

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)*

Melina ONS

Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la
Universidad de Buenos Aires.
Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento.
Argentina.
E-mail: melinaons@gmail.com

Fecha de recepción: 23/11/2017

Aceptación final del artículo: 24/4/2018

En el año 2009 se sanciona la ley de urbanización de la villa 31-31bis del barrio de Retiro. Previo a su aprobación y luego, en la disputa por su aplicación, se dieron una serie de debates que plasman las tensiones que se ponen en juego en la regulación urbana. Este trabajo se propone analizar los posicionamientos de los gobiernos de Propuesta Republicana (PRO), al frente de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) durante el período que abarca los años 2007 y 2015, en relación a la urbanización de esta villa. Se tomarán como eje de análisis los principales hitos legislativos en el parlamento local para analizar los elementos en disputa en las reformas de normativa urbana en general y aquella que regula los asentamientos informales en particular.

Palabras clave: *Política urbana, Urbanización de villas, Legislación, Neoliberalismo.*

The urbanization law of Villa 31-31bis in the City of Buenos Aires
The parliamentary and public debate regarding its sanction and application (2007-2015)

In the year 2009 the urbanization law of the village 31-31bis of the Retiro neighborhood was sanctioned. Prior to its approval and then, in the dispute for its application, there was a series of debates that reflect the tensions that are put into play in urban regulation. This paper intends to analyze the positions of governments of the Republican Proposal ("Propuesta Republicana - PRO") at the head of the City of Buenos Aires' in the 2007-2015 period in reference to the urbanisation of this settlement. The main milestones in the local parliament will be taken as an analysis

axis to analyze the elements in tension in urban regulation reforms in general and that regulating informal settlements in particular.

Keyword: *Urban policy, Urbanisation of slums, Legislation, Neoliberalism.*

Introducción

Los Estados son grandes motores de estratificación social en general, y en particular del el orden socio-espacial (Wacquant, 2007). Colaboran en la determinación tanto de la intensidad material como de la ubicación y densidad geográficas de la pobreza, mediante una multiplicidad de normas, políticas y programas administrativos y fiscales.

Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell definen a las políticas públicas como (Oszlak y O' Donnell 1976: 21)

Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.

Dichas acciones se inician con el reconocimiento de la “cuestión” que asume la necesidad de intervención estatal y se coloca como problema de agenda pública. Pero las cuestiones de agenda no son estáticos ni estables, sino que se construyen en la interacción de diferentes actores, cada uno con sus intereses, estrategias y poder relativo propios (Vilas 2000). Cravino (2010) sostiene que en la planificación de las ciudades latinoamericanas se contraponen dos fuerzas; la que impulsa el ingreso de capitales extranjeros para el desarrollo de grandes proyectos inmobiliarios -para lo cual es necesario flexibilizar normas y leyes- y otra que busca generar procesos de reforma urbana vinculados a movimientos sociales de varias décadas (Cravino, 2010).

En las políticas urbanas la legislación juega un papel central, especialmente en aquellas acciones estatales de gestión de la ciudad, promoción del desarrollo urbano o reforma y control del uso del suelo (Fernàndes 2001). Leyes, disposiciones y códigos como los de planeamiento, edificación y fiscales, entre otras normativas, establecen qué es posible y qué no está permitido hacer en la utilización del territorio. Por ello las reformas urbanas muchas veces requieren de cambios en las regulaciones existentes.

La política urbana de los gobiernos que aquí analizan, intensificó un modelo de ciudad neoliberal (Cravino - Palombi 2015). Para ello impulsó la modificación de normativas que facilitan la acción empresarial en distintos ámbitos urbanos, se privatizaron tierras públicas y se realizaron inversiones del Estado en modernizar la ciudad, dinamizando su aspecto comercial y la oferta de servicios (Rodríguez y Di Virgilio, 2013).

Pero la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en su artículo 31, “reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”¹. Tal marco regulatorio permitió que también se fueran sancionando, a lo largo de la historia del distrito y en diferentes gobiernos, leyes destinadas a garantizar su cumplimiento. En este

¹ Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

punto se inscribe la ley N° 3343 que establece la urbanización con radicación de la villa 31-31bis del barrio de Retiro y fue sancionada en el período en estudio. Es la única ley de urbanización que se aprobó en dicho período.

Este trabajo se propone analizar el debate público y legislativo en torno a la sanción de la ley de urbanización de la villa 31-31bis del barrio de Retiro y la posterior disputa por su aplicación, entre los años 2007 y 2015. El período abarca los dos primeros gobiernos de Mauricio Macri, del partido Propuesta Republicana (PRO) al frente de la Ciudad de Buenos Aires.

El objetivo del artículo es reflejar y analizar los posicionamientos de funcionarios del gobierno local y legisladores en torno de esta normativa, como expresión de los elementos en tensión en el ordenamiento del territorio. Se tendrá en cuenta especialmente qué se pone en juego en el debate parlamentario en torno a una ley de urbanización y el impacto de una legislación de estas características, que fue aprobada pero nunca implementada como política pública durante el período analizado. Se espera con ello realizar un aporte en el debate sobre el proceso de urbanización del barrio que se desarrolla en la actualidad.

La metodología utilizada se basa en el análisis de los discursos emitidos por legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo de la Ciudad vinculados con la urbanización del barrio en el momento histórico que se analiza. Para ello se utilizarán fuentes secundarias de dos tipos: las versiones taquigráficas de sesiones, comisiones y reuniones en la Legislatura Porteña vinculadas con la temática y las principales declaraciones reproducidas por los medios de comunicación.

Primera etapa: de la erradicación a la urbanización (2007 – 2011):

En su primera campaña para jefe de Gobierno de la ciudad, durante el año 2007, Mauricio Macri afirmó que *“a la (Villa) 31 hay que erradicarla, porque es una zona vital para resolver los problemas logísticos del puerto”* (La Nación, 23/06/2007)², rompiendo un consenso tácito de la dirigencia, y en buena medida de la ciudadanía porteña, contrarias a los desalojos masivos (Cravino y otros, 2013). Esta idea también era contraria a la normativa vigente ya que en 1998 se sancionó la ley N°148 que demanda al Poder Ejecutivo la elaboración de *“un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y núcleos habitacionales transitorios”*³.

La reinstalación de la idea de erradicación generó la movilización de los vecinos que iniciaron acciones luego de que Mauricio Macri ganara las elecciones. Por un lado, firmaron un convenio con la Organización Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE luego AABE) para iniciar obras de urbanización y mejoras en el barrio (Bonfiglio y Márquez, 2017). Este organismo era el propietario de la mayor parte de las tierras de la villa y depende del Gobierno Nacional. El acuerdo fue posible porque el Gobierno Nacional entonces era opositor al Gobierno de Mauricio Macri (estaba a cargo del Frente Para la Victoria - FPV) y funcionó como una respuesta de vecinos y funcionarios nacionales contraria a la erradicación. Por otro lado, los habitantes conformaron una mesa de trabajo entre vecinos, intelectuales y políticos para redactar un proyecto de ley de

² <http://www.lanacion.com.ar/919873-no-voy-a-permitir-que-haya-cortes-de-calles>

³ <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html>

urbanización⁴. El proyecto allí elaborado tomo el nombre de “Barrio Padre Mugica” y fue presentado en la Legislatura porteña un año después, en 2008, por el Legislador Facundo Di Filippo –entonces presidente de la comisión de Vivienda de dicha cámara por una coalición política opositora denominada la Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria (CC-ARI) Todo esto fue expresado también en críticas públicas a las declaraciones iniciales del Jefe de Gobierno electo sobre la erradicación y produjo una modificación de su discurso. Así, en un comunicado emitido pocos días después de asumir, el partido en el nuevo gobierno declaraba (Diario Clarín, 04 de agosto de 2007):

Para el PRO es prioritario detener el crecimiento del lugar, particularmente en la zona conocida como 'Villa 31 bis', ya que allí no existen los mínimos servicios necesarios para que los habitantes lleven una vida digna⁵.

Este primer giro discursivo se reafirma en el año 2009 cuando el proyecto de ley de los vecinos es aprobado en la Legislatura porteña con los votos positivos de todos los legisladores presentes⁶ incluidos los representantes del partido de gobierno. Hubo pocas intervenciones al respecto durante la sanción, la mayoría de ellas tendientes a celebrar el acuerdo unánime. El autor de la ley, reconociendo el trabajo de los legisladores del PRO, sostuvo:

Como corresponde, también agradezco al diputado (del PRO, Enzo) Pagani por haber acordado el texto; al diputado (Álvaro) González, por haber solicitado el acompañamiento del bloque, y también a la Presidencia, por haber acompañado este despacho.⁷

Esta intervención explicita el apoyo de todo el oficialismo, lo cual evidencia el citado punto de inflexión respecto de las primeras declaraciones del Jefe de Gobierno. Una multiplicidad de factores condicionaron este cambio en el posicionamiento oficial: el fortalecimiento y la movilización de las organizaciones villeras, los vínculos que fueron estableciendo con diferentes actores, entre ellos académicos y legisladores, la judicialización de algunas de sus demandas sociales y un gobierno local aún sin representación nacional que, en el transcurso de su primer mandato, recién empezaba a consolidarse.

En otro sentido, en la misma sesión en la cual se aprobó la ley, una mención del legislador Enzo Pagani (PRO) esbozó cuál sería el principal obstáculo oficialista por el que se argumentarían dificultades para su implementación: las tierras sobre las que se asienta la villa 31 y 31 bis no pertenecen a la ciudad, sino a organismos del Estado Nacional. La mayor parte son terrenos ferroviarios y portuarios del ONABE y, en menor medida, son de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF que fue luego re-estatizada por el Gobierno Nacional en el año 2012). Como se mencionó, al momento de la sanción de la ley, el Gobierno de la Ciudad y el

⁴ <http://www.habitatinclusivo.com.ar/publicaciones/barrio31/barrio31.pdf>

⁵ <http://edant.clarin.com/diario/2007/08/04/laciudad/h-06202.htm>

⁶ Para ese entonces, el oficialismo del PRO ya contaba con casi la mitad de los legisladores de la cámara y la oposición se encontraba representada en una gran cantidad de partidos y alianzas. Esto le otorgaba a la bancada oficialista una gran fortaleza en las votaciones del parlamento, pero no la suficiente ya que no contaba con ninguna mayoría de manera autónoma.

⁷ Versión taquigráfica, sesión ordinaria 3/12/2009, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

nacional pertenecían a proyectos políticos opuestos y en su intervención el legislador del PRO se ocupa de recordarlo:

Señor presidente: en primer lugar, quiero felicitar a todo el Cuerpo por la sanción de esta ley. Asimismo, quiero hacer alusión a la necesidad de generar un acuerdo macro con el Gobierno Nacional, para lograr la solución definitiva a la problemática del barrio.⁸

El dominio del predio fue el centro de varias acusaciones cruzadas entre las autoridades nacionales y locales y el principal argumento del Gobierno de la Ciudad por el cual no se podía avanzar en la urbanización. Sin embargo, la ley incluía una cláusula transitoria que establecía que hasta tanto se efectivizara el traspaso, la Ciudad debía avanzar con las reformas en el barrio. Según la norma, la regularización del dominio de las tierras debía ser el último paso.

Una vez sancionada la ley, se comenzó a desarrollar uno de los principales puntos del articulado: la conformación de Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa que tenía como tarea la elaboración del plan de urbanización donde se plasmarían las reformas a realizarse. Las tareas de la mesa se detallan en el Artículo 7 de la ley que establece que el plan elaborado por ella debería ser remitido nuevamente a la Legislatura para su aprobación.

La mesa se conformó inmediatamente después de aprobada la ley y trabajó durante casi un año y medio en forma continua en la Legislatura porteña. El 31 de mayo de 2011 presentó el plan para la urbanización llamado “Urbanización barrio 31”. Fue ingresado como proyecto, para su aprobación por el cuerpo legislativo, por la legisladora Rocío Sánchez Andía –entonces presidenta de la comisión de Vivienda, perteneciente a la CC-ARI. Este fue el último acuerdo entre todas las fuerzas políticas representadas en la Legislatura para la urbanización de la Villa 31-31bis.

En la última reunión de la mesa participativa, donde se firmó el dictamen para presentar el plan, la citada presidenta de la comisión realizó una intervención a modo de cierre:

(...) esta mesa no es sino producto de una ley que tuvo el mismo espíritu que tiene hoy la firma de este dictamen, que fue el consenso. No se buscaban las mayorías para sacar a la fuerza un proyecto que después fuera a quedar en un papel, como muchas otras leyes que hablan de urbanización. Sino que justamente se tomó el tiempo necesario y se dieron las discusiones necesarias para poder llegar a esta instancia en la legislatura⁹.

En la misma reunión, representantes del PRO declararon también acompañar el proyecto y asumirlo como una política de Estado, posible de ser transpolada a otros asentamientos de similares características. Allí, Enzo Pagani, legislador del PRO y entonces Vicepresidente de la Comisión de Vivienda sostenía:

⁸ Id. Nota 7.

⁹ Versión taquigráfica, reunión de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la urbanización de las Villas 31 y 31 bis, Comisión de Vivienda, Legislatura porteña, CABA, 31-05-2011

Obviamente, me toca hablar en representación del oficialismo de la Ciudad de Buenos Aires, que acompañó la ley desde fines de 2009. (...) Después de todo lo que escuché hoy quiero hacer un solo voto: aspiro a que podamos –en la etapa que viene, en lo que queda del año, después de las elecciones¹⁰ o el año próximo– llevar este mismo espíritu, con una mecánica diferente, a todo el resto de las villas y a todo el resto de los barrios la Ciudad de Buenos Aires¹¹.

Sin embargo, en el futuro no volvió a darse en la Legislatura la elaboración de un plan de urbanización con radicación, pensado de forma integral y democráticamente elaborado, pese a la vigencia de la citada ley 148 y a que muchas otras villas poseen leyes que así lo requieren.

El entusiasmo de ese momento por los avances en la mesa, probablemente no permitía prever lo que ocurriría luego: nunca pudo acordarse con el oficialismo el tratamiento ni la aprobación del proyecto que contenía el plan de urbanización, por lo que el mismo perdió estado parlamentario en el año 2013. Luego, fue presentado nuevamente por la misma legisladora y volvió a perder este estatus en diciembre de 2014. Desde entonces hasta diciembre de 2015 (cierre del período de estudio de este trabajo) no existía un proyecto de ley vigente con el dictamen elaborado por la mesa en el año 2011.

Segunda etapa: el incumplimiento de la ley (2011-2015)

Hacia el final de esta primera etapa, luego de aprobar la ley y participar de la elaboración del plan, los representantes del gobierno fueron abandonando el apoyo a la integración urbana del barrio. Esto impidió avanzar con las siguientes etapas que marcaba la legislación aprobada. El plan de urbanización era una de las partes más importantes de la misma, ya que establecía de manera precisa las transformaciones que deberían darse en el barrio. Pero también porque fue construido de manera multidisciplinaria y participativa, tal como lo ordenaba el articulado inicial, teniendo en cuenta las necesidades de sus habitantes. Sin embargo, nunca fue aprobado y por ende, la ley fue incumplida.

Cabe preguntarse los motivos por los que una medida, resistida en un comienzo, pero acompañada por una fuerza social capaz de generar un amplio consenso, pudo ser aprobada como norma pero no aplicada. Como afirma María Cristina Cravino (2009:198)

Esta es una de las grandes paradojas de la política pública. Existe una intencionalidad política con fuerza de ley, están disponibles los recursos, pero esto no se plasma en la implementación de políticas públicas.

Una hipótesis es que aprobarla sirvió para desactivar el conflicto generado en torno a la urbanización, sin necesidad de avanzar con ello en la práctica. En aquel momento podía ser más costoso políticamente frenar una ley elaborada y acompañada por una fuerza social y política activa, que aprobarla, dilatar su cumplimiento y hacer que su apoyo se debilite.

Resulta elocuente aquí una afirmación de Carlos Vilas (2011) acerca del tratamiento de los temas de agenda en las políticas públicas. El autor sostiene que (op.cit., 2011: 76):

¹⁰ Este discurso fue mencionado dos meses antes de las elecciones ejecutivas del distrito en la que Mauricio Macri sería reelecto.

¹¹ Id. Nota 9.

Si bien lo propio del poder político consiste en la capacidad de movilizar legítimamente los instrumentos de coacción del estado en apoyo de sus decisiones, siempre es preferible obtener la obediencia por la vía del consenso, y esto normalmente implica incorporar a las acciones de gobierno perspectivas e intereses de aquellos cuyo acatamiento se pretende, en la medida en que esa incorporación no desnaturalice los objetivos perseguidos o la oportunidad de las acciones.

Desde esta idea es posible inferir que sancionar la ley que establecía la urbanización fue una manera de generar un consenso posible, mientras que llevar adelante un plan como el propuesto por la mesa de urbanización desnaturalizaba los objetivos del iniciales y por eso nunca fue aprobado.

Tercera etapa: la promoción de la regularización domínial (2013-2015)

En su segundo mandato (2011-2015), Mauricio Macri comenzó a intensificar un modelo de ciudad neoliberal que profundizó la expulsión de los sectores populares. No sólo de forma directa por la vía de desalojos, sino sobre todo favoreciendo la regulación del espacio urbano por vía del mercado (Cravino - Palombi 2015). Se destacan entre estas políticas tanto los cambios de normas que facilitaban la acción empresarial en distintos ámbitos urbanos, como la inversión del Estado en modernizar la ciudad, dinamizando su aspecto comercial y la oferta de servicios (Rodríguez y Di Virgilio, 2013).

En palabras de Edèzio Fernàndes (2001:87):

El efecto de la globalización económica y financiera sobre el desarrollo de los mercados de suelo ha presionado a los países en desarrollo y en transición para que reformen sus leyes nacionales del suelo y homogenicen sus sistemas jurídicos a fin de facilitar la gestión internacional de los mercados de suelo.

Diversos autores afirman que el Estado neoliberal se ha ajustado a las necesidades del capital (Socoloff 2007, Rodríguez y Di Virgilio 2013). En lo que respecta a la política urbana, realizando inversiones o impulsando cambios de normativa para posibilitar el desarrollo de grandes emprendimientos (Rodríguez y Di Virgilio, 2013).

En la Ciudad de Buenos Aires, mientras leyes de urbanización como la 3343 se incumplían, sí fueron aplicadas otras modificaciones de normativa urbana, favorables al mercado inmobiliario. Se aprobaron en la Legislatura porteña, impulsadas por el gobierno local, reformas que permitían el desarrollo de proyectos inmobiliarios privados, incorporando tierras públicas al mercado o permitiendo usos del suelo antes prohibidos. Un elemento central fue la privatización de tierras públicas. Se calcula que durante este período, el Estado local privatizó al menos 174 hectáreas de suelo a favor de agentes inmobiliarios privados¹². También se creó una Agencia de Bienes encargada de la venta de

¹² Fuente: Observatorio por el Derecho a la Ciudad: <http://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=122> donde se pueden encontrar todos los decretos y leyes que habilitaron las distintas privatizaciones.

propiedades del Estado¹³. Para ello fueron necesarias, en la mayoría de los casos, reformas en la legislación vigente. Contrario a las leyes de urbanización de villas, estas sí dieron lugar a acciones concretas que habilitaban grandes desarrollos con importantes márgenes de ganancia.

En la última etapa del momento analizado, el predominio del mercado inmobiliario comienza a instalarse en el debate público sobre la Villa 31-31bis. Pierde peso la urbanización participativa y comienza a aparecer la entrega de títulos de propiedad, como forma de introducir las viviendas al mercado formal.

En este marco, en el año 2013 la entonces diputada nacional del PRO y actual vicepresidenta de la Nación desde el 10 de diciembre de 2015, Gabriela Michetti definió públicamente su posición acerca de qué debía hacer el Estado en la villa 31-31 bis. En un programa televisivo, la funcionaria declaró:

La villa 31 es el único lugar de las villas que es muy difícil transformar en un barrio, entonces mi sensación es que hay que hacer la regularización dominial para que cada persona tenga su casa y su propia escritura. (...) Lo que ha sucedido en otros lugares del mundo con esto es que, como esos terrenos son muy apetitosos para el sector privado y el sector inmobiliario, lo que termina pasando es que el sector inmobiliario compra esos lugares y la gente puede comprarse con ese dinero una casa en la ciudad o cualquier otro lugar. Y ese lugar puede integrarse al puerto o hacer un sector de barrios para clase media¹⁴.

Por lo aislado e informal del contexto en el cuál fueron hechas estas declaraciones, podría suponerse que su intención sobre lo que debería hacerse en la villa 31-31bis formaba parte más de una opinión personal que de una estrategia de gestión. Sin embargo, sus dichos fueron ampliamente citados a los pocos días en la Legislatura porteña cuando el oficialismo presentó un proyecto¹⁵ que solicitaba al Gobierno Nacional la cesión a la Ciudad de Buenos Aires de los terrenos donde se asienta la Villa 31-31 bis. Como se mencionó anteriormente, esto era condición necesaria si el Gobierno de la Ciudad quería otorgar títulos de propiedad para los habitantes.

Al respecto, en la sesión del 12 de septiembre de 2013 en la que se presentó el proyecto, la legisladora de la oposición Claudia Neira (en ese momento miembro del bloque Frente Para la Victoria, opositor al PRO) sostuvo:

Quiero dejar en claro que hay dos proyectos. Un proyecto de urbanización real de la Villa 31, elaborado por los vecinos con el apoyo y el trabajo de muchos bloques de la oposición (...) Y, por el otro lado, está el proyecto del PRO, que en el fondo y explícitamente está diciendo que nunca van a urbanizar la Villa 31.¹⁶

Cuando la legisladora hablaba de dos proyectos se refería a que, por un lado, existe el proyecto de urbanización propuesto por la ley 3343 y el plan de urbanización elaborado por la mesa armada para tal fin, para el cual la regularización dominial

¹³ <https://www.cronista.com/negocios/Crean-la-Agencia-de-Bienes-que-podra-privatizar-inmuebles-publicos-portenos-20160610-0043.html>

¹⁴ Fuente: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/72586/>

¹⁵ Fuente: http://www.legislatura.gov.ar/noti_ver.php?ver=2992

¹⁶ Versión taquigráfica, Sesión Ordinaria, Legislatura porteña, CABA, 12-09-2013

es el último paso. Por el otro, uno no sancionado por ley pero que empezaba a instalarse como idea de política pública, que ponía el foco en la regularización dominial.

Reforzando esto, en la misma sesión, la legisladora del PRO Lidia Saya explicitaba que su partido no apoyaba el dictamen de la mesa de urbanización, marcando un claro quiebre respecto de las perspectivas que se tenían hasta el momento. En ese sentido, declaró:

El dictamen técnico político de aquel proceso participativo, es una base más que interesante para que el Poder Ejecutivo lo considere (...). Pero ni la Ley 3343 ni el espíritu de la mesa participativa en su tarea de 14 meses hablaron en ningún momento de la presentación de ese dictamen para convertirlo en un proyecto de Ley. (...) Claramente necesitamos el proceso de urbanización que, para nosotros, implica el título de propiedad¹⁷.

Esta intervención explicita la existencia de dos modelos opuestos de urbanización de la villa y el rechazo oficial al que, hasta el momento, gozaba de un consenso generalizado. También la deslegitimación hacia una ley sancionada (la 3343) y un plan pendiente de aprobación, calificándolos como “una base más que interesante”, cuando deberían ser normas a aplicarse.

Un año después de esto, el 19 de noviembre de 2014 el entonces presidente de la comisión de Vivienda por el Frente Renovador (opositor al PRO), Javier Gentilini, puso en tratamiento en su comisión el proyecto para aprobar el Plan de urbanización de la villa 31-31bis, elaborado por la mesa participativa.

En dicha reunión, el legislador del PRO Eduardo Acevedo intervino para volver a poner el eje en el traspaso de las tierras y la regularización dominial. Sostuvo:

Lamentablemente, no puedo acompañar un proceso mentiroso de urbanización. Nosotros queremos la urbanización de verdad. Esa urbanización de verdad, conceptual e ideológicamente, no se puede dar en la medida que cada uno de los vecinos no sea auténtico y legítimo dueño de sus tierras. Y para que esto se dé, los diputados del Gobierno Nacional tienen que hacerse cargo. Se debe iniciar un proceso de transferencia de las tierras, de manera urgente e inmediata. (...) Además, se inició un proceso para pedir que los auténticos dueños de las tierras, que son todos ustedes (en la reunión se encontraban presentes vecinos de la villa), sean dueños de verdad y tengan su escritura (...) Este proyecto, tal como está, en la medida en que ustedes no son dueños de su tierra, no sirve absolutamente para nada.¹⁸

La intervención del legislador utilizaba la titularidad de la tierra para justificar la inacción de su partido, a cargo de la gestión del distrito. Lo que no reconocía es que la Ley 3343 habilitaba a la ciudad a iniciar las gestiones para el traspaso y no le impedía avanzar, mientras tanto, en un plan integral de mejoras en el barrio. El dictamen que se estaba tratando establecía que la urbanización podía comenzarse de acuerdo con los lineamientos de la mesa de urbanización y, luego, iniciar el traspaso de las tierras para que, en última instancia, la ciudad las regularizara

¹⁷ Id. nota 16

¹⁸ Versión taquigráfica, reunión de la Comisión de Vivienda del 19-11-2014, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

dominialmente. Por otra parte, aún si se realizara dicha transferencia, el suelo seguiría siendo estatal y no propiedad de los vecinos y vecinas del barrio, por lo que el traspaso no sólo no resolvía el problema de la urbanización, sino que tampoco el de la titularización.

La regularización dominial de asentamientos informales es una de las cuestiones más debatidas en la política urbana del último tiempo. Según una concepción liberal, la solución a la problemática de quienes habitan en asentamientos sería incorporar los terrenos e inmuebles que actualmente están dentro del mercado informal, al mercado formal y que puedan acceder así a los supuestos beneficios de este último (De soto, 2000). Las últimas intervenciones de legisladores aquí citadas avanzan en esa línea y sostienen que la mera posesión de un título otorga seguridad sobre la vivienda, sin importar cuáles sean las condiciones del suelo sobre el que se asienta.

Contrario a esto, consideramos acertado retomar a Edésio Fernández (2008) quien sostiene que los programas de regularización dominial (Op. Cit. 2008)

Sólo tienen sentido y eficacia si son concebidos en el contexto de un conjunto más amplio de políticas públicas preventivas, que rompan el círculo vicioso —y viciado— que, a lo largo de décadas, produjo ciudades por la vía de la informalidad¹⁹.

Ostuni y van Gelder (2009) cuestionan también que la regularización sea capaz de incidir de manera significativa en transformaciones generales de los asentamientos informales. Sostienen que entregar el título de una vivienda sin condiciones edilicias o de infraestructura urbana poco puede hacer por mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, por el contrario, corre riesgos de generar indefensión ante las reglas del mercado (Ostuni y van Gelder, 2009).

Otra de las críticas sobre esta postura argumenta que incorporar tierras devaluadas al mercado puede generar un proceso en el que los habitantes no puedan resistir a las presiones de los capitales para avanzar en revalorizar el barrio (Smith 2013). Esta última advertencia resulta por demás pertinente para el caso de la Villa 31 de Retiro, asentada en una de las zonas con el precio del suelo más elevado de la ciudad²⁰.

En esta última etapa de análisis, representantes del Gobierno de la Ciudad utilizaron el hecho de que los terrenos de la villa no fueran propiedad del Estado local, como argumento para justificar la inacción en la urbanización sancionada por ley. Sin embargo, tampoco se urbanizaron otras villas asentadas sobre terrenos que sí eran de la ciudad y tenían leyes de urbanización incumplidas. La ley 3343 contemplaba el traspaso de las tierras como un paso posterior al de la urbanización. Es decir que las herramientas legales para iniciar la urbanización en el barrio de Retiro y garantizar condiciones de infraestructura para su integración urbana estaban disponibles, pero el gobierno no las utilizó.

En esta fase, la propiedad de la tierra se esgrimió como argumento en un sentido doble. Por un lado, sirvió como fundamento para justificar la no aplicación de la

²⁰ Según datos del Gobierno de la Ciudad, en 2016 el precio del suelo en el barrio de Retiro era el más alto del distrito con un promedio de U\$S 7.033 el m² cuando el general de la ciudad es de U\$S 1.833

ley. Por el otro, colocó la entrega de títulos de propiedad como estrategia más general posible de ser aplicada en intervención en las villas de la ciudad.

Conclusiones

El discurso del gobierno de Mauricio Macri (PRO) en torno a las villas de la Ciudad de Buenos Aires en el período analizado se caracterizó por un pragmatismo que le imprimió su carácter cambiante (Cravino, Riccardi y Sethman, 2013). El desarrollo aquí realizado muestra cómo fue modificándose para ajustarse a cada coyuntura, la correlación de fuerzas con las organizaciones territoriales y la llamada opinión pública.

Sostenemos aquí que el planteo inicial que promovía la erradicación de la villa 31-31bis no se pudo llevar a la práctica debido a, de un lado, el marco regulatorio de la ciudad que reconoce y obliga al Estado a garantizar el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado y, de otro, a la historia de movilización de los vecinos de la villa 31. En cambio, la fuerza social y política que se conformó en torno a la resistencia a la erradicación permitió instalar en el parlamento local el debate por la urbanización hasta conseguir su aprobación (Ley N°3343).

Sin embargo la ley permaneció incumplida durante todo el período estudiado y la urbanización no se tradujo en políticas concretas. El plan para la reforma del barrio, elaborado de manera colectiva, utilizando una gran cantidad de recursos de todo tipo y consensuado por todo el arco político del momento, aún hoy no ha sido aprobado. Hacia el final del período se instaló la regularización dominial como una posible acción del Estado en el barrio.

Los debates plasmados en este artículo muestran estos cambios en la agenda oficial hacia el barrio pero una continuidad: el lugar que se le otorgó desde el gobierno a la propiedad y el mercado de tierras. Desde su campaña en 2007 hasta el fin de su mandato en 2015, el gobierno hizo hincapié en la importancia de incorporar tierras de asentamientos informales al mercado formal. La relevancia que fue ocupando la urbanización con radicación en todo el proceso, fue dependiendo en gran medida de la capacidad de incidencia de la fuerza social que la apoyaba.

Las leyes son resultado de una puja de intereses, entre distintos actores políticos, poderes públicos y la población afectada. En la planificación urbana se contraponen fuerzas que favorecen la inversión de capitales frente a aquellas que buscan garantizar el derecho a la vivienda en la ciudad para los sectores populares. En esta tensión se generan un entramado de actores con intereses contrapuestos en el que los territorios ocupados por asentamientos informales pueden dar lugar a fuertes disputas por su posesión.

En la actualidad se desarrolla un proceso de urbanización en la Villa 31-31bis que no contempla los lineamientos de la ley 3343, ni del plan de urbanización elaborado por la mesa participativa. Pero tampoco avanza hacia una mera regularización dominial como se plantea en las intervenciones de legisladores en el último período aquí analizado.

Comienza una nueva etapa que no mantiene una coherencia con la ley, pero que tampoco parece avanzar en la mera entrega de títulos de propiedad para que regule el mercado. En el marco de un gobierno neoliberal que fomenta el desarrollo inmobiliario, es importante atender a los procesos concretos de

urbanización, sus antecedentes y lo que se pone en juego. El aporte que se intenta hacer aquí es reflejar cuáles son los elementos en tensión que se fueron dando alrededor del debate sobre la urbanización, para incorporarlos al análisis de las acciones que se realicen en un futuro en este y otros barrios.

Bibliografía:

BONFIGLIO, Juan Ignacio y MÁRQUEZ Agustina (2017): “Informe De Trabajo Sobre Las Villas Porteñas”. Observatorio de la Deuda Social Argentina – UCA y Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

CRAVINO, María Cristina 2009: *Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Editorial Instituto del Conurbano – UNGS, Buenos Aires.

CRAVINO, María Cristina 2010: *Barrio 31. Carlos Mugica Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza*. Fernández Castro, Javier Coord. Primera Edición, Instituto de la Espacialidad Humana, Buenos Aires, Argentina.

CRAVINO, María Cristina, PALOMBI Ariel, SETHMAN Germán 2013: “De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo: Avatares de las políticas de villas del macrismo (2007-2011)” en Luciana Bercovich y Gustavo Maurino, *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires*, Eudeba, Buenos Aires, Argentina.

CRAVINO, M. C. y Palombi, A. M. 2015. “El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo”. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-15.mnpu>

DE SOTO, Hernando 2002: *El misterio del capital*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.

FERNÁNDES, Edèsió 2008: “Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina”. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 102.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl 2009: “Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates” en María Cristina Cravino (Org): *Los mil barrios (in)formales, Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ediciones UNGS, Buenos Aires, Argentina.

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo 1995 *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES/G.E. CLACSO N° 4, Buenos Aires, Argentina.

OSTUNI, Fernando y van Gelder, Jean-Louis 2009: “No sé si legal... ¡pero legítimo es!”, Percepciones sobre seguridad en la tenencia y títulos de propiedad en barrios

informales del Gran Buenos Aires en María Cristina Cravino (Org): *Los mil barrios (in)formales*. Ediciones UNGS, Buenos Aires, Argentina.

RODRÍGUEZ, María Carla y Di Virgilio, Mercedes 2013: "*Ciudad de Buenos Aires: políticas urbanas neoliberales, transformaciones socio-territoriales y hábitat popular*" ponencia para el Seminario Internacional A Cidade Neoliberal na América Latina: desafíos teóricos e políticos. A la memoria de Emilio Duhau López. Río de Janeiro 6-8 de noviembre de 2013.

SMITH, Neil 2013: *La ciudad revanchista*. Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 101-136.

SOCOLOFF, Ivana 2007: "Buenos Aires bajo el lente de la Planificación Estratégica" IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Buenos Aires, Argentina.

VILAS, Carlos M. 2011: *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina*. Universidad Nacional de Lanús. Remedios de Escalada, Pcia. de Buenos Aires.

WACQUANT, Loïc 2007: "Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado" Editorial Siglo XXI Editores Argentina. Buenos Aires.