

PAPER

TRAYECTORIA NORMATIVA DE LA ACTUAL POLÍTICA DE REURBANIZACIÓN DE LA VILLA 20: APUNTES PARA UN ANÁLISIS REFLEXIVO DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES

DIAZ, Mariela Paulamadidip@gmail.com

CBC, FADU, UBA/ CONICET

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas habitacionales en las villas de la ciudad de Buenos Aires, con especial énfasis en la Villa 20 en el periodo 1984-2017. Con esta finalidad, se pretende analizar el rol de la intervención estatal de manera longitudinal y su relación con el hábitat popular con especial hincapié en la normativa y regulación urbana. Según el Censo de 2010, la Villa 20 es la cuarta más poblada y asimismo posee una Ley de Reurbanización propia (1770/2005). No obstante, luego de once años, la legislatura porteña sancionó en segunda lectura su reglamentación mediante la Ley N°5705 de Reurbanización, Zonificación e Integración Socio de la Villa 20. Para llevar a cabo esta propuesta se adoptó una estrategia metodológica cualitativa, incorporando datos de fuentes primarias y secundarias.

Palabras clave: villa 20, reurbanización, trayectoria normativa, neoliberalismo, políticas habitacionales

Introducción

La tendencia demográfica general de CABA se mantiene prácticamente estable desde 1940, mientras la población residente en villas se triplicó desde 1991 a un ritmo continuo de 5000 nuevos habitantes por año¹. La zona más dinámica se emplaza en el sur de la ciudad, especialmente en la comuna 8 que se destaca por poseer la mayor población residente en villas (el 32,9%), superando ampliamente a la población

1-Modelo Territorial 2010-2060, 2010

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

que habita en villas en el conjunto de la ciudad (5,7%) (Rodríguez, et al., 2017; Cravino, 2015).

La Villa 20 es la cuarta villa más poblada del país (Censo de 2010) y se ubica en la zona suroeste de la ciudad de Buenos Aires, en la Comuna 8. A su vez, ocupa 48 hectáreas, y se sitúa en la intersección de Av. Fernández de la Cruz y Av. Escalada. Se encuentra dividida en tres sectores: un sector denominado “consolidado” (36has) donde se aplicaron un conjunto de proyectos de reordenamiento hasta mediados de los años 2000; un sector nombrado como “macizo”, conformado principalmente a partir de la autoconstrucción y la producción social del hábitat; y finalmente un sector actualmente denominado Papa Francisco (12has., se constituyó como un depósito de autos abandonados de la Policía Federal bajo el nombre de “Playa de Investigaciones Judiciales de la Policía”).

Asimismo, a diferencia de otras villas de la Comuna, la Villa 20 posee una Ley de Reurbanización propia (1770/2005)². No obstante, tardó once años en reglamentarse. En 2016 se aprobó la Ley N°5705 de Reurbanización, Zonificación e Integración Socio-urbana que establece sus criterios y se enmarca en el Plan Maestro para la Comuna 8 (2014) que sigue los lineamientos dispuestos en el Plan urbano Ambiental y su Modelo Territorial.

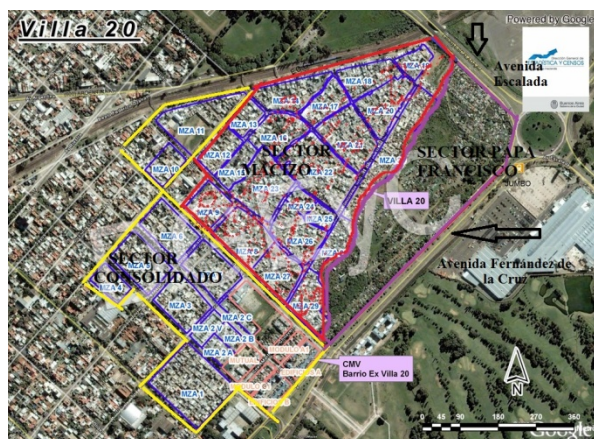


Figura 1: La Villa 20. Fuente: Elaboración propia.

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas habitacionales que el Estado impulsó en las villas de CABA, con especial énfasis en la Villa 20 desde la apertura democrática del país (1984) hasta el año 2017. Con esta finalidad, se pretende analizar el rol de la intervención estatal de manera longitudinal y su relación con el hábitat popular, haciendo especial hincapié en la normativa y regulación urbana. Esto último como marco de referencia para comprender las continuidades y/o rupturas presentes en la actual Ley de Reurbanización de la Villa 20 con fines de radicación definitiva.

²-Las noción de reurbanización reconoce los procesos previos de producción social del hábitat (CESBA, 2017).

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

De esta manera, se abordará la relación entre la intervención estatal en el periodo neoliberal -representante de un capitalismo latinoamericano dependiente- y las organizaciones sociales villeras a partir de las siguientes preguntas-problema: ¿Qué efectos tuvieron las demandas históricas de las organizaciones villeras en las políticas habitacionales desarrolladas en el periodo propuesto? ¿Qué diferencias pueden establecerse entre la ideología neoliberal y el neoliberalismo realmente existente? ¿Qué vínculos a lo largo de la historia estableció el Estado-a partir de sus normativas y regulaciones- con las condiciones habitacionales de los sectores populares? ¿Qué limitaciones y potencialidades tuvieron las políticas habitacionales respecto al ejercicio del derecho a la ciudad en el plano formal y en la realidad concreta?

Para llevar a cabo esta propuesta se adoptó una estrategia metodológica cualitativa, incorporando datos de fuentes primarias y secundarias. Se llevó a cabo un análisis exhaustivo de diversas normativas tales como leyes (y las versiones taquigráficas de las audiencias públicas), decretos, y cuestiones referidas en el Código de Planeamiento Urbano (CPU) en el marco de la recopilación de antecedentes sobre el tema. Por último, se realizaron entrevistas semi-estructuradas en profundidad a informantes claves, es decir, a referentes del IVC y de la Villa 20. Además se efectuó una observación no participante a partir de las visitas guiadas efectuadas por el IVC³ y por referente de la Villa 20 en el marco de una cátedra de la FADU-UBA⁴ en el área de estudio.

Referencias teóricas

El Estado interviene en la producción del territorio urbano a partir de marcos normativos, regulaciones y acciones/políticas concretas en el territorio. Esta lógica pública se convierte en sustento de las otras dos lógicas de producción de ciudad: la lógica de la necesidad impulsada por los sectores populares y trabajadores, y la lógica de la ganancia mediante la cual la ciudad se convierte en una mercancía al servicio de la acumulación capitalista (Di Virgilio et al, 2010, Rodríguez et al, 2016). Estas lógicas expresan los intereses en pugna de las distintas clases y sectores sociales.

Para el estudio de las políticas públicas hay elementos de análisis que se consideran sustantivos. Entre ellos, retomando a Osziak et al (1981), el contexto social y político de la toma de posición de los actores estatales como no estatales ya que permite comprender el ciclo vital entre la problematización social de una necesidad (que la convierten en una “cuestión”) y su posterior resolución. Esta cuestión puede ser iniciada por el Estado o por otros sectores sociales provenientes de la sociedad civil. Pero una vez que el Estado toma posición frente al mismo y la convierte en agenda

3-Con el IVC se realizaron dos recorridos en Villa 20. Uno en marzo de 2017 como miembro del Workshop Internacional ¿Urban Voids? Buenos Aires-Hamburg organizado por la HafenCity University Hamburg (Alemania) y el Centro Estudios del Hábitat y la Vivienda de la FADU-UBA (a cargo de la Arq. Alicia Gerscovish). Y en abril de 2018 se desarrolló una visita guiada en el predio Papa Francisco donde se están construyendo las viviendas sociales en el marco de Ley.

4-Taller Libre de Proyecto Social.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

pública, la implementación de la política suele generar repercusiones horizontales- tomas y reajustes de posición de otras unidades- y verticales al interior de la burocracia estatal, mediante la creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes que generan una superposición de funciones con otras burocracias en la resolución de la cuestión. De aquí se desprende la importancia de analizar una política habitacional en su contexto histórico y, a su vez, de desnaturalizar el concepto de “necesidades sociales” como algo dado en tanto construcción social.

Los conflictos internos y la constante diferenciación al interior del Estado da cuenta de la falta de homogeneidad y coherencia interna. Al mismo tiempo, la toma de posición por parte del Estado frente a la “cuestión” genera respuestas por parte de diferentes sectores de la sociedad civil. Esta interacción constante, en tanto relaciones de fuerza que subyace a todo proceso sociohistórico, tiene un impacto en la construcción y en la posible redefinición de la cuestión como en su resolución. Como señaló Oszlak (2007) una misma cuestión puede ser afrontada a través del tiempo mediante distintos tipos de políticas o cursos de acción por parte del Estado. Esto último es producto de la relación de fuerza entre el Estado y la sociedad civil que apunta a decidir cómo se distribuyen la gestión de lo público, los recursos del poder y el excedente social. Es decir, “de qué debe ocuparse el Estado; cuánto le cuesta a quién, y por último, quién decide de qué hay que ocuparse, quién gana y quién pierde” (Oszlak, 2017: 3).

De este modo, a través del estudio de las políticas públicas se analiza el rol de un Estado latinoamericano dependiente en la resolución de los conflictos socio urbanos en la arena institucional. En fin, el Estado genera modalidades específicas de resolución del problema de la vivienda y el hábitat (a través de políticas, normativas, programas, planes y proyectos) que expresan la correlación de fuerzas en cada periodo (Rodríguez, 2005). De este modo, el contenido del derecho a la ciudad es el eje de la disputa que subyace a toda construcción de la cuestión y al tipo de resolución propuesta.

A partir de la década de 1970 comienza a asentarse una reestructuración denominada globalización neoliberal (que tiene su correlato en la construcción de la “ciudad neoliberal”) considerada como una nueva fase de la mundialización del capitalismo que implicó transformaciones a nivel económico, político, cultural e ideológico (Pradilla Cobos, 2010). En el plano económico, el neoliberalismo defiende la “mano invisible del mercado”; en este sentido las libertades de mercado (así como la desregulación estatal) y la mercantilización de todo lo existente se convertirían en un mecanismo para arribar al bien común en oposición a un intervencionismo estatal activo. No obstante, el “laissez faire” es también una forma de regulación/intervención del Estado, una política deliberada y no una expresión automática y espontánea de hechos económicos (Crehan, 2004). Por este motivo, se torna crucial analizar la forma que adopta el neoliberalismo realmente existente (Brenner et al, 2017) en un país latinoamericano como es la Argentina, en tanto se presentan tensiones y contradicciones entre la teoría neoliberal y la pragmática de la neoliberalización (Harvey, 2007).

Los 80 y 90: el paradigma de la radicación, integración y regularización

En la década de 1980 con el avenimiento del régimen político democrático neoliberal, simultáneamente a la ejecución de un “laissez faire” frente al re-poblamiento de villas se implementa la primera normativa con un objetivo de radicación de la población villera. En 1984, bajo el gobierno radical de Ricardo Alfonsín, se sancionó la Ordenanza N° 39753 que postuló la necesidad de transformar las villas en barrios e integrar a sus habitantes a la trama socio-urbana de la ciudad, estableciéndose así el derecho de la población a permanecer en el territorio ocupado. En este marco, se creó el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos habitacionales Transitorios a ser implementado por la Comisión Municipal de Vivienda (CMV) como un “derecho” y una “reparación histórica”, revirtiendo de esta manera la tendencia del periodo anterior.

La “cuestión” de la radicación de villas se originó en la década de 1970 en el contexto de la implementación de la política erradicadora llevada a cabo por un gobierno peronista bajo la conducción de López Rega a cargo del Ministerio de Bienestar Social. Esta fue impulsada por el Movimiento Villero Peronista y las Comisiones Vecinales de las villas. Entre sus demandas se hallaban el mejoramiento del hábitat, la transferencia de la propiedad a sus ocupantes y la participación activa de la población en el diseño e implementación (Arqueros Mujica, 2016.a).

Asimismo, en la década de 1980, el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados reclamó reurbanizar los barrios respetando la trama urbana construida y la participación de los vecinos. En la década de 1990, bajo la presidencia de Carlos Saúl Menem del Partido Justicialista, se postuló la necesidad de una política de regularización dominial en consonancia con las recomendaciones de los organismos internacionales y los postulados de De Soto (1987). También se generó un andamiaje legal y jurídico para regular la situación de las tierras fiscales y privadas (Rodríguez, 2005).

En la ciudad de Buenos Aires desde la transición democrática se sucedieron diversos programas para regular e integrar las villas, no obstante fueron escasos los avances normativos necesarios para poder llevar a cabo la regularización dominial y urbana en situaciones de informalidad urbana (Di Virgilio et al, 2010). Como excepción, se puede nombrar la Ordenanza 44873 de 1991 que condicionó la regularización dominial a la urbana, matizando los postulados de De Soto, a partir de la afectación de los polígonos de todas las villas de la ciudad al distrito U31 del CPU. Luego, el decreto 1531/91 reglamentó la misma Ordenanza, y le asigna a la CMV la realización de los proyectos de urbanización y de subdivisión.

Además, se promulgaron normativas que permitieron la transferencia de la propiedad de los terrenos fiscales en dominio del gobierno nacional. Los terrenos donde se localiza la Villa 20 se encontraban bajo el dominio de Nación, pero gracias a la aplicación del Decreto 1001/90, se declaró innecesaria y se autorizó la venta a sus pobladores (CESBA, 2017; Di Virgilio et al., 2010). Todo este andamiaje jurídico-administrativo como los programas de Radicación surgió en el marco de un proceso

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

participativo y presión por parte de las organizaciones villeras (Cuenya, 1993, CESBA, 2017).

No obstante, en la década de 1990 el proceso de regularización de las villas de la ciudad fue limitado. Esto se debió al predominio de la sanción de normativas específicas para cada caso cuyos resultados dependieron más bien de las relaciones de fuerza entre las instituciones y organizaciones involucradas en un contexto determinado de consolidación del neoliberalismo en la ciudad. En general esta última se centró en la provisión de servicios e infraestructura urbana, quedando relegadas las intervenciones referidas a la regularización de las edificaciones y del saneamiento del dominio por la carencia de una flexibilidad normativa (Di Virgilio et al, 2010; CEyS, 2017). A largo plazo, el supuesto avance en la regularización urbana de algunas de las villas de la ciudad resultó ser deficiente frente a la intensa dinámica demográfica. Adicionalmente, la intervención estatal en las villas fue errática en este periodo. Bajo las intendencias de Bouer (1992-1994) y de Domínguez (1994-1996) los procesos de radicación se demoraron y se ejecutaron algunos desalojos violentos como el de un sector de la Villa 31 mediante el decreto 110/96 (Vitale, 2009; Arqueros Mujica b, 2016, Rodríguez et al, 2017)

En el año 1998, la legislatura porteña sancionó la Ley 148 “De Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales Transitorios”, en sintonía con el artículo 31 de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires (1996), que previamente (1994) había cambiado su estatus de municipio a un estatus de Ciudad Autónoma. Esta Ley dispuso la gestión democrática mediante la creación de una Comisión Coordinadora Participativa. La letra misma de esta normativa expresa las relaciones de fuerzas en pugna en cuanto las organizaciones villeras que participaron en su discusión pudieron imprimir su sello en la misma letra de la Ley. Por ejemplo, en la cuestión referida a la participación de las organizaciones territoriales y el plazo temporal de cinco años para su concreción ante las frustradas experiencias anteriores.

Pese a esto, las precauciones incorporadas al texto no evitaron la repetida diletancia en la ejecución de la Ley. La CCP no se llegó a constituir y recién en el año 2001 se creó la primera operatoria en el marco de esta Ley, el “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas” (PRIT). Con posterioridad, se aprobaron leyes, decretos y resoluciones (Rodríguez et al, 2016) que aludían a problemáticas y villas particulares, ya contempladas en su generalidad en la Ley 148. Al mismo tiempo que se legitimaba la legalidad de estos reclamos, su fragmentación impedía una verdadera solución integral. La sanción de la Ley 1770/2005 (y de la Ley 2054 de 2006) de la Villa 20 forma parte de esta respuesta fragmentada por parte del Estado a la problemática habitacional de las villas de la ciudad.

Villa 20: Contexto e implicancias de la Ley de Reurbanización

El paradigma de la regularización dominial: Sanción de la Ley 1770

La Ley 1770 del año 2005 afectó los terrenos de la villa al Distrito U8-Lugano V del CPU, encomendó la realización de un censo en el término de treinta días de promulgada la presente ley, definió el polígono – denominado actualmente como

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Papa Francisco-destinado a la construcción de viviendas sociales y de equipamiento comercial, además de establecer la necesidad de la participación de los vecinos en todas las etapas del proceso tal como estaba estipulado en la Ley 148. El Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), surgido en el año 2003 en reemplazo de la CMV, fue el encargado de planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios.

Cabe destacar que esta Ley se sancionó, luego de fuertes disputas⁵, en conjunto con la Ley 1768 del Polo Farmacéutico y la Ley 1769 de construcción de un Hospital General de Agudos en Villa Lugano. Las luchas y resistencias previas conforman el contexto de reactualización de la cuestión referida a la reurbanización que tuvo su repercusión institucional.

En el año 2007, con la asunción del Ing. Mauricio Macri como jefe de gobierno de CABA, el diseño institucional de la política habitacional en relación a la producción de vivienda social y a la reurbanización de las villas y asentamientos de la ciudad pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Económico. En este contexto, se encomienda a la Corporación Buenos Aires Sur la tarea de la urbanización de villas (a través del PROSUR Hábitat), con especial énfasis en la regularización dominial (con intereses de recaudación impositiva) antes que en la reurbanización o construcción de viviendas nuevas⁶; a la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) las obras de emergencia a través de las cooperativas y las cuadrillas de los propios vecinos; y la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social buscó generar un anclaje territorial a partir de la creación de las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana. Los distintos programas de intervención en villas se fragmentaron entre estos distintos organismos, generando una superposición de funciones y atribuciones que atentó contra un enfoque integral a la problemática y produjo incoherencias e ineficiencias en el accionar estatal (CESBA, 2014, Asesoría Tutelar, 2014; Vitale, 2009). Al mismo tiempo ocurrió un desplazamiento muy significativo del IVC sobre las villas y asentamientos. Por consiguiente, lejos de la retirada del Estado como promueve la ideología neoliberal en términos generales y, especialmente, el discurso del PRO asentado en la “no política”, se puede observar una presencia estatal con anclaje territorial con un fin político específico.

En este marco político e institucional, en el año 2008, se aprueba la Ley N° 2054, que declaró la emergencia ambiental, sanitaria y de infraestructura de la Villa 20, promulgando su resolución en 365 días (Motta, 2017). No obstante la actuación de la UGIS frente a las situaciones de emergencia fue deficitaria ya que su intervención quedó sujeta a unas limitadas partidas presupuestarias. Asimismo, la Corporación Buenos Aires Sur tampoco logró importantes avances ya que sólo informa su

5-Hacia principios del siglo XXI, se conformó la Multisectorial Sudoeste con referentes barriales, vecinales y sindicales para reclamar la construcción de un Hospital General en Villa Lugano (Entrevista a referente de la Villa 20). También el proyecto de construcción del Polo Farmacéutico impulsado por la Cámara de Farmacéuticos nacional y la Corporación Buenos Aires Sur contó con la resistencia de los vecinos por los terrenos elegidos para su emplazamiento como por la posible contaminación generada por dicha industria. En este contexto, los habitantes de la Villa 20 comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de reurbanización propio.

6Bajo esta política de asociar regularización dominial con reurbanización, la Villa 19 y Piletos son presentados como ejemplos “exitosos”.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

responsabilidad en la construcción de un Polideportivo, de 25 viviendas – en el marco acuerdo con la Cooperativa 25 de marzo- y de 33 títulos de propiedad financiados con créditos del IVC en una sola manzana donde habitan más de 300 familias.

En diciembre del año 2010 ocurrió la toma del Parque Indoamericano como respuesta al déficit habitacional estructural de la ciudad de Buenos Aires (y especialmente de la zona sur) y al “agotamiento de un ciclo de crecimiento de las villas” (Cravino, 2014). Este proceso de inquilinación de las villas pone de manifiesto la falta de tierras que inhibe el crecimiento horizontal y promueve la verticalización o el crecimiento en altura ante una densificación veloz (Rodríguez et al. 2016; Cravino, 2014).

La toma del Parque Indoamericano (y su posterior desalojo violento) con gran impacto mediático puso en escena la problemática habitacional de los sectores populares y trabajadores que habitan las villas de la ciudad. En simultáneo, dejó en evidencia el desacople producido entre el avance legal y la falta o escasa intervención estatal en el territorio, es decir, el distanciamiento entre la ley y su ejecución. De este modo, la problematización de las necesidades sociales o la reactivación de la cuestión referida al derecho a la ciudad provino de la repercusión de estas acciones de los sectores populares. Por este motivo, el conflicto se desplazó también a la arena judicial en tanto derechos constitucionales y legales incumplidos.

Entre ellos se pueden nombrar para el caso de la Villa 20: la judicialización de las elecciones de la comisión vecinal (2004) para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 148/1998; la judicialización de la “Playa de Investigaciones Judiciales de la Policía” (2006)⁷ por los efectos nocivos a la salud de la población causados por contaminación, entre otros (CESBA, 2017; Asesoría Tutelar, 2014).

En este contexto de disputa a nivel judicial, en el año 2013, el Poder Ejecutivo remitió a la Legislatura el proyecto de ley “Plan Maestro para la Comuna N° 8”. En su versión original, autorizaba la venta a privados (a través de la Corporación Buenos Aires Sur) del predio de la Policía Federal a pesar de que a través de la Ley N° 2.692 se establecía que la misma debía devolver los predios al GCBA para la reurbanización de Villa 20⁸. Frente a esto las familias que durante décadas cuidaron los predios de ser ocupados, en febrero de 2014 decidieron ocuparlo ante la amenaza de su posible venta. Con el paso de los meses se fue consolidando el asentamiento Barrio Papa Francisco que fue desalojado violentamente por orden judicial.

Luego de esta toma, se consolidó la Mesa Activa por la Reurbanización del Barrio, conformado por un grupo de referentes de la Villa 20 que contó con el asesoramiento de la Cátedra Libre de Proyecto Social de la FADU-UBA. En el año 2015, a un año del desalojo del barrio Papa Francisco y a 10 años de la Ley 1770, se desarrolló una movilización al obelisco por la reurbanización de la Villa 20, disputando y reactualizando nuevamente el contenido de la misma. De este modo, lograron suplir el proyecto de reurbanización presentado en el año 2015 por el legislador Cristian Ritondo (PRO). En líneas generales impulsaba “una mera regularización dominial de

7-Este predio tenía una situación dominial compleja, traspasado a la Policía Federal bajo la última dictadura militar pero sin haberse concretado los trámites de saneamiento.

8-La Fundación de Madres de Plaza de Mayo con el proyecto “Sueños compartidos” era la encargada de la construcción de las viviendas sociales, proyecto que nunca se inició (Asesoría Tutelar, 2014, CESBA, 2017).

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

las viviendas y la colocación de nombres a las calles/pasillos de la villa sin incluir mejoramiento barrial” (Entrevista a referente del barrio). Además no respetaba las Leyes 148 y 1770 que instaba la participación vecinal y de sus organizaciones.

En síntesis, la intervención estatal a través de sus distintos organismos estuvo principalmente centrada (aunque de manera ineficiente) en la atención de la emergencia y en la regularización dominial, dejando sin ejecutar las leyes de reurbanización. Asimismo, esta política se enmarcó en discursos hostiles hacia las villas y su población⁹.

El paradigma de la gestión social del hábitat: La ley 5705 de Reurbanización e integración

A dos años de los sucesos de la toma de Papa Francisco, se aprobó la Ley N° 5705 de Reurbanización, Zonificación e Integración socio-urbana de la Villa 20 (en 2016, en segunda lectura). Esta ley se enmarca en el Plan Maestro para la Comuna 8, que comprende un proyecto de revalorización de la comuna mediante la creación del Distrito del Deporte (y de la Villa olímpica¹⁰) y del Distrito Biotecnológico, además del mejoramiento de los espacios verdes y de la conectividad.

Esta Ley se encuadra en la Ley N° 1770, pero deroga el nombre Lugano V del Distrito U8 y las normas contenidas. Sobre el Distrito U8 -que forma parte del Código Urbanístico aún en tratamiento de la legislatura- es interesante recalcar la eliminación del F.O.T¹¹ en la tipología edilicia de las viviendas nuevas a construir y la unión de la sector macizo y consolidado de la Villa 20 como “Zona 3” donde se presenta plasmada una flexibilización normativa para lograr la regularización dominial

Bajo la gestión actual del GCBA se presentó una reestructuración de las competencias de los organismos y áreas ministeriales mediante la sanción de la Ley de Ministerios de la Ciudad (Ley 5460/15). En primer lugar, el IVC recuperó su rol protagónico en los procesos de reurbanización de villas y junto con la Secretaria de Integración Social y Urbana quedan orgánicamente vinculados a la Jefatura de Gabinete. A partir del año 2017, la Corporación Buenos Aires Sur pierde injerencia en villas y asentamiento de la ciudad, y el Programa PROSUR Hábitat deja de funcionar.

Respecto a los recursos financieros para costear las obras de reurbanización de las villas bajo intervención estatal, éstas provienen de origen privado, del endeudamiento internacional y de la venta de terrenos y/o inmuebles del GCBA. Para el caso de la

9-En el año 2007, antes de las elecciones de la ciudad a Jefe de Gobierno, Mauricio Macri había propuesto “erradicar” la Villa 31 y 31 bis. Igualmente, el desalojo violento del Parque Indoamericano y del Papa Francisco estuvo acompañado de discursos xenófobos hacia la población migrante, especialmente de origen boliviano- tratado (Cravino, 2014).

10-La Villa olímpica luego de los juegos olímpicos de la juventud de 2018 será destinado mediante crédito del Banco Ciudad a un sector de clase media con capacidad de ahorro de la Comuna 8 y del resto de las comunas del sur. Se desestimó así el proyecto original de destinar un porcentaje a viviendas sociales de la comuna.

11-El Factor de Ocupación Total es un número que multiplicado por la superficie del terreno nos indica cuantos m2 pueden construirse en la superficie de ese lote. De esta manera, su eliminación incrementa los m2 totales que se pueden construir sobre la carpa morfológica.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

reurbanización de la Villa 20 se prevé su financiación a partir de la venta de 20 manzanas del Parque de la ciudad (transferidos a la Corporación Buenos Aires Sur). A su vez, mediante la Ley N° 5.541/2016 se autorizó el endeudamiento externo por 160 millones de dólares con organismos financieros internacionales (BID) para revitalizar la Comuna 8 frente al desarrollo de los Juegos Olímpicos de la Juventud del año 2018.

Esta estrategia actual de mercantilización/privatización de las tierras públicas, que opera como una forma de desvalorización del capital público (Topalov, 1979), es una tendencia que profundiza la política urbana operada en la década de 1990, periodo en el que se consolidó el neoliberalismo y se instauró un Estado facilitador y promotor del mercado.

Específicamente, la Ley N°5705 se orienta a la integración urbana, habitacional y socioeconómica atravesada de manera transversal por el respeto a la identidad cultural del barrio (Motta, 2017)¹². Respecto a la integración socioeconómica no está claro cómo se lograría teniendo en cuenta que a partir de los datos del Censo de Villa 20 de 2016 se puede afirmar que hay una concentración importante de trabajadores en empleos informales e inestables con salarios por debajo de la media de la ciudad de Buenos Aires, y un porcentaje significativo de población desocupada.

Asimismo, la Ley crea la Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del barrio Villa 20 con el objetivo de garantizar la participación de los vecinos en todas las etapas del proceso, tanto respecto a la construcción de viviendas nuevas como en relación al mejoramiento habitacional y urbano. La participación de los vecinos, donde jugó un rol importante la Mesa Activa por la Reurbanización de la Villa 20, consiguió que se reemplace el proyecto de construcción de viviendas sociales en el predio del Papa Francisco surgido de un concurso convocado por el Gobierno Local y la Sociedad Central de Arquitectos por un diseño más compatible con la realidad del barrio. Aparte de la inclusión de los inquilinos en el censo realizado por el IVC; la entrega de la escritura del dominio de la vivienda luego de finalizado el proceso de mejoramiento barrial, la proyección de 1702 viviendas nuevas ante un Estado que proponía la construcción de 1300 unidades, entre otras (Ley 5705/2016; CESBA, 2017). De este modo, urge señalar cómo el nivel de organización de los sectores populares puede generar una presión que incida en el plano normativo legal. No obstante, entre la Ley y la reurbanización concreta se encuentra un largo camino de disputas entre los distintos organismos del estado entre sí y con las organizaciones villeras.

Es de vital importancia señalar que la situación de segregación residencial de la población de la Villa 20 se encuentra reforzada por las características de su hábitat y de la Comuna 8 en términos generales. El tejido urbano residencial destinado a una ocupación media (R2b II) que caracteriza a la Comuna según el CPU se destaca por su discontinuidad debido a la presencia de las llamadas “barreras urbanas”, interrupciones en la trama urbana causadas por la presencia de grandes

12-Desde esta última perspectiva, la dinámica urbana, económica y cultural de la población nacida en Bolivia por su peso específico en el total de la población de la Villa 20 es un dato destacable. Según el Censo de 2016 de Villa 20, el 41% del total de los jefes/as de hogar son oriundos de Bolivia.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

equipamientos, espacios verdes, infraestructuras, entre otros¹³. Este habitat con carencia de “urbanidad” genera dificultades en el objetivo de integración socio urbana que plantea la actual Ley.

Respecto al mejoramiento y a la construcción de las viviendas el Estado trabaja con empresas privadas licitadas que alienta la industria de la construcción, además de otorgar créditos subsidiados a las familias relocalizadas según los motivos dispuestos por Ley. Se subraya la problemática de la asociación público –privada respecto al lobby empresario y a los beneficios clientelares del sector político en torno a la obra pública (Fernández Wagner, 2006) además del surgimiento de una privatización de las ganancias en forma simultánea a la socialización de los costos o pérdidas (Topalov, 1979, Harvey, 2007).

Por otra parte, una de las demandas de los vecinos es que las obras referentes a la construcción de las viviendas nuevas y al mejoramiento urbano y habitacional conformen un proceso que se ejecute de manera conjunta. Se encuentra como antecedente el Programa Favela Barrio en Rio de Janeiro (Brasil) donde uno de los problemas fue el “efecto cascada” generado por los atrasos de ejecución causados por diversos motivos (CESBA, 2017).

Finalmente, en contradicción con la ideología neoliberal, se puede deducir la persistencia de una política estatal que fragmenta y focaliza territorialmente la problemática habitacional de las villas en el marco de un aumento de la mercantilización de la tierra pública y de un avance potencial del mercado (inmobiliario y de las industrias llamadas “blandas”) promovido por el mismo Estado. Por consiguiente, en este contexto, podría generarse una situación de inseguridad en la tenencia ante la posibilidad, a mediano plazo, de una presión por parte del mercado inmobiliario formal hacia los terrenos de la villa, desplazando a la población residente hacia las fueras de la ciudad.

Reflexiones finales

La Ley 5705 de reurbanización de la Villa 20 se sancionó tras 20 años de no haberse aplicado la Ley N° 148 y tras once años de haberse aprobado la Ley N°1770. En ese periodo se dio un traspaso del conflicto a la arena judicial de la ciudad de los derechos constitucionales incumplidos. Al mismo tiempo se produjeron tomas de tierras como las del Parque Indoamericano y la conformación del barrio Papa Francisco. Esta no aplicación de las leyes por parte del Estado expresó una forma de intervención política específica en el periodo neoliberal donde se instauró un Estado facilitador o creador de las condiciones necesarias para el desarrollo de los negocios inmobiliarios via la venta de tierras públicas y la construcción de infraestructura, especialmente centrada en las condiciones materiales que hacen a la movilidad urbana.

13-En Villa 20 están funcionando como barreras urbanas, fragmentando el territorio y fortaleciendo su segregación residencial, los siguientes elementos: el Parque Indoamericano, la infraestructura del metrobus sur, el Parque de las Victorias (que contiene una cancha de golf, y se encuentra una sede del CBC de la UBA), las vías del ferrocarril Belgrano Sur, el hipermercado Jumbo (desde 1983), el Parque de la Ciudad, entre otros.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

En la década dl '90 primó el paradigma de la regularización donde la falta de flexibilización normativa impidió una regularización dominial y, los supuestos avances en la regularización urbana resultaron ser deficientes frente a la intensa dinámica demográfica de las villas. Bajo la gestión de Mauricio Macri primó el paradigma de la regularización dominial (con cierto interés en la recaudación impositiva) y de la asistencia a las obras de emergencia; en paralelo a la presencia de discursos hostiles hacia las villas y su población. Bajo la actual gestión ocurrió una reestructuración del diseño institucional estatal mediante el cual se le concede prioridad al IVC en la política habitacional de las villas de la ciudad. Asimismo, se establece el paradigma de la "gestión social del hábitat" conocido como Modelo Medellín. No obstante, queda pendiente un análisis más profundo acerca de los límites y potencialidades de este modelo de gestión, aunque se puede afirmar que la forma que vaya adaptando depende exclusivamente de la presión ejerzan las organizaciones políticas y barriales.

Frente a un Plan Maestro para la Comuna 8 que tiene como finalidad revalorizar la zona sur de la ciudad, cabe preguntarse: qué sucederá a largo plazo con los habitantes que se integren en esta política de reurbanización, o mejor dicho de qué manera podrán resistir el avance de la mercantilización del suelo urbano y del mercado inmobiliario y, por ende, qué consecuencias tendría- en caso de ser aprobado- el nuevo Código Urbanístico en este sentido. Esto último comprende una reflexión acerca de las condiciones necesarias para forjar un acceso igualitario al derecho a la ciudad frente a la falta de evidencia respecto a una política que haya concedido prioridad a la generación de una solución integral y estructural al denominado problema de las villas de la ciudad.

Bibliografía

ARQUEROS MUJICA, S. (2016.a). "La cuestión de la radicación de las villas: Una mirada desde las burocracias estatales". Revista Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 9 (17), pp. 28-49.

ARQUEROS MUJICA, S (2016.b). "Lecturas políticas de los procesos de institucionalización de urbanizaciones informales: la regularización de la Villa 19. Barrio INTA de la Ciudad de Buenos Aires (1990-2003). En Rodríguez, M.C. y M.M. Di Virgilio (Comp.) Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas. Buenos Aires: Espacio editorial.

Asesoría Tutelar (2014). Procesos de urbanización de villas de la CABA. Los casos de la Villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletones. Documento de trabajo N° 19. Buenos Aires.

CEBSBA (2017). Acerca de la integración urbanística y social en villas de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires

COULOMB, R (2012). "Las políticas habitacionales de los estados latinoamericanos". En Seminario Taller Internacional Teorías sobre la ciudad. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

- CUENYA, B. (1993). Programa de Radicación e Integración de Villas y Barrios Carenciados de Capital Federal. Buenos Aires: PNUD.
- CRAVINO, M.C (2015). "El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires". En Cuaderno de Vivienda y urbanismo, 8 (15), pp. 40-51.
- CRAVINO, M. C. Org. (2014) Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano. Buenos Aires: UNGS.
- CREHAN, K (2004). Gramsci, cultura y antropología. Barcelona: Ediciones Belterra.
- DI VIRGILIO, M. M, Arqueros Mejica, S. y Guevara, T (2010). "Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 63 (164), pp. 1-21.
- MOTTA, M. y Almansi, F (). "Gestión y planificación del proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos a gran escala. El caso de la Re-urbanización de la Villa 20 en la CABA". En Medio Ambiente y Urbanización, 86 (1), pp.145-168.
- HARVEY, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo. Madrid: Akal ediciones.
- OSZLAK, O. y O'donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: CEDES.
- OSZLAK, O (2007). "Políticas públicas, democracia y participación ciudadana". En Voces del Sur. Buenos Aires: Argentina.
- PRADILLA Cobos (2010). Teorías y Políticas Urbanas ¿Libre mercado mundial, o construcción regional". En Estudios Urbanos e Regionais, 12 (2), pp.9-21.
- RODRÍGUEZ, M. M. (2005). Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.
- RODRÍGUEZ, M.C., Rodríguez, M. F. y Zapata, M. C (2016). "Nuevas formas de segregación-integración en los márgenes: alquileres formales e informales en la Ciudad de Buenos Aires. En Rodríguez, M.C. y M.M. Di Virgilio (Comp.) Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas. Buenos Aires: Espacio editorial.
- RODRÍGUEZ, M. F y Vitale, P. (2016). "Dinámicas urbanas y hábitat popular. Vaivenes de una política fallida de integración social y urbanística en la Comuna 1". En Rodríguez, M.C. y M.M. Di Virgilio (Comp.) Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas. Buenos Aires: Espacio editorial.
- TOPALOV, Ch. (1979). La urbanización capitalista. México: edicol.
- VITALE, P (2009). "La ley y la trama: Villas y política pública en la ciudad. Apuntes sobre trayectoria del Programa de Radicación, Integración y Transformación de villas y núcleos habitacionales transitorios ". Ponencia presentada en la 5º Jornadas de Jóvenes Investigadores. IIGG-Fsoc UBA.