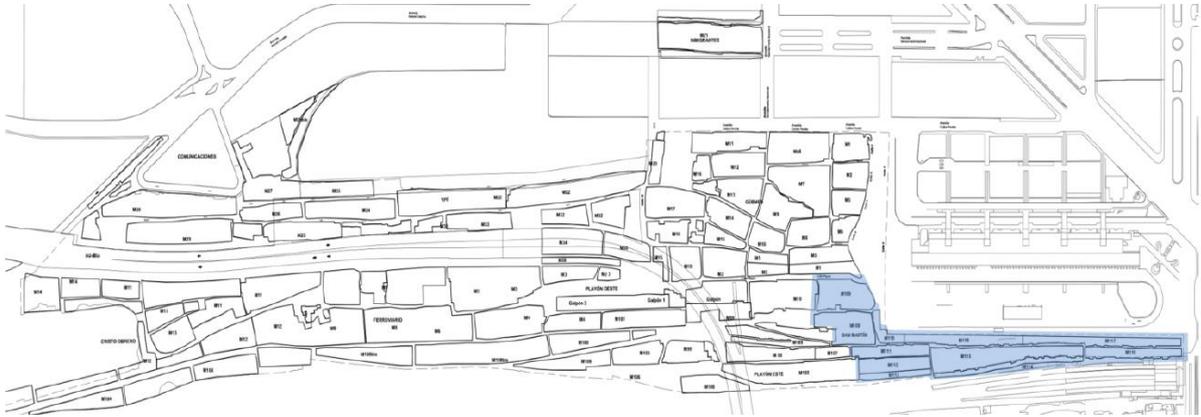
El proyecto surge como respuesta a la Ley 3343 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en 2009, que establece la urbanización del polígono comprendido entre Calle 4, vías del Ferrocarril Gral. San Martín, prolongación virtual de la Avda. Pueyrredón, Calle 9, Avda. Pte. Ramón S. Castillo y prolongación virtual de la Avda. Gendarmería Nacional⁴⁹. Por otra parte, la ley dispone la imposibilidad de desalojar a los vecinos por fuera del polígono⁵⁰.

El último proyecto de urbanización

⁴⁹ Artículo 1 de la ley 3343 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3343.html>

⁵⁰ Artículo 9 de la ley.

El proyecto 2016 amplía el espacio geográfico incluyendo al sector “San Martín” que no estaba contemplado originalmente, resaltado en la siguiente imagen.



Fuente: GCBA (2016: 55)

El proyecto tiene como objetivo integrar al barrio a la ciudad. Para ello, busca dotar al barrio de la infraestructura necesaria para que pueda gozar de una buena conectividad, tanto interna como externa, mejorar la movilidad dentro del barrio y la creación de espacio público. También se busca el mejoramiento de las condiciones del hábitat de sus residentes, el desarrollo de capital humano y social, fomentar el desarrollo económico y la integración de los habitantes del barrio al resto de la ciudad como ciudadanos plenos de derechos y obligaciones (GCBA, 2016b: 7).

Para lograrlo el Plan Urbano Integral consta de cuatro ejes (GCBA, 2017b: 8 y 9):

- 1) Mejoramiento del hábitat: El barrio se caracteriza por la precariedad del trazado urbanístico, la alta densidad poblacional y la baja calidad de sus construcciones. En este marco, se identificaron tres problemáticas: a) Déficit cuantitativo de viviendas; b) Ubicación subóptima de viviendas, que hace a sus habitantes susceptibles de sufrir las consecuencias de la contaminación del aire, ruidos excesivos y malas condiciones del suelo para la construcción); y c) un déficit cualitativo de las viviendas.

Para resolver estas problemáticas, en primer lugar, se reasentará a los habitantes que vivan en condiciones habitacionales críticas, en especial a aquellas que habitan el sector que se encuentra debajo de la Autopista Illia (GCBA, 2016b: 9). Las nuevas viviendas se construirán en un terreno perteneciente a la empresa YPF adyacente a las Villas 31-31bis⁵¹. Además, se realizará la mejora interior y exterior de viviendas existentes que así lo requieran y la construcción de nuevas viviendas dentro del polígono a urbanizar. Por otra parte, se dispuso de la regulación del ingreso a materiales al barrio para evitar la construcción irregular de viviendas.

- 2) Integración social y capital humano: Los habitantes del barrio se encuentran en una situación de pobreza y vulnerabilidad no sólo en términos materiales, sino también en términos de déficits relacionados a la salud, educación, trabajo, seguridad y a servicios básicos. Para el mejoramiento de este punto, el proyecto busca fortalecer la presencia del Estado en el barrio a través de dos dispositivos: El “Galpón”, un edificio ubicado dentro del barrio que cuenta con oficinas de varias entidades públicas nacionales y de la ciudad, como ANSES, Renaper, Migraciones, un centro de vacunación, entre otras, con el objetivo de facilitar el acceso a los servicios del Estado a los habitantes del barrio. En segundo lugar, se creó el “Portal”, una oficina de la Secretaría en el barrio que cuenta con un equipo de trabajadores sociales para la atención de las demandas de los habitantes del barrio. Este equipo, asimismo, está presente en el barrio para atender casos de vulnerabilidad extrema y para generar instancias de participación comunitaria en el proyecto. Por otra parte, se mencionan dos proyectos: La transformación de la zona habitada por debajo de la autopista en un Centro Cívico para la generación de actividades comunitarias; y la mudanza del Ministerio de Educación de la Ciudad al

⁵¹ El terreno fue transferido a la Secretaría a través del decreto 610/2016/AJG por 9 millones de USD. Disponible en <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20161212.pdf>.

barrio.

- 3) Desarrollo Económico Sostenible: Este punto tiene cuatro objetivos: a) Mejorar las capacidades de empleabilidad de la población; b) Potenciar el trabajo formal; c) Promover la capacidad de emprendedurismo de la población; y d) La formalización de los comercios dentro del barrio. Como parte de este punto se contempló la creación del CEDEL, un centro dentro del barrio en el cual se ofrecen capacitaciones en oficios, asesoramiento personalizado a los emprendedores y una bolsa de empleo para promover el trabajo en blanco; y el mejoramiento de la Feria y Paseo Comercial existentes en el barrio, a través de la mejora edilicia de las mismas, la capacitación de los vendedores y la formalización de los comercios, con el objetivo de atraer compradores externos al barrio.

- 4) Integración Urbana, Movilidad y Espacio Público: El barrio se caracteriza por estar segregado urbanísticamente de su entorno, por un lado, y dividido en dos por la Autopista Illia, por el otro, la cual genera una fuerte contaminación sonora y ambiental en el barrio, además de representar un peligro para las viviendas circundantes. Por otra parte, el espacio público es casi inexistente: 0,3 mts²/habitante. Asimismo, existe un déficit de infraestructura importante: Ausencia o mala pavimentación de calles; espacios de circulación subóptimos; ausencia de cloacas; tendido eléctrico y pluvial insuficiente e irregular; y un alumbrado público insuficiente. Este punto consiste en la mejora de la infraestructura urbana del barrio, en conjunto con un mejoramiento de los espacios públicos y la dotación de servicios: Se completará la infraestructura básica al interior del barrio; se generará infraestructura básica nueva en los lugares en los que se construirá vivienda nueva; se reinstalará el sistema de tendido eléctrico; y se readecuará la infraestructura existente (GCBA, 2016b: 9). Por otra parte, se decidió mover la

Autopista Illia a fin de eliminar la barrera urbana.

Para la realización del proyecto, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires recibió financiamiento del Banco Mundial para la creación de vivienda nueva (punto 1) y para el punto 4 (GCBA, 2016b: 10). Por otra parte, la relocalización del Ministerio de Educación (punto 2) fue financiada por el BID.

Avances

A diciembre de 2018, según información proporcionada por la Secretaría de Integración Social y Urbana, el proyecto avanzó en los siguientes planos:

- 1) Hábitat: El programa de mejoramiento de vivienda logró mejorar 480 viviendas en 8 manzanas distintas del barrio, de un total de 6388 viviendas a mejorar⁵². El mejoramiento se divide en la parte exterior y la interior de las viviendas: El Estado se encarga de reconfigurar el exterior, que incluye accesos, ventilaciones, fachada y la parcela⁵³. Por otra parte, el interior lo realiza el vecino mediante el programa “Manos a la Obra”, en el que se entrega el proyecto de reforma a la Secretaría; si se aprueba el vecino tiene la posibilidad de adquirir los materiales necesarios a precio subsidiado en

⁵² Datos en base a presentación institucional.

⁵³ Según el artículo 41 de la Ley 6129 de la Ciudad de Buenos Aires, los criterios de intervención del plan de mejoramiento de vivienda son:

- a. Conectividad de infraestructura sanitaria y eléctrica.
- b. Resguardo de dimensiones físico espaciales acordes a la cantidad de ocupantes al momento de la intervención.
- c. Seguridad estructural del edificio, consolidación de accesos, frentes, ventilación e iluminación.

distintos corralones. La Secretaría monitorea el avance de las obras para controlar que se ajuste al proyecto de reforma presentado⁵⁴.

Asimismo, se están construyendo 1000 viviendas nuevas en el barrio YPF (zona llama “Emplaque”) del polígono de la Villa 31 con el fin de ser utilizadas para las personas a reasentar⁵⁵. En la actualidad, se mudaron 90 familias que tuvieron que ser reubicadas por las obras del nuevo trazado de la Autopista Illia.



En azul el “Emplaque”: Viviendas construidas para el reasentamiento de familias.

- 2) Infraestructura: A diciembre de 2018, se completaron 3103mts de desagüe cloacal; 4194mts de red de agua potable; 2800mts de tendido eléctrico y 2470mts de desagüe pluvial⁵⁶. Como objetivo, el programa tiene la realización de 7200mts de infraestructura nueva y la readecuación de 3385mts de infraestructura existente. Por otra parte, con el objetivo de aumentar la cantidad de espacio público por habitante, se readecuaron 19 plazas, dos están en obra y se planea la construcción de 26 espacios públicos nuevos y un parque en altura sobre el antiguo trazado de la Autopista Illia⁵⁷.

⁵⁴ La fuente de la información es una entrevista hecha a un funcionario de la SISU.

⁵⁵ Datos en base a presentación institucional.

⁵⁶ Datos en base a presentación institucional.

⁵⁷ Datos en base a presentación institucional.



Render del proyecto del parque en altura

- 3) Integración social y capital humano: En términos de educación, se creará el Polo Educativo María Elena Walsh, que incluirá la construcción de tres escuelas y la mudanza del Ministerio de Educación de la Ciudad a un predio dentro del barrio⁵⁸. Por otro lado, se construyó un nuevo centro de salud y nueve centros de atención primaria y está proyectada la construcción de otros dos centros más⁵⁹.



Render del Polo Educativo María Elena Walsh: Nueva sede del Ministerio de Educación y escuelas anexas.

- 4) Desarrollo Económico Sostenible: Además del CEDEL existente, se construyó otro más en el “Emplaque”, la zona de YPF en la cuál se están construyendo las viviendas para

⁵⁸ Datos en base a presentación institucional.

⁵⁹ Datos en base a presentación institucional.

reasantamiento. En los mismos, se dictan cursos de formación para el empleo, en los cuales se enseña cómo ir mejor a una entrevista laboral: Se dan talleres de armado de CVs, presencia en una entrevista y se asesora sobre los cursos complementarios que podrían potenciar el CV. Además, se certifican los CVs para darles más credibilidad a su contenido⁶⁰.

Asimismo, se creó una bolsa de trabajo, en la cual hay alrededor de 5000 inscriptos, de los cuales aproximadamente 550 consiguieron trabajo⁶¹. Por otra parte, se dictan cursos de emprendedurismo para fomentar el auto empleo de los vecinos con dificultades para insertarse. También se dictan cursos para comerciantes sobre cómo manejar las finanzas de un comercio, cartelería, marketing y manejo de la mercadería⁶².

Por otra parte, se avanzó en la formalización de los comercios existentes y en la feria que está en la entrada del barrio. Se puso en valor la feria y se fomentó la inscripción de los comercios en el régimen de monotributo. Además, se está trabajando con la Agencia Gubernamental de Control para crear un marco de excepción al régimen de habilitación comercial del resto de la ciudad, con el fin de establecer reglas que se adapten mejor a la morfología del barrio⁶³.

Ley 6129: Criterios de dominiación

La Secretaría logró en diciembre de 2018 la aprobación de la Ley 6129 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual, en conjunto con la Ley 3343, establece un marco jurídico para la reurbanización de las Villas 31 y 31 bis. Uno de los puntos de la ley es que establece cómo será la transferencia de dominio a los beneficiarios del proyecto de urbanización.

⁶⁰ La fuente de la información es una entrevista hecha a un funcionario de la SISU.

⁶¹ La fuente de la información es una entrevista hecha a un funcionario de la SISU.

⁶² La fuente de la información es una entrevista hecha a un funcionario de la SISU.

⁶³ La fuente de la información es una entrevista hecha a un funcionario de la SISU.

El objetivo es que los vecinos del barrio obtengan una solución habitacional única y definitiva⁶⁴ y la “seguridad en la tenencia de las viviendas que ocupen”⁶⁵. En la misma se establece que los beneficiarios serán únicamente las personas empadronadas durante el censo del barrio que se realizó entre los años 2016 y 2018⁶⁶ sin importar si son dueños o inquilinos de la misma (de acuerdo al sistema de propiedad informal vigente en el barrio). Para los que queden por fuera de este censo, se establece que la Secretaría deberá instrumentar opciones para la regulación dominial⁶⁷. Dentro del beneficio, podrán ser también incluidas organizaciones sociales⁶⁸ y comercios⁶⁹ previamente censados.

La ley establece la obligatoriedad de la escrituración para todos los empadronados⁷⁰ a partir de la conexión del hogar a los servicios públicos. Los vecinos deberán pagar por la adjudicación de las viviendas⁷¹. El monto total a abonar, dependerá de los siguientes factores⁷²:

- La superficie edificable ocupada por la unidad funcional a adjudicar
- La superficie edificable no ocupada por la unidad funcional a adjudicar. En el caso de que no esté ocupada en su totalidad, el propietario puede optar por adjudicarse el total del espacio edificable de la parcela o adjudicarse sólo la superficie construida. En este último caso, el Estado puede disponer del resto de la superficie edificable para el uso del que disponga.
- El hecho de que el beneficiario haya sido censado como propietario o inquilino según el sistema informal de propiedad pre existente en el barrio. En el caso de que haya sido censado como propietario, se descontaría la inversión pre mejora hecha por el mismo.

En el caso de que sea inquilino, se le cobrará el total de la vivienda.

⁶⁴ Ley 6129, Capítulo VIII.

⁶⁵ Ley 6129, Capítulo I, Artículo 2.

⁶⁶ Ley 6129, Capítulo VI, Art. 30, inciso a).

⁶⁷ Ley 6129, Capítulo IX, Art. 56.

⁶⁸ Ley 6129, Capítulo VI, Art. 31.

⁶⁹ Ley 6129, Capítulo VI, Art. 32.

⁷⁰ Ley 6129, Capítulo IX, Art. 44.

⁷¹ Ley 6129, Capítulo X, Art. 58.

⁷² Ley 6129, Capítulo X, Art. 59.

Dicho monto se abonará en 360 cuotas mensuales⁷³. La cuota a abonar, dependerá de los ingresos familiares declarados ante la SISU mediante declaraciones juradas: La misma no podrá superar el 20% de los ingresos de los beneficiarios cuando los mismos superan la Canasta Básica Total; no podrá superar el 12% de los mismos cuando estos sean superiores a la Canasta Básica Alimenticia pero inferiores a la Canasta Básica Total; y se suspenderá el pago del préstamo si son inferiores a la Canasta Básica Alimenticia⁷⁴. En este último caso, se promoverá la inclusión de las personas mayores del hogar en programas de mejora de la empleabilidad a fin de posibilitar el pago de la deuda en un futuro. En el caso de no poder abonar el total de la cuota según los criterios nombrados, se refinanciará el importa en cuotas subsiguientes⁷⁵.

Por otra parte, el Gobierno de la Ciudad sea adjudica el derecho de preferencia de compra⁷⁶ de las propiedades escrituradas durante cinco años⁷⁷. Según un funcionario de la SISU, el objetivo de esta cláusula es generar una instancia de control para evitar que se genere una compra masiva de viviendas que vaya en contra de los objetivos del proyecto, una estrategia antigentrificatoria, que no constituye una prohibición de compra – venta de las viviendas. En el caso de que el organismo gubernamental que aplica el proyecto de urbanización entienda que determinada transacción pueda responder a una dinámica de gentrificación, el Estado puede intervenir e impedirla adquiriendo la vivienda⁷⁸.

Por otra parte, el artículo 53 la ley⁷⁹ establece una penalidad de “tres (3) veces el valor de la hipoteca establecido al momento de la primera escrituración y valuada en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA)” para los compradores que no acrediten haber vivido dos años en el

⁷³ Ley 6129, Capítulo X, Artículo 60.

⁷⁴ Ley 6129, Capítulo X, Artículo 61.

⁷⁵ Ley 6129, Capítulo X, Artículo 62.

⁷⁶ Artículo 1165 del Código Civil y Comercial de la Nación: Pacto de preferencia. Pacto de preferencia es aquel por el cual el vendedor tiene derecho a recuperar la cosa con prelación a cualquier otro adquirente si el comprador decide enajenarla. El derecho que otorga es personal y no puede cederse ni pasa a los herederos. El comprador debe comunicar oportunamente al vendedor su decisión de enajenar la cosa y todas las particularidades de la operación proyectada o, en su caso, el lugar y tiempo en que debe celebrarse la subasta.

⁷⁷ Ley 6129, Capítulo IX, Art. 55.

⁷⁸ La fuente de la información es una entrevista hecha a un funcionario de la SISU.

⁷⁹ Ley 6129, Capítulo IX, Art. 53.

barrio. Esta medida, al igual que la iniciativa de crear un padrón de viviendas ofertadas dentro del barrio⁸⁰, parecen orientadas a dar incentivos para la generación de un mercado interno de viviendas y desincentivar la adquisición de las mismas por parte de posibles compradores externos.

Criterio de actuación de otros organismos: El Instituto de Vivienda de la Ciudad

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad interviene los siguientes barrios con el fin de reurbanizarlos e integrarlos, tanto social como urbanísticamente, al resto de la ciudad: La Villa 20; la Villa 1-11-14; el Camino de Sirga; el Barrio Fraga; y Rodrigo Bueno⁸¹. Los criterios de intervención son similares a los que emplea la Secretaría de Integración Social y Urbana en Villa 31: Se generan Mesas de Gestión Participativa, en las que participan los vecinos de cada barrio junto con representantes del organismo, y se acuerdan las modalidades de intervención; a continuación se realizan las obras de infraestructura necesarias para el mejoramiento del barrio y se generan los mejoramientos y construcción de vivienda nueva necesarios para satisfacer el déficit existente en el barrio.

En cuanto a la estrategia de vivienda y dominiación existen tres operaciones: Mejoramiento; relocalización a vivienda nueva; y canje de vivienda⁸². En primer lugar, se avanza por manzana para acordar junto a los vecinos cómo debería quedar, es decir, si será necesario realizar operaciones de esponjamiento o apertura de nuevas calles, las cuáles requieren la relocalización de familias. A partir de allí se realizan conversaciones vivienda por vivienda⁸³ para determinar con cuál de las tres modalidades anteriores se avanzará⁸⁴.

⁸⁰ Ley 6129, Capítulo VIII, Art. 38.

⁸¹ Leyes 5799; 5705; 5798 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁸² La fuente es una entrevista hecha por el autor.

⁸³ Al igual que en la urbanización de Villa 31, se realiza un censo en cada barrio en el que se establecen los beneficiarios del proyecto de urbanización. Sólo las familias que hayan sido censadas podrán ser beneficiarias de los planes de vivienda nueva, de mejoramiento o canje y sólo ellas podrán acceder a un título de propiedad.

⁸⁴ La fuente es una entrevista hecha por el autor.

En el caso de que se opte por un mejoramiento, a diferencia de lo que ocurre en Villa 31 en donde la metodología de intervención es la autoconstrucción supervisada por la SISU, una empresa privada se encarga de las obras de mejoramiento. Por otra parte, el costo de la operación es financiado a través de un crédito operado por el Banco Ciudad en el que la familia deberá pagar el 30% del costo de la obra a 15-20 años.

En el caso de que la vivienda no sea apta para mejora o se requiera la relocalización de la familia, la misma puede optar por recurrir a un crédito para vivienda nueva. Para este beneficio, el IVC construye complejos de viviendas⁸⁵ destinadas a ser adquiridas por familias a relocalizar. En este caso, los créditos pueden ser a 20, 30 o 40 años, son operados a través del Banco Ciudad y la cuota no puede afectar más del 20% de los ingresos de la familia^{86 87}. Si la familia a relocalizar fue censada como propietaria de la vivienda en la que habita, se hace una valuación de la misma y se descuenta el valor del costo de la vivienda nueva⁸⁸. En cambio, si la familia fue censada como inquilina, el organismo contempla un subsidio de hasta el 20% de la cuota del crédito⁸⁹.

La última opción contemplada es que, si la familia fue censada como propietaria, su vivienda es apta para el mejoramiento pero quiere acceder a una vivienda nueva, se puede tomar su vivienda actual como parte de pago de un crédito para acceder a una vivienda nueva. En este caso, la vivienda que la familia ocupaba es mejorada y podrá ser adquirida por otro vecino que necesite ser relocalizado⁹⁰.

Las viviendas nuevas son entregadas a las familias con la escritura correspondiente. Si la familia opta por el mejoramiento, se reconoce la propiedad de la vivienda hasta que finalicen

⁸⁵ En el caso de Villa 20, el IVC construyó el Barrio Papa Francisco en Villa Lugano.

⁸⁶ Ibid. Esto va en consonancia con el Artículo 7bis de la Ley 341 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁸⁷ La fuente es una entrevista hecha por el autor.

⁸⁸ Por otra parte, el beneficiario puede alcanzar un subsidio del 50% para el crédito dependiendo de los ingresos familiares declarados.

⁸⁹ La fuente es una entrevista hecha por el autor.

⁹⁰ Ibid.

las obras y la misma tenga acceso a los servicios. Una vez que se cumplan estos requisitos, se entrega la escritura⁹¹.

Por otra parte, no existen mecanismos explícitos para mitigar riesgos de gentrificación. Al igual que en el proyecto de urbanización de Villa 31, la escritura de la vivienda se entrega con una cláusula de compra preferencial por parte del IVC a cinco años, es decir, en el caso de que los propietarios quieran vender su vivienda, el IVC tendrá un derecho prioritario de compra antes de que la operación se efectúe⁹².

Riesgos

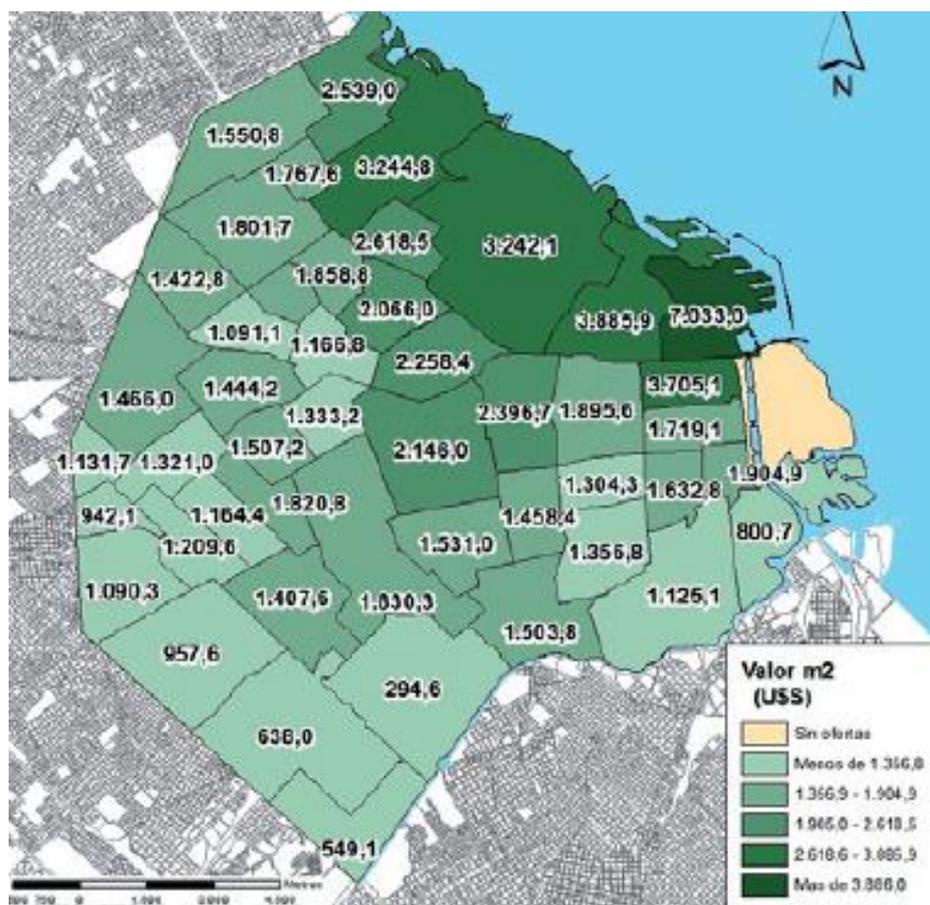
A pesar de que la estrategia de dominiación esté alineada con la del IVC, que coordina la urbanización del resto de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, el caso de Villa 31 presenta riesgos de gentrificación particulares.

En primer lugar, a diferencia de la gran mayoría de las villas que están siendo urbanizados por el IVC, la Villa 31 se encuentra en una zona con terrenos caros. Según el Ministerio de Desarrollo Urbano y de Transporte de la Ciudad (2016: 17), el precio promedio del metro cuadrado en Retiro era de 7.033 USD a diciembre de 2015, mucho más elevado que los barrios de Villa Lugano (638 USD), Flores (1030,3 USD), Barracas (1126,1 USD) o Chacarita (2066 USD). Por esta razón es posible que existan más incentivos que en otras villas de la ciudad para adquirir lotes o viviendas a reformar. De hecho, como se mencionó anteriormente,⁹³ los precios dentro del mercado informal en ese barrio son altos y aun no existe la posibilidad de escriturar, por lo que la demanda aun no es tan alta como lo que podría ser.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

⁹³ En el mercado informal, las viviendas en Villa 31 son sustancialmente caras y los anuncios de urbanización dispararon sus valores. Para más información, visitar los siguientes artículos:
<https://www.lanacion.com.ar/1587818-en-la-villa-31-se-venden-casas-a-us-1000-el-metro-cuadrado>
<https://www.lanacion.com.ar/1927963-boom-inmobiliario-en-la-villa-31-piden-hasta-400000-por-casas-sin-escrituras->



Precio promedio del M2 por barrio a diciembre de 2015. Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte de la Ciudad (2016: 17)

Si bien no son barrios informales, Herzer, Di Virgilio y Rodríguez (2016) documentaron como en los barrios de Palermo, La Boca, Barracas y San Telmo se desataron dinámicas gentrificatorias por “goteo” a partir de distintas intervenciones del sector público. En San Telmo, por ejemplo, la entrada paulatina de personas con mayor poder adquisitivo se dio a partir de la creación de un polo educativo en el barrio y la irrupción del turismo y de estudiantes generó una expulsión de muchos de los habitantes originales (Herzer, Di Virgilio y Rodríguez, 2016: 139).

De manera similar, el proyecto de Villa 31 y 31bis contempla la creación de un Polo Educativo en el barrio, que tendría como epicentro la nueva sede del Ministerio de Educación de la Ciudad. Esto podría dinamizar la demanda de bienes y servicios en ese sector del barrio

además de contribuir a cambiar su imagen, lo cual podría impulsar la demanda de terrenos en esa zona⁹⁴. Por otra parte, el gobierno también contempla la atracción nuevo público a la zona a partir de la apertura de un mercado gastronómico con productores locales y un parque en altura sobre la actual traza de la Illia. Esto podría impulsar el turismo en el barrio y la apertura de alojamientos como ocurrió en las favelas La Rocina y Vidigal, que fueron parte del proyecto de urbanización Favela Bairro (Cummings, 2013: 51).

Por otra parte, si bien se incluirá el derecho de compra prioritaria por parte del gobierno por cinco años dentro de las escrituras, no existe ninguna garantía de que este sea ejercido para contrarrestar una dinámica gentrificatoria. Es posible, por un lado, que exista un cambio de gobierno o de funcionarios dentro del organismo y estos no tengan intenciones de ejercer este derecho. Además, al no existir recursos destinados para ejercer este fin, no hay garantías de que los mismos vayan a existir en un futuro. El elevado costo que puede tener el ejercerlo a gran escala puede hacer que esta política no sea finalmente ejercida a la escala necesaria.

La medida más importante para desincentivar la compra de vivienda por parte de actores por fuera del barrio es la penalidad impuesta en el artículo 53 de la Ley 6129, que establece que los compradores de propiedades en el polígono del barrio que no acrediten haber vivido en el mismo por, al menos, dos años deberán pagar tres veces el valor de la hipoteca valuada en UVAs. Sin embargo, al no establecer un límite para la cantidad de lotes a comprar, este precio puede ser aun barato para inversores inmobiliarios que especulen con la posibilidad de transformar el uso del suelo a uno más rentable, como se muestra Jaramillo (2003).

Por último, es importante tener en cuenta los nuevos gastos a los que estarán expuestos los vecinos del barrio a partir de la formalización. El empezar a pagar impuestos y servicios

⁹⁴ Por otra parte, el gobierno también contempla la atracción nuevo público a la zona a partir de la apertura de un mercado gastronómico con productores locales y un parque en altura sobre la actual traza de la Illia. Esto podría aumentar el atractivo de turistas a la zona generando una demanda ahora inexistente de alojamientos, como ocurrió en Rocinha, Río de Janeiro. Esto podría empujar hacia arriba los precios de las propiedades y de los servicios dentro del barrio.

probablemente impacte en el costo de vida de los vecinos y en los costos de los comercios, que podrían tener que aumentar el precio de sus productos. Si el aumento en el costo de vida es más rápido que el aumento que tengan las familias en sus ingresos, puede desencadenarse una dinámica de expulsión aún mayor que en otros casos de gentrificación, ya que el aumento del costo de vida generado por una mayor demanda de suelo y la entrada de habitantes de mayor poder adquisitivo al barrio se verá potenciado por los costos de servicios e impuestos.

Conclusiones

La hipótesis del presente trabajo fue que existe una relación entre las dinámicas desencadenadas por un programa de reurbanización integral y la posibilidad de aparición de dinámicas gentrificatorias, sobre todo en sus habitantes más vulnerables. Para probarlo, se decidió abordar el caso de Villa 31 en relación con otros proyectos de urbanización como e de Favela Bairro en Brasil, entendiendo las características particulares que tiene la Villa 31 en términos de ubicación y valor del suelo.

Estos programas generan un impacto enorme en el área donde se implementan en términos de infraestructura, accesibilidad y espacio público, lo cual impacta sobre el atractivo que genera en la zona. El shock de demanda que tiene como consecuencia impacta en los precios inmobiliarios, encareciendo el valor del suelo y de los alquileres. El aumento del costo de vida resultante, genera la expulsión de los habitantes originales de la zona intervenida y su reemplazo por clases de mayor poder adquisitivo, lo cual cambia la morfología del barrio.

La dinámica se potencia en barrios informales que están ubicados en zonas caras de la ciudad. Al no tener relaciones de propiedad correctamente definidas, las fuerzas de mercado no pueden actuar de manera expulsiva sobre la población local. Al definir las relaciones de propiedad, se liberan las fuerzas de mercado, por lo que esta barrera se borra.

Siguiendo a Jaramillo (2003), cuando ciertos terrenos pasan de un uso a otro superior o aumentan su capacidad de densificación, aumentan sus precios de manera abrupta y en un tiempo relativamente corto. Como se analizó previamente, el Estado puede influir sobre este factor de diversas maneras: a través de la construcción de infraestructura, por ejemplo, mejorando redes de transporte o creando infraestructura urbana (calles, cloacas, alumbrado, etcétera) posibilita usos de mayor valor que antes no eran posibles. Por otra parte, el Estado puede incidir sobre el valor del suelo a través de la regulación (Jaramillo, 2003: 29), generando el mismo efecto.

Al final del proceso de investigación, encontramos que el shock producido por la inversión inmensa en infraestructura y la entrega de títulos de propiedad en terrenos que antes eran de dominio público que está haciendo el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en Villa 31, genera la posibilidad de que existan inversores interesados en especular con un cambio en el uso del suelo a uno de mucho mayor valor adquiriendo los títulos de propiedad de viviendas a un precio relativamente económico⁹⁵.

En este sentido, la forma en que se realice la transferencia de dominio es importante para que no se diluya el impacto del proyecto de urbanización. Si bien es necesario que se formalicen las relaciones de propiedad ya que estimulan la inversión y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (De Soto, 2000; Schargrodsky, Ernesto & Galiani, Sebastian, 2010), no se debe perder el foco del proyecto en desactivar las “trampas de pobreza” (Marx et al, 2012: 192 - 194). Si bien el proyecto logra desactivar correctamente el déficit de bienes públicos y el déficit de capital humano y el objetivo de desactivar el problema de los derechos de propiedad mal definidos no debe atentar contra el mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo: Es poco probable, dados los indicadores socio económicos expuestos anteriormente, que esté preparada para competir por el suelo con clases de mayor poder adquisitivo.

En concreto, esta tesis busca llamar la atención sobre una serie de riesgos que podrían desencadenar especulación inmobiliaria y dinámicas de gentrificación. En primer lugar, la Villa 31 está ubicada en una de las zonas más caras de la ciudad. Esto puede explicar el interés de inversores en los terrenos aledaños al barrio. Por otra parte, si bien el derecho a compra

⁹⁵ Recientemente, se instalaron numerosos proyectos inmobiliarios y de oficinas de alto valor adquisitivo en las inmediaciones de Villa 31, como el Distrito Quartier, ubicado en la Avenida Ramón Castillo entre la Avenida Antártida Argentina y la Avenida de los Inmigrantes, y el proyecto Catalinas II, ubicado en el terreno denominado “Empalme Norte”, entre la Avenida Córdoba, la Avenida Antártida Argentina, la calle San Martín y la Avenida Eduardo Madero.

<https://www.infobae.com/espacio-no-editorial/2018/01/16/distrito-quartier-puerto-retiro-la-ciudad-vuelve-a-mirar-al-rio/>
<https://www.lanacion.com.ar/2176729-los-nuevos-proyectos-se-construiran-catalinas>

prioritaria por parte del Estado puede ser una herramienta útil para frenar algunas compras, no existe una garantía de que sea ejercido en el futuro por este u otros gobiernos. Ésta, además, sería una estrategia muy cara en el caso de que un grupo de inversores decida comprar una cantidad importante de propiedades. Asimismo, se pone énfasis en el elevado costo económico que implicará la formalización para los vecinos. Existen varios sectores vulnerables en el barrio que podrían no tolerar los nuevos costos a los cuales se verían enfrentados, en términos de servicios públicos, impuestos y la hipoteca que se deberá enfrentar a partir de la entrega del título de propiedad.

Asimismo, sería importante tener en cuenta la reacción que podrían tener los propietarios dentro del sistema informal de propiedad que tiene el barrio. Dada la relación histórica entre el Estado y los vecinos del barrio, existe una fuerte desconfianza hacia el primero por parte de los segundos. La recientemente aprobada Ley 6129 de reurbanización de la Villa 31 no menciona en ningún momento la necesidad de compensar a los propietarios por la expropiación que sufrirán cuando se les entreguen los títulos de propiedad a los inquilinos que habitan las casas que anteriormente les pertenecían. Esto podría generar un componente de incertidumbre entre los propietarios y, dado el nivel de desconfianza en el Estado, podría generar que estos tomen medidas para boicotear el proceso de titulación en alguna de sus partes. Es importante que se trabaje en generar certidumbre a los mismos y compensarlos de alguna manera para evitar un posible foco de conflicto.

Estas afirmaciones encontraron como límite la existencia de intenciones de funcionarios del GCBA de titular las viviendas, sin embargo, a pesar de que esto podría desencadenar dinámicas gentrificatorias, es posible efectuar algunas recomendaciones que permitirían mitigar estos riesgos. En primer lugar, sería recomendable introducir alguna limitación a la cantidad de lotes que pueden adquirirse. Si bien la cláusula de derecho de compra prioritario y la penalidad por compra del artículo 53 de la Ley 6129 si se aplican correctamente pueden ser

útiles para desincentivar la compra de viviendas por particulares, pueden no ser suficientes para desincentivar a inversores dispuestos a especular con un cambio de uso del suelo a uno de mayor valor. En este sentido, sería recomendable fijar un máximo de lotes que un mismo dueño puede adquirir para evitar que se dispare una compra masiva de lotes por parte de inversores inmobiliarios, teniendo en cuenta el valor potencial que pueden tener esos terrenos con un uso distinto.

En segundo lugar, el gobierno podría hacer uso de algunas de las unidades funcionales construidas en el emplaque para ser alquiladas a los habitantes del barrio más vulnerables. Podrían ponerse una serie de requisitos como acreditar una determinada cantidad de años viviendo en el barrio, ingreso inferior a un monto determinado (por ejemplo, por debajo de la Canasta Básica Total) o pertenecer a una población especialmente vulnerable (por ejemplo: discapacitados o ancianos) para acceder a un alquiler subsidiado. De esta manera, se podría suavizar el impacto sobre los costos de vida del sector que más dificultades enfrentará a un shock gentrificador. De este modo, se podría después trabajar sobre esta población con políticas de capacitación y empleabilidad para ayudarlos a que mejoren su situación económica a través del CEDEL.

Una manera de aumentar el stock de estos alquileres sociales puede ser mediante una política de bonificación por zonificación o de zonificación inclusiva (Ronconi y Pérez Moreno, 2006: 106), como se describió anteriormente en este trabajo. La utilización de este instrumento podría dar la posibilidad a los compradores de inmuebles en el barrio que contribuyan con la construcción de vivienda social en vez de pagar la penalidad en UVAs estipulada en el artículo 53 de la Ley 6129. El artículo 51 de la Ley 6129 otorga al Estado la facultad de utilizar la capacidad constructiva remanente de las propiedades escrituradas en el barrio cuya capacidad constructiva no haya sido escriturada al 100% por parte del nuevo dueño. El Estado podría aprovechar esto para que los compradores construyan vivienda destinada a alquileres sociales

en esos espacios, con la ventaja de que los mismos estarían distribuidos por todo el barrio y no únicamente en un área en la cual el gobierno haya construido un complejo de viviendas como el Emplaque.

Por último, es importante tener en cuenta los costos que la formalización de impuestos y servicios tendrán sobre la población de Villa 31 una vez que la reurbanización se encuentre más avanzada. Es necesario que se establezca un plan de subsidios especiales de acuerdo a los ingresos de cada familia para el pago de servicios, de manera de atenuar el impacto de este nuevo costo. Por otra parte, es importante diseñar beneficios impositivos para los comercios de la zona para evitar alzas de precios muy vertiginosas. Además, se puede poner como requisito el empleo de personas del barrio para percibir el beneficio. De esta manera, se puede estimular, además, la empleabilidad de los vecinos del barrio.

Existen varios elementos dentro del proyecto de urbanización de la Secretaría de Integración Social y Urbana que apuntan a pensar que existe una preocupación por abordar el problema de la gentrificación. En primer lugar, este problema está explícitamente mencionado entre los riesgos que el programa contempla; y se creó una salvaguarda dentro de la documentación que se presentó a organismos internacionales discutiendo esto.

En segundo lugar, existen programas para desarrollar la empleabilidad de la población del barrio y sus capacidades de generar ingreso, como los dispositivos del CEDEL y el Polo Educativo. Por último, la ley contempla algunas herramientas para contener de alguna manera un brote especulativo, como el derecho de compra prioritaria y la penalidad contemplada en el artículo 53.

Sin embargo, sería recomendable contemplar algunas otras medidas que, sin alterar el espíritu del proyecto y utilizando las herramientas legales que la legislación marco de urbanización del barrio contempla, permitirían atenuar en mayor medida los riesgos de despertar una dinámica de gentrificación dentro del barrio. Este sería el caso de las políticas

antes mencionadas: límite a la compra de lotes por parte de un mismo comprador, el alquiler a precio subsidiado de las viviendas del sector del Emplaque, de las políticas de zonificación inclusiva y subsidios a impuestos y servicios que tengan que pagar los habitantes del barrio. Esperamos que este estudio sirva para mejorar la calidad socialmente democrática de la propuesta.

Anexo

Ley 6129

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
sanciona con fuerza de Ley

TITULO I

CAPÍTULO I OBJETO

Artículo 1º.- La presente Ley tiene por objeto la re-urbanización del Barrio "Padre Carlos Mugica", su integración con el resto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la radicación definitiva de sus habitantes en un hábitat adecuado, en el marco de las disposiciones de la Ley 3343.

Artículo 2º.- La implementación de la presente Ley deberá realizarse respetando los siguientes lineamientos:

1. La totalidad de las políticas públicas previstas en la presente ley contarán con el presupuesto que resulte necesario para su implementación y se ejecutarán bajo los principios de igualdad social y de género, de no discriminación, de sustentabilidad, de justicia espacial y ambiental, de derecho a la ciudad e integración e inclusión socio urbana.
2. Los habitantes del barrio tendrán participación plena e informada en el proceso de re-urbanización e integración social.
3. Se dotará al Barrio Padre Carlos Mugica de los servicios públicos, infraestructura y equipamiento comunitario necesarios.
4. No se realizarán desalojos forzosos. Toda relocalización que resulte excepcionalmente necesaria se realizará dentro del polígono del barrio y con el consentimiento de los/as beneficiarios/as.
5. Se readecuarán las viviendas existentes para alcanzar estándares de habitabilidad apropiados.
6. Se brindará a la totalidad de las/os habitantes del barrio seguridad en la tenencia de las viviendas que ocupen. En ningún caso la incapacidad de pago será un obstáculo para garantizar este derecho.
7. Se dispondrá de oferta educativa, sanitaria y de movilidad y se impulsarán políticas para la adecuada inserción socioeconómica de las/os habitantes del barrio.
8. Deberá asegurarse el derecho de acceso a la justicia de la totalidad de las/os habitantes del barrio.
9. Deberá procurarse la posibilidad real de permanencia en el tiempo de las/os actuales habitantes del barrio, impulsando instrumentos que fortalezcan el arraigo.
10. Deberá resguardarse la preservación de la identidad barrial y los lazos comunitarios existentes.

CAPÍTULO II DELIMITACIÓN

Artículo 3°.- Denomínase "Barrio Padre Carlos Mugica" al polígono delimitado en el Plano N° 5.4.6.61 I que como Anexo I forma parte de la presente Ley, comprendido por: intersección del eje de la calle de convivencia Noreste del sector denominado Inmigrantes con el eje de la Calle Prefectura Naval Argentina, por éste hasta la intersección con el eje de la futura calle lindera al Noreste del sector denominado Inmigrantes, por este hasta la intersección con la denominada Línea de Afectación Vial (LAV) Sur de la futura autopista Paseo del Bajo, por éste hasta su intersección con el eje de la Calle 9, por éste e incluyendo el Predio de la Parroquia Cristo Obrero por su Línea Lateral y de Fondo hasta el lado Norte de la autopista Pres. Arturo U. Illia. Por éste hacia el Norte hasta la intersección con la denominada Línea de Afectación Vial (LAV) Este de la futura traza de la autopista Pres. Arturo U. Illia, por éste, y en dirección Sur, hasta la intersección con el eje de la futura calle 14. Por éste, en dirección Suroeste hasta la intersección con la proyección virtual del eje de la calle Montevideo, desde aquí, y lindero a la vías del ferrocarril, hasta el lado Oeste de la autopista Pres. Arturo U. Illia, por éste y con dirección Sur hasta su intersección con el eje de la calle Arroyo, por éste hasta el lado Este de la autopista Pres. Arturo U. Illia, por éste y en dirección Norte, e incluyendo la rampa de acceso Este de la autopista Pres. Arturo U. Illia; hasta el deslinde entre las vías del ferrocarril y el barrio, desde aquí, y lindero a las vías del ferrocarril hasta su intersección con el eje de la Av. Dr. José María Ramos Mejía, por éste hasta su intersección con el eje de calle interna de la Terminal de Ómnibus de Retiro, por éste hasta su intersección con el eje de la calle 4 Rodolfo Walsh, por éste hasta su intersección con la proyección virtual del eje de la calle de convivencia Noreste del sector denominado Inmigrantes, por este hasta su intersección con el eje de la calle Prefectura Naval Argentina.

Se excluyen del polígono descripto precedentemente, las áreas del bajo autopista de la ex AU Pres. Arturo U. Illia y de su rampa de acceso Este, comprendidas entre la Calle Arroyo y el deslinde entre las vías del ferrocarril y el Barrio.

CAPÍTULO III GESTIÓN INSTITUCIONAL

Artículo 4°.- Designase como Autoridad de Aplicación a la Secretaría de Integración Social y Urbana (en adelante SECISyU) dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) o al organismo que en un futuro la reemplace.

Artículo 5°.- Son funciones de la Autoridad de Aplicación las que se describen a continuación:

- a. Definir y ejecutar, en conjunto con las áreas competentes, políticas y procesos dirigidos a la readecuación habitacional, adjudicación de viviendas, regularización dominial, el diseño y aprobación de sistemas de repago, la provisión de infraestructura de servicios públicos de calidad equivalentes a los del resto de la Ciudad de Buenos Aires y equipamiento comunitario adecuado, vinculadas a la re-urbanización, radicación definitiva e integración social del Barrio Padre Carlos Mugica, suscribiendo los instrumentos y actos que resulten necesarios para el cumplimiento del objeto de la presente Ley.

- b. Diseñar y promover, en conjunto con las áreas competentes, acciones referidas a la mejora de la competitividad de la economía local, la inserción socioeconómica de las/os habitantes y la generación de empleo formal.
- c. Informar trimestralmente en forma escrita al Consejo Consultivo creado a partir de la presente Ley, sobre los avances generales del proceso de re-urbanización, así como dar respuesta a las consultas que cualquier integrante de dicho organismo le formule, en un plazo perentorio de diez (10) días hábiles.
- d. La Autoridad de Aplicación deberá implementar un Programa de Transparencia Activa que permita a la totalidad de los/as habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acceder a la información relativa a los avances del proceso de reurbanización de acuerdo a lo establecido en la Ley 3343 y en la presente Ley. Para ello se deberá:
 - i. Publicar digitalmente y actualizar toda aquella información relevante vinculada con el proceso de re-urbanización, incluyendo el detalle de la totalidad de las obras o intervenciones públicas proyectadas y en curso, así como sus cronogramas de avance.
 - ii. Diseñar piezas comunicacionales para difundir en el barrio, con la convocatoria a las reuniones y la información de todas aquellas decisiones que afecten el proceso de reurbanización.

Artículo 6°.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de la presente ley, créase el "Consejo de Gestión Participativa del Proceso de Re-urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica" (en adelante CGP), integrado por:

- a. El cuerpo de consejeros/as del Barrio "Padre Carlos Mugica";
- b. Un/a representante de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad;
- c. Un/a representante del Ministerio Público Tutelar;
- d. Un/a representante del Ministerio Público de la Defensa;
- e. Representantes de la Presidencia y Vicepresidencia Primera de las comisiones de Vivienda y de Planeamiento Urbano de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- f. El/la presidente de la Junta Comunal de la Comuna N° 1 y un/a representante de la primera minoría;
- g. El/la presidente de la Junta Comunal de la Comuna N° 2, y un/a representante de la primera minoría;
- h. Un/a representante de la Autoridad de Aplicación o del organismo que en el futuro lo reemplace.

Serán invitados a integrar el CGP bajo la misma calidad que los enunciados anteriormente a:

- a. Un/a representante de la Agencia de Administración de Bienes del Estado o del organismo que en el futuro la reemplace;
- b. Un/a representante de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires (FADU);
- c. Un/a representante del Centro de Estudios y Acción por la Igualdad (CEAPI);
- d. Un/a representante de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

Todos los representantes enunciados en el presente artículo deberán formalizar su condición de miembros ante el CGP. Todos los cargos serán ejercidos de forma honoraria.

Artículo 7°.- Todas las sesiones del CGP serán de carácter público y su sede será rotativa entre los distintos sectores del barrio. El CGP comenzará a sesionar dentro de los sesenta (60) días posteriores a la sanción de la ley, y deberá ser convocado como mínimo una vez por mes. La Autoridad de Aplicación garantizará los medios necesarios para la realización y difusión de las sesiones del CGP.

En la primera sesión se deberá proceder a la designación del/de la primer/a Presidente/a del CGP. La Presidencia del CGP será siempre ejercida por un consejero/a que será electo por mayoría del cuerpo de consejeros/as presentes.

Dentro de las primeras tres (3) sesiones deberá aprobarse el reglamento de funcionamiento interno y el mecanismo propio para la generación de consensos sobre las definiciones de los temas referidos en el artículo 9° de la presente Ley. A tal efecto, deberá asegurarse la voz del conjunto de los integrantes del CGP, así como la opinión de la mayor cantidad de vecinos y vecinas del Barrio Padre Carlos Mugica.

Artículo 8°.- El CGP tendrá dentro de sus competencias:

- a. Emitir recomendaciones sobre la planificación y el desarrollo del proceso de reurbanización e integración socio urbana. Realizar seguimiento y evaluación sobre el estado de cumplimiento de la Ley 3343 y de la presente Ley.
- b. Solicitar informes a la autoridad de aplicación sobre cualquier aspecto vinculado al desarrollo del proceso de re-urbanización e integración socio-urbana, pudiendo todos/as los/as miembros del consejo acceder en forma irrestricta a la documentación vinculada a sus funciones.
- c. Fomentar y acompañar la participación activa de los/as vecinos/as del Barrio Padre Carlos Mugica. A efectos de enriquecer el proceso de re-urbanización e integración social, podrán convocar la participación en carácter colaborativo y de asesoramiento a personas y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales especialistas en materias específicas afines al proyecto; incluyendo a funcionarias/os del Gobierno local y nacional, de universidades y de empresas prestatarias de servicios públicos; legisladoras/es; así como a organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el barrio.

Artículo 9°.- Serán objeto de tratamiento obligatorio en el ámbito del CGP, previo a la adopción de cualquier decisión por parte de la autoridad de aplicación, las siguientes temáticas:

- a. Plan de relocalizaciones y construcción de vivienda nueva.
- b. Criterios de adjudicación de viviendas y soluciones habitacionales definitivas.
- c. Plan de mejoramiento de viviendas existentes.
- d. Criterios para la consolidación de las estructuras viales: prolongación, apertura y ensanches de calles, pasajes y pasillos existentes.
- e. Plan de provisión de equipamiento urbano, contemplándose la factibilidad de incorporar establecimientos y/o servicios de sanidad, educativos, de cultura, culto y esparcimiento.
- f. Política de puesta en valor, ampliación y mantenimiento de espacios públicos.
- g. Plan de infraestructura de servicios urbanos (redes de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, desagües pluviales, entre otros).
- h. Planificación en materia de actividades culturales, deportivas, productivas y económicas del barrio.

Artículo 10.- Todas las definiciones que surjan sobre los temas referidos en el artículo precedente deberán ser generadas por consenso en el ámbito del CGP, mediante el mecanismo que se defina de acuerdo al artículo 7° de la presente norma. En los casos en donde no se alcance el consenso, será la Autoridad de Aplicación quien proceda en el ejercicio pleno de sus funciones, referidas en el artículo 5° de la presente Ley.

Artículo 11.- Créase la Comisión de Coordinación Institucional para la Gestión del Proceso de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica, integrado por:

- a. Un/a representante de la autoridad de aplicación;
- b. El/La Presidente/a del CGP, acompañado por un integrante más del cuerpo de consejeros/as del barrio designado/a de forma rotativa por el CGP

Será invitado a formar parte de la Comisión de Coordinación Institucional para la Gestión del Proceso de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica un/a representante de la Agencia de Administración de Bienes del Estado o del organismo que en el futuro la reemplace.

Artículo 12.- La Comisión de Coordinación Institucional tendrá la función de acompañar la coordinación entre el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los efectos del cumplimiento efectivo de los objetivos de la Ley 3343 y de la presente Ley.

TÍTULO II ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CAPÍTULO IV

NORMATIVA URBANÍSTICA

Artículo 13.- Derógase el párrafo 5.4.6.32 "Subdistrito U31h" del Distrito U31, así como el Plano N° 5.4.6.32h del Atlas del Código de Planeamiento Urbano.

Artículo 14.- Desaféctase del Distrito U10 "Ante Puerto" de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano, el polígono delimitado en el Plano N° 5.4.6.61 II que como Anexo II forma parte de la presente Ley.

Artículo 15.- Modifícase el Plano N° 5.4.6.11 Distrito U10 "Ante Puerto" del Atlas del Código de Planeamiento Urbano, conforme lo dispuesto en el Art. 3° de la presente Ley.

Artículo 16.- Desaféctase del Distrito UF del Código de Planeamiento Urbano, el polígono delimitado en el Plano N° 5.4.6.61 II que como Anexo II forma parte de la presente Ley.

Artículo 17.- Modifíquese la Plancheta 13 del Código de Planeamiento Urbano, desafectando del distrito E4-49 el polígono delimitado en el Plano N° 5.4.6.61 II que como Anexo II forma parte de la presente Ley.

Artículo 18.- Modifíquese el Parágrafo 5.4.6.61 Distrito U60 "Barrio Carlos Mugica" del Código de Planeamiento Urbano, que pasa a llamarse "Barrio Padre Carlos Mugica", cuya delimitación está en el Plano 5.4.6.61 según lo establecido en el Anexo I que forma parte de la presente ley y cuyas normas urbanísticas se encuentran descritas en el Anexo II.

Artículo 19.- Modifícase las Planchetas N° 8 y N° 13 del Código de Planeamiento Urbano, conforme lo establecido en esta Ley.

Artículo 20.- Incorpórase los Planos que como Anexos II, forman parte de la presente ley al Atlas del Código de Planeamiento Urbano como Planos N° 5.4.6.61 I, II, III, III-Z1, III-Z2 - Z3, UP - CONECTOR VERDE, y IV "Barrio Padre Carlos Mugica".

Artículo 21.- Destínese a conector verde la traza de la AU Pres. Arturo U. Illia de acuerdo al Plano N° 5.4.6.61 III - UP - CONECTOR VERDE que como Anexo II forman parte de la presente.

Dicho conector verde destinará un 25% a vialidad y 75% de su superficie a espacio público.

Dentro del área de espacio público, como mínimo un 65% será espacio verde. Y un máximo de 5% de la superficie de espacio público, en el área del conector verde ubicada dentro del polígono del Distrito U60 Barrio Padre Carlos Mugica comprendida entre el deslinde entre las vías del ferrocarril y el Barrio y su extremo norte, podrán localizarse los siguientes usos del suelo, de conformidad a las normas de tejido y parcelamiento que fije el Consejo del Plan Urbano Ambiental:

- Alimentación en general, restaurant, cantina, pizzería, grill, heladería, confitería, etc.,
- Bar, café, whiskería, cervecería, lácteos.
- Corporaciones, Cámaras y Asociaciones profesionales, mutuales, gremiales o de bien público.
- Policía (Comisaría).
- Oficinas descentralizadas (Registro Civil, AFIP, Empresas de servicios públicos, Comunas y sus dependencias).
- Establecimientos de Sanidad - Nivel Básico
- Escuela Infantil, Jardín maternal
- Jardín de Infantes
- Escuela Primaria
- Escuela de Educación Media, Superior, Terciario.
- Escuela, Colegio.
- Instituto de investigación sin laboratorio.
- Institutos Técnicos, Academias.
- Enseñanza especializada.
- Universitaria y Superior no Universitaria.
- Vivero.
- Locales de representación o exhibición.
- Locales de lectura.
- Cancha de tenis, frontón con raqueta, paddle, squash, fútbol 5, mini futbol y práctica de golf.
- Club social, cultural y deportivo.
- Clubes de barrio.
- Gimnasio.
- Natatorio.
- Calesita.
- Feria infantil - Pista para rodados infantiles - Juegos mecánicos infantiles – Juegos psicomotrices infantiles.

Artículo 22.- El área del bajo autopista de la ex AU Pres. Arturo U. Illia y de su rampa de acceso Este, comprendidas entre la Calle Arroyo y el deslinde entre las vías del ferrocarril y el Barrio mantiene su afectación a Distrito RUA de conformidad

a la Sección 8 del Código de Planeamiento Urbano. En la zona bajo conector verde se permiten los usos de la Zona 1, exceptuando los residenciales. No será de aplicación en esta zona las normas de la Sección 8 del Código de Planeamiento Urbano.

Artículo 23.- Apruébanse las aperturas de vías públicas y amanzanamiento de acuerdo al Plano N° 5.4.6.61 IV que como Anexo II forman parte de la presente.

Artículo 24.- Aféctase al dominio público y dispónese la apertura con un ancho de diecisiete metros y treinta y dos centímetros (17,32 m) de la vía correspondiente a la proyección virtual de la futura calle 14 desde la Línea de Afectación Vial (LAV) Este de la nueva traza de la AU Pres. Arturo U. Illia y en dirección Noroeste hasta la intersección con la calle Jerónimo Salguero.

Artículo 25.- Derógase la traza de la Av. Gendarmería Nacional desde la calle Prefectura Naval Argentina hasta Calle 10 (No Oficial).

Artículo 26.- Apruébanse las Normas Urbanísticas que como Anexo III forman parte integrante de la presente ley e incorporase al Código de Planeamiento Urbano.

CAPÍTULO V INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS

Artículo 27.- La autoridad de aplicación ejecutará las obras de infraestructura necesarias para que los organismos técnicos competentes, Entes de Servicios Públicos y empresas prestatarias garanticen el acceso, la provisión, conectividad y sustentabilidad de los servicios de electricidad, agua potable, desagües pluviales y cloacales, iluminación pública y recolección de residuos. Hasta tanto la operación y el mantenimiento de las redes quede a cargo de las empresas prestatarias, la Autoridad de Aplicación será responsable de las mismas y pondrá a disposición los medios necesarios para detectar y dar solución a los reclamos que surgieran respecto a su funcionamiento.

Artículo 28.- La infraestructura de servicios públicos será diseñada y ejecutada teniendo en cuenta los relevamientos y estudios demográficos que permitan determinar la población futura correspondiente a un horizonte de diseño de 20 años y deben proyectarse con criterios de integralidad.

Artículo 29.- La autoridad de aplicación realizará las gestiones que resulten necesarias ante las empresas prestatarias de los servicios públicos, los entes reguladores y cualquier otro organismo nacional y/o local competente, a fin de posibilitar el acceso a reducciones tarifarias suficientes en los servicios de agua potable, electricidad y en concepto de alumbrado, barrido y limpieza, para que los costos para los/as beneficiarios/as sean en la medida de sus capacidades y sin perjuicio de su subsistencia.

TÍTULO III DISPOSICIONES PARTICULARES

CAPÍTULO VI BENEFICIARIOS/AS

Artículo 30.- Son beneficiarios/as de una solución habitacional única y definitiva en los términos de la presente Ley, las personas humanas del Barrio Padre Carlos Mugica que:

- a. Se encuentren registrados/as en los empadronamientos realizados por la Dirección General de Estadística y Censos a requerimiento de la SECISYU, entre los años 2016 y 2018. Los organismos mencionados realizarán las acciones necesarias a efectos de incorporar a aquellas personas que acrediten que habitaban en el polígono del barrio al momento del último empadronamiento.
- b. Acrediten la identidad con Documento Nacional de Identidad expedido por el Registro Nacional de las Personas quienes resulten adjudicatarios.
- c. Acrediten ante la Autoridad de Aplicación residencia permanente en el Barrio Padre Carlos Mugica en el momento de la posesión definitiva.
- d. No hayan sido titulares de una solución habitacional definitiva correspondiente a otros Programas de Vivienda Social en los últimos 10 años dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), contados a partir del otorgamiento del último beneficio. Quedan excluidas las soluciones habitacionales transitorias derivadas de la aplicación del Programa creado por el Decreto N° 690/06 y sus modificatorios.
- e. No cuenten con otros inmuebles bajo titularidad del/la adjudicatario/a de vivienda o de los/as miembros de su hogar dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), con excepción de los otorgados en términos de la presente ley por la Autoridad de Aplicación. Quedarán exceptuados quienes cuenten con un porcentaje de propiedad inferior al 50% de un inmueble.

Artículo 31.- Son beneficiarias de una parcela y/o unidad funcional las organizaciones sociales que presten servicios y/o desarrollen actividades dentro de un establecimiento propio en el Barrio Padre Carlos Mugica, que cumplan los siguientes requisitos:

- a. Se encuentren registrados/as en los empadronamientos realizados por la Dirección General de Estadística y Censos a requerimiento de la SECISYU, entre los años 2016 y 2018. Los organismos mencionados realizarán las acciones necesarias a efectos de incorporar a aquellas organizaciones sociales que acrediten la prestación de servicios y/o el desarrollo de actividades al momento del último empadronamiento referido.
- b. Acrediten la personería jurídica de la organización social conforme normativa vigente o hayan dado inicio al trámite correspondiente.
- c. Demuestren ante la Autoridad de Aplicación actividad permanente en el Barrio Padre Carlos Mugica, de carácter educativo, promoción de la salud, comunicación, comunitario, cultural, deportivo y/o laboral al momento de la posesión definitiva.

Artículo 32.- Son beneficiarios/as de una parcela y/o unidad funcional con destino comercial exclusivo, en los términos de la presente Ley, quienes ejerzan actividades económicas dentro de un establecimiento propio en el Barrio Padre Carlos Mugica, que cumplan los siguientes requisitos:

- a. Se encuentren registrados/as en los empadronamientos realizados por la Dirección General de Estadística y Censos a requerimiento de la SECISYU, entre los años 2016 y 2018. Los organismos mencionados realizarán las acciones necesarias a efectos de incorporar a aquellas personas que acrediten el desarrollo de actividades económicas al momento del último empadronamiento referido.

- b. Acrediten la identidad con Documento Nacional de Identidad expedido por el Registro Nacional de las Personas quienes resulten adjudicatarios.
- c. Demuestren su actividad en el Barrio Padre Carlos Mugica, al momento de la posesión definitiva, ante la Autoridad de aplicación.
- d. No cuenten con inmuebles bajo titularidad del/de la adjudicatario/a o de los miembros de su hogar en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), con excepción de los otorgados en términos de la presente ley por la Autoridad de Aplicación. Quedarán exceptuados quienes cuenten con un porcentaje de propiedad inferior al 50% de un inmueble.

CAPÍTULO VII RELOCALIZACIONES

Artículo 33.- Conforme el cumplimiento del objeto de la presente norma y la Ley 3343, debe garantizarse la radicación definitiva de los/as habitantes en el territorio donde históricamente han desarrollado relaciones sociales, culturales y económicas. No obstante lo antedicho, como última instancia se prevén relocalizaciones en función de la mejora e integración del Barrio Padre Carlos Mugica.

Artículo 34.- Las relocalizaciones que se realicen con motivo del proyecto de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica, deben ser efectuadas dentro de la delimitación territorial dispuesta en el artículo 3° de la presente norma. Las mismas incluyen los casos que se ajusten al menos a alguno de los siguientes parámetros:

- a. Sectores cuya desocupación resulte imprescindible por necesidad proyectual para la consolidación urbanística del barrio, por apertura o ensanchamiento de calles, pasajes o pasillos, esponjamiento, reconfiguración y ordenamiento de manzanas, disposición de espacios públicos o equipamiento comunitario.
- b. Edificaciones emplazadas en zonas de riesgo ambiental o edilicio (bajo autopista, cercanía a las vías del FFCC, sectores con peligro de ruina y derrumbe), previa verificación de los organismos de gobierno competentes, en coordinación con los equipos técnicos de la autoridad de aplicación.
- c. Edificaciones cuyas características técnicas resulten irrecuperables, previa verificación de los organismos de gobierno competentes, en coordinación con los equipos técnicos de la autoridad de aplicación.

Artículo 35.- En cualquiera de los casos enunciados en el artículo precedente, las relocalizaciones no se realizarán mediante desalojos forzosos, cumpliendo a su vez con la planificación integral del proceso de relocalización y las instancias de participación establecidas en el Anexo IV de la presente norma.

Artículo 36.- En los casos de relocalización antedichos, previo a la mudanza y desocupación del inmueble, la Autoridad de Aplicación garantizará la disponibilidad y terminación de unidades de iguales o superiores características respecto de la original.

A su vez, deberá asegurar la toma de posesión legal en favor de los/as beneficiarios/as. La asignación de la unidad funcional y el plan de pagos se registrarán por lo dispuesto en la presente norma.

CAPÍTULO VIII SOLUCIONES HABITACIONALES

Artículo 37.- A los efectos de la presente Ley, serán consideradas como una solución habitacional única y definitiva la adjudicación de viviendas y viviendas que contemplen el comercio familiar dentro del polígono delimitado en el Capítulo II de la presente norma. No serán soluciones habitacionales únicas y definitivas la locación, ni las transferencias monetarias reintegrables o no reintegrables.

Artículo 38.- La Autoridad de Aplicación deberá reglamentar una operatoria para el canje voluntario entre beneficiarias/os de las soluciones habitacionales únicas y definitivas, mencionadas en el artículo 30. A tal fin, se creará un padrón de viviendas ofertadas así como un padrón de familias interesadas en acceder a viviendas mediante dicha operatoria.

Artículo 39.- La Autoridad de Aplicación implementará un programa de Construcción de Vivienda Nueva dentro del polígono delimitado en el Capítulo II de la presente norma, que se ejecutará garantizando el principio de accesibilidad, con el objetivo de fortalecer el hábitat y propiciar la regularización dominial a favor de los grupos familiares alcanzados por los procesos de relocalización.

Artículo 40.- La Autoridad de Aplicación implementará un programa de Mejoramiento de Viviendas con el objetivo de fortalecer el hábitat y favorecer su regularización dominial.

Artículo 41.- Los criterios de abordaje del Programa de Mejoramiento de Vivienda sobre las unidades funcionales serán los siguientes:

- a. Conectividad de infraestructura sanitaria y eléctrica.
- b. Resguardo de dimensiones físico espaciales acordes a la cantidad de ocupantes al momento de la intervención.
- c. Seguridad estructural del edificio, consolidación de accesos, frentes, ventilación e iluminación.

Artículo 42.- En consenso con cada grupo familiar, la autoridad de aplicación deberá implementar un abordaje que contemple el acompañamiento de las familias mediante instancias individuales y colectivas durante el tiempo que conlleve cada intervención de los programas de soluciones habitacionales únicas y definitivas.

Artículo 43.- Bajo el alcance de la presente norma, la Autoridad de Aplicación brindará respuesta en carácter prioritario a las situaciones de emergencia habitacional por siniestros y/o riesgo estructural que se presenten en cada etapa del avance programático.

CAPÍTULO IX SEGURIDAD EN LA TENENCIA

Artículo 44.- La Autoridad de Aplicación se obliga, a poner a disposición de los/as beneficiarios/as los instrumentos requeridos por los usos o las particularidades de la

operación que materialice la transferencia de dominio y a prestar toda cooperación que le sea exigible para que la misma se concrete, haciéndose cargo de los gastos y honorarios que la primera escrituración requiera. La escrituración será obligatoria para el total de las parcelas y/o unidades funcionales dentro del polígono delimitado, una vez que se encuentren en condiciones jurídicas de escriturar y estén conectadas a los servicios públicos descritos en el artículo 27.

Artículo 45.- El GCBA deberá realizar las acciones necesarias con la finalidad de suscribir convenios específicos, de ser necesario junto al Estado Nacional, en pos de individualizar los bienes inmuebles, proceder a la delimitación y descripción de las parcelas y unidades funcionales (piso y/o espacio), consignando superficie total, porcentual de dominio, ubicación, y/o constituir, mediante las autoridades competentes, cada uno de los Consorcios de Propiedad Horizontal.

Artículo 46.- En función del artículo precedente, una vez delimitados los espacios públicos, el tejido urbano, las manzanas, parcelas y unidades funcionales, la adjudicación de estas últimas será instrumentada mediante la suscripción de escritura traslativa de dominio.

Artículo 47.- La adjudicación de las soluciones habitacionales únicas y definitivas será instrumentada mediante la suscripción de escritura traslativa de dominio en el marco del artículo 30, con cargo a que el destino y/o uso de la unidad sea siempre de vivienda única y definitiva, contemplando el comercio familiar.

Artículo 48.- La adjudicación de los locales comerciales exclusivos será instrumentada mediante la suscripción de escritura traslativa de dominio en el marco del artículo 32, con cargo a que el destino y/o uso de la unidad sea siempre comercial y/o de vivienda.

Artículo 49.- La adjudicación de las parcelas y/o unidades funcionales para las organizaciones de la sociedad civil será instrumentada mediante la suscripción de escritura traslativa de dominio en el marco del artículo 31°. En caso de requerimiento por parte de las organizaciones sociales, el GCBA concederá derecho de superficie por hasta 70 años a título gratuito. En ambos casos se establecerá como cargo que el destino y/o uso de la unidad sea siempre social y/o comunitario.

Artículo 50.- Exceptúase de aplicación al procedimiento de los dos artículos precedentes las disposiciones del Capítulo II del Título Tercero de la Ley CABA 2095.

Artículo 51.- El GCBA podrá acceder a la capacidad constructiva remanente, de conformidad a la normativa urbanística vigente al momento, lo cual se materializará en la primera escritura traslativa del dominio mediante una cesión de derechos sobre los metros edificables. En dichos casos, cualquier intervención sobre la superficie edificable no ocupada sólo podrá hacerse con consentimiento de los/as adjudicatarios/as, para lo cual la autoridad de aplicación podrá implementar una política de incentivos.

Artículo 52.- Posterior a la primera escrituración, los/as adjudicatarios/as podrán disponer de su inmueble siempre que:

- a. Cancelen el valor total de la hipoteca constituida sobre el inmueble.
- b. En caso de ser beneficiarios/as de una solución única y definitiva según los términos referidos en el art. 30, demuestren ante la Autoridad de Aplicación contar con otra solución habitacional definitiva, acorde al grupo familiar.

Artículo 53.- En el marco del artículo precedente, cuando el comprador no acredite residencia mayor a dos (2) años en el Barrio Padre Carlos Mugica, deberá abonar tres (3) veces el valor de la hipoteca establecido al momento de la primera escrituración y valuada en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA). Dicho monto será destinado al proceso de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica u otros procesos de integración social y urbana.

Artículo 54.- Incorpórese al Código Fiscal (T.O. 2018- Decreto N° 59/18) el siguiente texto:

"La transferencia de dominio sobre inmuebles que se encuentren afectados al distrito de zonificación U60 Barrio Padre Carlos Mugica del Código de Planeamiento en las que el comprador no acredite residencia mayor a dos (2) años en el Barrio Padre Carlos Mugica, obliga al pago de un derecho a cargo del mismo. Este derecho se liquida sobre la base del valor total de la hipoteca constituida inicialmente sobre el inmueble, tasado en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA) y multiplicado por tres (3). El pago de este derecho se realiza al momento de celebrarse la escritura pública y debe constar en la misma."

Artículo 55.- Durante los primeros cinco (5) años, el GCBA podrá hacer uso del pacto de preferencia a su favor, conforme a lo prescripto por el artículo 1.165 del Código Civil y Comercial de la Nación; dicha cláusula deberá ser incorporada en las escrituras traslativas de dominio correspondientes. El GCBA podrá hacer uso del mismo, exclusivamente para fines habitacionales de vivienda única en el marco del proceso de reurbanización o equipamiento para el Barrio Padre Carlos Mugica.

Artículo 56.- La Autoridad de Aplicación deberá instrumentar opciones para la regularización dominial de las parcelas y/o unidades funcionales en posesión de quienes no cumplan los requerimientos para constituirse en beneficiarios/as por intermedio de esta Ley.

Artículo 57.- Los inmuebles existentes al momento de la aprobación de esta ley que tengan un valor simbólico, histórico y/o religioso de interés general para el Barrio, serán respetados y puestos en valor con el consentimiento del responsable a cargo de administración de dicho inmueble.

CAPÍTULO X DE LAS CONDICIONES DE PAGO

Artículo 58.- En el marco del proceso de re-urbanización e integración social, será responsabilidad de todos/as los/as beneficiarios/as contribuir, en la medida de sus capacidades y sin perjuicio de su subsistencia, con el pago proporcional a la adjudicación de las parcelas y/o unidades funcionales. En ningún caso la

incapacidad de pago vulnerará los derechos reconocidos en la presente Ley a favor de los/as beneficiarios/as.

Artículo 59.- El monto TOTAL a pagar será determinado a partir de:

- a. La superficie edificable ocupada por la unidad funcional que sea adjudicada, en relación al total de la capacidad constructiva de la parcela, definida a partir de la Normativa Urbanística que como Anexo III forma parte de la presente.
- b. La superficie edificable no ocupada por la unidad funcional que sea adjudicada, en relación al total de la capacidad constructiva de la parcela, definida a partir de la Normativa Urbanística que como Anexo III forma parte de la presente Ley; siempre y cuando el adjudicatario opte por formalizar total o parcialmente dicha superficie y demuestre contar con los ingresos suficientes.
- c. En los casos de los/as beneficiarios/as de vivienda nueva que hayan sido empadronados bajo el carácter de PROPIETARIOS/AS, el posible diferencial entre los metros cuadrados de construcción de la unidad funcional de origen y de la unidad funcional que sea adjudicada.
- d. En los casos de los/as beneficiarios/as de vivienda nueva que hayan sido empadronados bajo el carácter de INQUILINOS/AS, los metros cuadrados de construcción de la unidad funcional que sea adjudicada.

Artículo 60.- En todos los casos, el monto total se cancelará en TRESCIENTAS SESENTA (360) CUOTAS fijas, mensuales y consecutivas, con una tasa de interés incluida en el monto a abonar correspondiente al 4%, aplicándose el sistema de amortización francés.

Artículo 61.- El monto de pago mensual se establecerá en base a los ingresos totales de los/as beneficiarios/as, formalizados a través de declaraciones juradas anuales ante la autoridad competente y estará sujeto a las siguientes condiciones:

- a. No podrá superar el VEINTE POR CIENTO (20%) de los ingresos totales de los/as beneficiarios/as, cuando dichos ingresos se encuentren por encima de la Canasta Básica Total.
- b. No podrá superar el DOCE POR CIENTO (12%) de los ingresos totales de los/as beneficiarios/as, cuando dichos ingresos se encuentren entre 1,2 Canasta Básica Alimentaria y la Canasta Básica Total.
- c. Quedará suspendido, cuando los ingresos totales de los/as beneficiarios/as se encuentren por debajo de 1,2 Canasta Básica Alimentaria. El pago no se hará efectivo hasta la siguiente declaración jurada anual, siempre y cuando los ingresos totales al momento cumplan con lo establecido en los incisos a) o b) del presente artículo. La autoridad de aplicación promoverá la incorporación de los integrantes del grupo familiar que sean mayores de edad a programas de terminalidad educativa, capacitaciones, talleres de oficios y el acceso a oportunidades laborales que tengan por finalidad mejorar su situación socioeconómica.

Durante los 3 años posteriores a la primera escrituración, el monto que los/as beneficiarios/as abonen en concepto de servicios públicos, será deducido de los ingresos totales declarados para el cómputo del monto de pago mensual correspondiente.

Artículo 62.- En los casos en que el valor de la cuota supere el monto del pago mensual, dicha diferencia será reprogramada en el plazo de pago establecido o a través de una ampliación del mismo, en función de la situación socio-económica del grupo familiar.

Artículo 63.- Quedarán exentos/as del pago aquellos/as beneficiarios/as que declaren ingresos por debajo de 1,2 Canasta Básica Alimentaria; y que a su vez, por

condición física o etaria, no se encuentren en condiciones de mejorar su situación socioeconómica.

Artículo 64.- A solicitud del/de la beneficiario/a, podrá establecerse un plan de pagos con disminución de la cantidad de cuotas previstas, siempre que el/la solicitante demuestre capacidad de pago al momento de efectuar el requerimiento.

Artículo 65.- El pago mensual se hará efectivo a partir de la suscripción de la escritura traslativa de dominio o el instrumento correspondiente de acuerdo a lo previsto en la presente norma, y de la finalización de las obras de infraestructura y servicios necesarias para una adecuada habitabilidad del inmueble.

CAPÍTULO XI DESARROLLO ECONÓMICO Y HABILITACIONES COMERCIALES

Artículo 66.- Se encuentran alcanzadas por las previsiones del presente capítulo, las actividades económicas radicadas o que en un futuro se radiquen en el Polígono delimitado por el capítulo II de la presente, y cuya actividad se encuentre comprendida en el Código de Habilitaciones o la norma que en el futuro la reemplace.

Artículo 67.- A efectos de posibilitar la continuidad de las actividades económicas que actualmente se desarrollan en el Polígono, la Autoridad de Aplicación coordinará con las áreas competentes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para establecer las excepciones necesarias cuando la normativa resulte de aplicación imposible debido a condiciones edilicias preexistentes.

Artículo 68.- Créase en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, una nómina de Actividades Económicas del Barrio Padre Carlos Mugica, en la que deberán inscribirse aquellos establecimientos preexistentes, como así también los que a futuro se instalen. La inscripción no implicará costo alguno para el ciudadano y no garantiza la obtención de las autorizaciones de funcionamiento respectivas, las que en todos los casos serán otorgadas por la Autoridad Competente.

Artículo 69.- En el caso de verificarse la preexistencia de actividades económicas cuyo desarrollo no cumpla con el Cuadro de Usos N° 5.4.6.61 dispuesto en el Anexo II que forma parte de la presente norma, la Autoridad de Aplicación arbitrará los medios necesarios para garantizar la continuidad de la actividad dentro del Polígono delimitado en el Capítulo II de la presente norma.

Artículo 70.- La autoridad de aplicación establecerá un Plan Progresivo de Adecuación para aquellos establecimientos que se encuentren inscriptos en la nómina de Actividades Económicas con miras a regularizar las condiciones edilicias, de higiene, funcionamiento y seguridad, como así aquellas relacionadas con el empleo.

Artículo 71.- Las autoridades competentes podrán autorizar la instalación de nuevas actividades económicas, que no sean llevadas adelante por los actuales

habitantes del barrio, dentro del polígono delimitado en el capítulo II de la presente norma, previo informe elaborado por la autoridad de aplicación. Dicho informe deberá constatar que la instalación de nuevas actividades económicas consista en proyectos productivos que generen al menos un veinte por ciento (20%) de empleo formal, de calidad y sostenible en beneficio de los/as vecinos/as del Barrio Padre Carlos Mugica, y que a su vez diversifiquen la oferta de rubros económicos preexistentes.

Artículo 72.- Las empresas adjudicatarias de las obras a realizarse en el barrio para el cumplimiento de la presente ley deberán contratar un mínimo de veinte por ciento (20%) de personas que habiten en el barrio para la ejecución de las obras o hasta completar los inscriptos en la bolsa de trabajo por rubro o especialidad buscada, lo que ocurra primero.

Artículo 73.- La fiscalización de las actividades que se desarrollen de acuerdo a las pautas establecidas en la presente norma serán efectuadas por las áreas con competencia en la materia y de acuerdo a la normativa que se establezca para estos casos. En caso que la actividad comercial desarrollada posea su establecimiento principal, o uno o más establecimientos, sucursales, oficinas o instalaciones de cualquier tipo fuera del Polígono, las previsiones de esta ley sólo son aplicables a las actividades promovidas que sean desarrolladas dentro del mismo.

CAPÍTULO XII EDUCACIÓN, SALUD Y MOVILIDAD

Artículo 74.- En el marco del proceso de re-urbanización e integración social se ampliará la oferta educativa a fin de contribuir con garantizar el derecho a la educación de la totalidad de los habitantes del Barrio Padre Carlos Mugica. Para tal fin se instalarán establecimientos educativos estatales y se adecuarán establecimientos comunitarios preexistentes dentro del polígono delimitado en el capítulo II de la presente norma.

Asimismo, se coordinará con las autoridades competentes para contribuir al acceso a los establecimientos y programas educativos del GCBA.

Artículo 75.- En el marco del proceso de re-urbanización e integración social se ampliará la oferta de servicios sanitarios para los habitantes del Barrio Padre Carlos Mugica, asegurando la atención primaria en salud y servicios de emergencia por medio de la disposición y/o remodelación de recursos emplazados en el Barrio Padre Carlos Mugica. A su vez, los recursos de atención a la salud contemplarán medidas para fortalecer el acceso a la información, la promoción de hábitos de vida saludables hacia la población y la accesibilidad inmediata y sin discriminación a servicios de salud sexual y reproductiva, mediante la implementación de campañas y la debida articulación con programas vigentes del GCBA.

Artículo 76.- La autoridad de aplicación realizará las gestiones necesarias ante los organismos competentes a fin de mejorar el acceso de la población del barrio a

servicio de transporte público urbano. Para ello, facilitará la regularización de los servicios actualmente existentes y promoverá el ingreso de transporte público dentro del polígono referido en la presente norma, priorizando la conexión con las líneas ferroviarias y subterráneas.

CAPÍTULO XIII PRESUPUESTO

Artículo 77.- El Poder Ejecutivo dispondrá las partidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de todas las políticas dispuestas en la presente norma.

CLÁUSULA TRANSITORIA: El poder Ejecutivo deberá asimilar lo dispuesto por la presente Ley a los términos del Código Urbanístico, aprobado por esta Legislatura en la sesión ordinaria del 6 de diciembre de 2018 una vez que este entre en vigor.

Artículo 78.- Comuníquese, etc.

FRANCISCO QUINTANA

CARLOS PÉREZ

LEY N° 6.129

Sanción: 13/12/2018

Promulgación: Decreto N° 037/019 del 10/01/2019

Publicación: BOCBA N° 5537 del 15/01/2019

Bibliografía

Arqueros, Soledad, Calderón, Cecilia, Jauri, Natalia, Ramos, Julia, Vitale, Pablo, Yacovino, Paula (2016), *TERRITORIOS Y EXPEDIENTES. CUATRO CASOS DE INTERVENCIONES JUDICIALES EN VILLAS DE BUENOS AIRES*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

Abduca, Leila (2008), *Sociogénesis de las villas de la ciudad de Buenos Aires*, V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Brindley, Tim (2000), “Community roles in urban regeneration: New partnerships on London’s South Bank”, *City*, Vol 4, N° 3.

Brikman, Denise (2016), “¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015”, *Revista Quid 16*, Número 6.

Calderón, Julio (2007), *Después de la formalización ¿Qué sigue?*, Washington DC: World Bank Urban Research Symposium, Mayo 14–16.

Camelli, Eva (2011), “Las organizaciones políticas en las villas de Buenos Aires: entre la radicalidad sesentista y la fragmentación neoliberal”, *Revista de Estudios sobre Genocidio*, Buenos Aires.

Casgrain y Janoschka (2013). “Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas, el ejemplo de Santiago de Chile”, *Revista Andamios*, Volumen 10, número 22, mayo-agosto, 2013.

Clichevsky, Nora (2000), “Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”, *Cepal*, Santiago de Chile.

Clichevsky, Nora (2003), “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”, en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, XXXV, N° 136-137, Ministerio de Fomento.

Collier, Paul (2007), *The bottom billion*, Oxford University Press, New York.

Cravino, María Cristina (1998), “Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo”, Ponencia al 1er congreso virtual de antropología y arqueología, organizado por Naya.

Cravino, María Cristina (2009), *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Cravino, María Cristina (2010) “La política habitacional de las villas y hacia la Villa 31 de Retiro”, en Fernández Castro, Javier, *Barrio 31. Carlos Mugica: Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza*, Primera Edición, Instituto de la Espacialidad Humana, Buenos Aires, Argentina.

Cravino, María Cristina (2018) “Urbanismo social en los procesos de urbanización de villas de la ciudad de Buenos Aires (2015-2018): deconstruyendo los discursos y prácticas” en *Revista Voces en el Fénix*, N° 71, septiembre 2018, Buenos Aires.

Cuenya, Beatriz et al. (2006), *Recuperación de Plusvalías Urbanas: Aspectos conceptuales y gama de instrumentos*, Lincoln Institute of Land Policy, Rosario.

Cuenya, Beatriz (2011), “Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana”, *Cadernos Metrópole*, vol 13, num 55, San Pablo.

Cummings, J. (2013) “Confronting favela chic: The gentrification of informal settlements in Rio de Janeiro, Brazil”, Thesis Submitted to the Department of Urban Planning and Design, Harvard University Graduate School of Design.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017), *Inquilinos: La situación en los procesos de integración socio-urbana de villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires.

Delamata, Gabriela (2016), “Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires” en *Revista Derecho y Práxis*, vol 7, nro 14, Rio de Janeiro.

De Soto, Hernando (2000), *The mystery of capital*, Perseus.

Di Paula, Jorge (2008), “La federación de cooperativas de ayuda mutua de Uruguay como movimiento social”, *Cuaderno Urbano*, Vol nº 7.

Dirección General de Estadísticas y Censos (2009), *Censo de hogares y población Villas 31 y 31 bis*, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Estatuto del Barrio 31 – Carlos Mugica, disponible en https://acij.org.ar/wp-content/uploads/estatuto_villa_31.pdf

Fernandez, Edesio (2011), *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

Fernández Castro, Javier (2010), *Barrio 31, Carlos Mugica: Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza*, Instituto de la Espacialidad Humana, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2016), *Proyecto de transformación urbana del AMBA: Evaluación social*, disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/evaluacion_social_gcba_0.pdf

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2016b), *PROYECTO DE TRANSFORMACIÓN URBANA DEL AMBA, Componente 1: Integración social y urbana Villa 31 y 31 Bis de la CABA, MARCO DE POLÍTICA DE REASENTAMIENTO*, disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marco_de_politica_de_reasentamiento_involuntario_gcba_0.pdf

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2017a), *Programa de integración urbana y educativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Línea de Crédito Condicional (AR-O0005) y primera operación (ARL1260), con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo: Análisis Ambiental y Social*, Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/2017.08.15_analisis_ambiental_y_social_fina

[l.pdf](#)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2017b), Análisis ambiental y social para el CCLIP y la Primera Operación, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <https://www.iadb.org/Document.cfm?id=EZSHARE-378320361-2>

González Duarte, Lucía Domiga (2015), *Villas Miseria: La construcción del estigma en discursos y representaciones*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

Guevara, Tomás, Marigo, Pablo, Wallace, Julieta (2018), “INTEGRACIÓN URBANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DEL REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES DE ARGENTINA: DECRETO n° 358/2017”, *Oculum ens.*, n° 15, Campinas.

Handzic, Kennan (2010), “Is legalized land tenure necessary in slum upgrading? Learning from Rio’s land tenure policies in the Favela Bairro Program”, *Habitat International*, No. 34.

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

Herzer, Hilda, Di Virgilio, María Mercedes y Rodríguez, María Carla (2016), “Transformaciones al sur y al norte de Buenos Aires: Similitudes y diferencias en los procesos de gentrificación en los barrios porteños” en Contreras, Yasna, Lulle, Thierry y Figueroa, Oscar, *Cambios Socioespaciales en las Ciudades Latinoamericanas: ¿Procesos de Gentrificación?*, Universidad Externado de Colombia, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile, Bogotá.

Jaramillo, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la participación de plusvalías*. Bogotá e Cambridge, Editora Universidad de los Andes e Lincoln Institute of Land Policy

Kennedy, Maureen; Leonard, Paul (2001), *Dealing with neighborhood change: A primer on gentrification and policy choices*, Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.

Lees, Loretta; Shin, Hyun Bang y López Morales, Ernesto (2016) *Planetary gentrification*, Polity, Cambridge.

Longoni, Lucas (2017), *PROYECTOS Y UTOPIAS URBANAS EN LA ARGENTINA. 1966-1975*, VII Encuentro de Docentes e Investigadores en Historia del Diseño, la Arquitectura y la Ciudad, Rosario.

Magalhaes, Fernanda; Di Villarosa, Francesco (2012), *Urbanización de favelas – Lecciones aprendidas en Brasil*, BID, Washington.

Magno, Julieta (2018), “La regularización dominial de las villas de emergencia en la ciudad” en *Revista Voces en el Fénix*, N° 71, septiembre 2018, Buenos Aires.

Martínez, Clarisa (2004), “Redefiniciones de la política de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista Mundo Urbano*, Número 19, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.

Marx, Benjamin, Thomas Stoker, and Tavneet Suri (2013), “The Economics of Slums in the Developing World.” *Journal of Economic Perspectives* 27, no. 4 (November 2013): 187–210.

McGuirk, Justin (2015), *Ciudades radicales: Un viaje a la nueva arquitectura latinoamericana*, Turner, Madrid.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte (MDUyT) del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016), *Mercado Inmobiliario de la Ciudad de Buenos Aires: Precio de Oferta de Venta de Terrenos*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ministerio Público Tutelar (2014), *Procesos de urbanización de villas en CABA: Los casos de Villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletos*.

Ochenius, Felipe, Carman, María, Lekerman, Vanina y Wertheimer, Marina (2016), “Políticas hacia villas y casas tomadas de la ciudad de Buenos Aires: tensiones entre la inclusión y la exclusión”, *Revista Invi*, n° 31, noviembre de 2016.

Ons, Melina (2018), *La ley de urbanización de la Villa 31-31bis en la Ciudad de Buenos Aires. El debate parlamentario y público en torno a su sanción y aplicación (2007-2015)*, Revista Quid 16, N°9, Junio-Noviembre 2018, pp. 184 – 196.

Oszlak, Oscar (2017), *Merecer la Ciudad: Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Eduntref, Buenos Aires.

Ragin, Charles (2007), *La construcción de la investigación social. Introducción a los*

métodos y su diversidad, Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Rodríguez, María Florencia (2009), “Notas sobre los conceptos de los ‘Nuevos Asentamientos Urbanos’ (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires”, *Pampa 05*.

Ronconi, Julienta, Pérez Moreno, María Micaela (2006), “Instrumentos de recuperación de la renta urbana y su impacto en la calidad del ambiente urbano”, *Diseño y aplicación de instrumentos de recuperación de la renta urbana en Argentina*, Buenos Aires.

Rosa Jiménez, Carlos, Márquez Ballesteros, María José, García Moreno, Alberto E., García López, Manuel (2016), “COOPERATIVAS VECINALES. UNA APROXIMACIÓN A LA GESTIÓN COLABORATIVA EN REHABILITACIÓN Y CONSERVACIÓN DE BARRIADAS”, *WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, N°3, Vol 1.

Rossi, Danilo (2017), “Dimensiones de la reproducción habitacional en la Villa 31”, *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano*, mes 4, N° 2.

Schargrodsky, Ernesto & Galiani, Sebastian (2010), “Property rights for the poor: Effects of land titling”, *Journal of Public Economics*, no 94, pp. 700 – 729.

Sehtman y Cavo, Claudio Alejandro (2009), *La Reproducción Política de la Precariedad Urbana: El caso de la Villa 31 (1996 – 2007)*, Tesis entregada a la Universidad de Georgetown para la maestría en políticas públicas y gerenciamiento del desarrollo, Washington DC.

Snitcofsky, Valeria Laura (2018), “Un lugar en la Historia: orígenes, auge y declive de la Federación de Villas y Barrios de Emergencia”, Revista Encuentros Uruguayos, Volumen XI, Número 1, Julio 2018.

Smolka, Martim y Mullahy, Laura (2007), *Perspectivas Urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

UN Habitat (2003), *The Challenge of Slums: Global report on human settlements*, Earthscan, London

Velázquez Valoria, Isabela, Verdaguer Viana-Cárdenas, Carlos (2016), *Regeneración urbana integral, Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*, Sepes.