

# Nuevas legalidades para la reurbanización de villas en CABA.

## Un desafío para los derechos

Agustín Territoriale

Secretaría Letrada de Acceso al Hábitat del Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires (UBA) / Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) / Centro de Hábitat Inclusivo FADU – UBA.

[territoriale@gmail.com](mailto:territoriale@gmail.com)

María Julia Lopez

Secretaría Letrada de Acceso al Hábitat del Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Centro de estudios “Usina de Estudios Políticos, Laborales y Sociales U.E.P.La.S”

[lopezmjulia@gmail.com](mailto:lopezmjulia@gmail.com)

### Resumen

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la gestión actual de Gobierno ha puesto a la integración urbana de villas como uno de sus ejes centrales de política habitacional, ello dinamizó nuevas tensiones a los años de lucha de los pobladores de diferentes barrios por la integración urbana, lo que en un principio aparece como una especie de “pulsión urbanizadora”, vislumbra intereses muy claros y riesgos muy concretos.

Ante ello, un conjunto de Organizaciones ha trabajado en la construcción de un “Acuerdo por la Urbanización de las Villas - Diez puntos por la integración socio urbana de los asentamientos” con el objeto de lograr un amplio consenso sobre la necesidad de urbanizar las villas, y las condiciones en las que se deben llevar adelante estos procesos, con miras a que los/as habitantes de las villas vean garantizados sus derechos en condiciones de igualdad con los/as del resto de la ciudad.

En el marco de estos procesos varias villas trabajaron en leyes y operatorias específicas, algunas inclusive se inscriben en proceso judiciales, para llevar adelante sus procesos, por ello, desde el entendimiento que serán finalmente estas normativas las que definirán gran parte de las acciones del Estado, nos parece necesario un análisis de las mismas, que permita dar cuenta en qué medida y de qué forma receptan los problemas planteados por el “Acuerdo por la urbanización” y en qué aspectos pueden generar situaciones de riesgos para los pobladores.

Estas normativas lejos de ser formalismos jurídicos dan cuenta de profundas discusiones en los barrios, y de alguna manera son la síntesis de una determinada correlación de fuerzas. Asimismo, las mismas expresan una tensión muy clara entre los derechos de los habitantes y los intereses, necesidades y reglas de la administración pública.

Las normativas a analizar serán las correspondientes a: V21-24, V20, PLAYÓN, V31 y Rodrigo Bueno.

**Palabras claves:** Acuerdo por la Urbanización de las Villas, Nuevas legalidades, Normativas de integración urbana

### Introducción

La gestión actual de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha ubicado a la integración urbana de villas como uno de sus ejes centrales de política habitacional, no obstante, la misma se limitó a un conjunto de villas beneficiarias, dejando al resto de las mismas (aproximadamente 35, según Registro Nacional de Barrios Populares) fuera de intervenciones estructurales y sometidas a un conjunto de políticas precarias, fragmentadas e insuficientes. Asimismo, existe una falta de inserción de esta política en un marco más amplio de discusión sobre ciudad o la informalidad, como queda manifiesto en la discusión en paralelo y con escasos vasos comunicantes que se daba entre las leyes de urbanización de barrios específicos y el nuevo código urbanístico para la ciudad, reproduciendo de este modo el dualismo entre villas y ciudad formal.

Con relación a la elección de las villas a intervenir, no son claros los criterios pareciendo obedecer a estrategias de valorización de sus entornos, así las elegidas: a) Villa 31 (V31) y su relación con el proyecto de nueva autopista, extensión de Retiro y nuevos

emprendimientos inmobiliarios<sup>1</sup>; b) Villa Rodrigo Bueno y la puesta en marcha del mega emprendimiento inmobiliario de lujo Solares de Santamaría<sup>2</sup>; c) Playón de Chacarita (PLAYÓN), y el proyecto de extensión de Av. Triunvirato y el desarrollo de la zona de Chacarita; d) villa 20 (V20) con el desarrollo de la infraestructura para los juegos olímpicos de la Juventud y e) sectores linderos al Riachuelo de las villas ubicadas a sus márgenes, en particular la villa 21-24 (V21-24) y la Villa Lamadrid (LAMADRID) de la comuna 4, impulsados por la condena en la causa por la contaminación del Riachuelo, tampoco exentos de lógicas de valorización de los entornos, por ejemplo villa Lamadrid y la posibilidad de extender Puerto Madero (proyecto dique 0) y conectarlo con Caminito así como el proyecto del Paseo del Bajo.

Estos procesos suponen una nueva etapa en el histórico conflicto entre urbanización y erradicación y son novedosos en cuanto a su sentido, intensidad y dimensión de la política de intervenciones estatales en integración urbana, esta suerte de pulsión urbanizadora si bien se presenta como un emergente de la lucha histórica de los barrios, está lejos de tener resultados claros y sus efectos están todavía en disputa.

Es en este marco que en el año 2016 diversas organizaciones confluyeron en la necesidad de generar un acuerdo respecto a cómo llevar adelante los procesos de integración sociourbana de las villas de la CABA. Así surgió “Acuerdo por la Urbanización de las Villas - Diez puntos por la integración socio urbana de los asentamientos” (ACUERDO).<sup>3</sup>

*Asimismo, y en este punto vamos a centrar el trabajo, el avance de esta nueva política de integración urbana en villas y asentamientos implicó el desarrollo de un nuevo discurso jurídico que se vio reflejado en leyes y resoluciones judiciales que dieron un marco legal a los procesos de urbanización.*

*Nos interesa concentrarnos en la creación de normativas y operativas creadas por los órganos barriales establecidos en las diferentes leyes de urbanización y sus ámbitos de negociación, porque entendemos que las mismas serán claves en los procesos y lejos de ser formalismos serán performativas de los mismos expresando muchas de las tensiones que conviven en el territorio.*

## Un ojo en las nuevas legalidades

Este trabajo se inserta en un intento de lo que Azuela llama neorealismo jurídico (Azuela, 2016. Pg 9) toda vez que surge de nuestra inquietud conocer qué ocurre en torno al funcionamiento de estas nuevas legalidades que emergen, acompañan y configuran estos procesos. Que de algún modo representan *la paradoja de ser una legalidad para la “ilegalidad”*.

En este sentido nos interesa rescatar el carácter performativo de estas normativas, que denominaremos microjurismos toda vez que tiene poco peso dentro del ordenamiento y jerarquía jurídico, con aquellos intersticios, que, si bien se encuentran subalternos y subestimados en el marco jurídico, poseen cualidad de producir mayor cantidad de efectos en su dinámica con los territorios.

El ACUERDO encuentra en estas legalidades su primera materialización, en el sentido que las operatorias son el núcleo central del “cómo” van a realizarse estos procesos en un territorio determinado, es decir el primer cruce entre las reglas y los territorios.

Entendiendo que estas legalidades no son externas a los procesos que regulan, sino que son parte constitutiva de los mismos, podremos analizar las diferencias entre las distintas normativas de cada barrio toda vez que son fruto de determinadas condiciones generadas

1 <http://www.iprofesional.com/notas/243103-Presentan-nuevo-fondo-inmobiliario-para-construir-Distrito-Quartier-Puerto-Retiro-en-el-Paseo-del-Bajo>

2 <http://www.lanacion.com.ar/1956383-la-historia-detras-del-predio-donde-se-construira-solares-de-santa-maria>

3 Ver en <https://acij.org.ar/acuerdo-por-la-urbanizacion-de-las-villas/>

por un conjunto de actores, prácticas, espacios e instituciones que van transformándose en sus interacciones.

Por ello, los estándares básicos que contiene el ACUERDO y debieran guiar los procesos sólo serán aplicables en los modos y alcances en que sean establecidos procesos específicos en las normativas que regulan directamente la dinámica de sus procesos.

Uno de los grandes avances en este sentido, es que los ámbitos de negociación están en su mayoría reglados en las leyes, protocolos administrativos o causas judiciales que acompañan los procesos urbanos. Por ejemplo, las leyes de urbanización de V20, Rodrigo Bueno y PLAYÓN crean las Mesas de Gestión Participativa (MGP) integradas por autoridades del gobierno, representantes vecinales, asesores técnicos, organismos de defensas, entre otros y tienen por objeto “el *tratamiento en la MGP del desarrollo de las etapas de diagnóstico, elaboración, ejecución, control, monitoreo y evaluación del PIRU*” (*Plan Integral de Urbanización*). (*Ley 5799, art. 6*)

Los resultados de las disputas y consensos que se lleguen en estos ámbitos de información, participación y negociación son las normativas (operativas) que establecen en definitiva cómo debieran realizarse los procesos que criterios las rigen.

### Legalidades y territorios

Teniendo en cuenta la relación intrínseca descrita entre el proceso territorial y las normativas, como primer punto desarrollaremos algunos aspectos de estas interacciones para luego introducirnos en el análisis transversal de algunos puntos de las operatorias que nos parecen centrales como disparadores de discusiones.

➤ *Villa 21-24 y Lamadrid*: Ambas son parte del conflicto urbano ambiental judicializado en la Causa “Mendoza” sobre la del Riachuelo. La sentencia condenatoria de la Corte del año 2008, construyó una forma de gestión judicial del territorio e implicó el ingreso del Poder Judicial en las políticas públicas de gran escala. A lo largo de nuestro trabajo pudimos advertir cómo en los barrios afectados por el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo han visto en la causa judicial una amenaza y, a la vez, una oportunidad ya que sirvió de factor aglutinante de intereses diversos que debieron darse la tarea de confluir. En este marco surgen actores fundamentales que son “los cuerpos de delegados de afectados por la causa”. No es la primera vez que los habitantes de los barrios deben hacer frente a políticas públicas que afectan sus derechos y encuentran estrategias de lucha para enfrentarlas, pero sí es novedoso el hecho de que de la ejecución de una causa judicial surja un colectivo social orientado a la defensa de los derechos de los habitantes afectados por ella. Estos actores organizados, adquirieron una gimnasia durante 10 años que los llevó a construir distintos tipos de estrategias cuyo resultado puede verse en las operatorias que discutieron con el GCBA.

Los sucesivos incumplimientos y malos abordaje hicieron que recién a partir de 2017 comenzaran a discutirse participativamente las operatorias. Las normativas aprobadas son las siguientes:

- “Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas de la cuenca” (PROTOCOLO)
- Operatoria crediticias para soluciones habitacionales externas (OC).
- Operatoria de Vivienda Nueva (OVN).
- Operatoria de rehabilitación o mejoramiento (OM)

➤ *Villa 31 Y 31 BIS*: Es una de las villas con mayor historia de organización popular en ciudad, y su derrotero la volvió un símbolo de la resistencia contra la erradicación. Entre los

hitos de esta historia se encuentra la ley 3343/09 de urbanización, cuyos efectos deben medirse mucho más allá de su estado de incumplimiento, toda vez que sentó las bases de la discusión en torno a la radiación e integración urbana y el respeto a los derechos de los vecinos.

En 2016 la legislatura aprobó la ley 5733 sobre la traza de la autopista Illia, que estableció que el gobierno deberá darle una solución habitacional definitiva a quienes residan allí bajo el marco de la ley 3343, como así también la apertura de calles necesarias para urbanizar y la normativa urbanística aplicable (Art. 9). Así, en diciembre de 2018 se aprobó la ley n° 6129 de reurbanización de la V31, en la ley denominado Barrio Padre Múgica, y se designa a la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU) como autoridad de aplicación, en lugar de IVC. Se crea el Consejo de Gestión Participativa del Proceso de Reurbanización (en adelante CGP), que tiene competencias para solicitar información, emitir recomendaciones y fomentar y acompañar la participación activa de los habitantes de la V31. Las operatorias que surgen de este proceso son:

- Resolución N° 442-MJGGC/16, operatoria de mejoramiento y el Subprograma de Cesión de Derechos Posesorios sobre Construcciones (OM)
- Operatoria 347, Anexo A de entrega de vivienda nueva sector cristo obrero (bajo autopista), y Anexo B plan de pago (OV)
- El art. 38 de la ley 6129 establece la reglamentación del canje, pero no hay operatoria.

➤ *Villa 20*: Ha sido un territorio clave en los dos últimos conflictos masivos de ocupación de suelo, el del Parque Indoamericano (2010) y la ocupación del predio Papa Francisco (2014). En la villa se ha construido una red importante de actores del barrio y de trabajadores de los efectores cercanos con organizaciones sociales, los cuales han tenido un repertorio de luchas por los derechos. El barrio contaba con una ley de urbanización propia desde el año 2005, cuyo escaso cumplimiento motorizó acciones judiciales por la urbanización y que sirvieron como impulso para la discusión de una nueva ley de Urbanización, sanciona a en 2016. La Ley 5.705/16 ordena: “la reurbanización, zonificación e integración socio-urbana de la V20 en el marco de la Ley 1770”. Este proceso de reurbanización en el lugar implica que algunas familias afectadas por aperturas de calles u ordenamiento de manzana, sean relocalizadas a viviendas nuevas. Para garantizar la participación vecinal la ley crea una “MGP”. De este proceso surgen las siguientes operatorias:

- Vivienda Nueva (OV)
- Mejoramientos (OM)
- Créditos hipotecarios para compra de vivienda fuera del barrio (OC)
- Cambio interno/Canje (OCAN)

➤ *PLAYÓN*: Ubicada en una antigua playa de maniobras que cayó abandonado por las privatizaciones de los ferrocarriles en los años noventa, empezó a poblarse al calor de la crisis del 2001 y siguió creciendo los últimos 15 años en el medio del tejido formal de un barrio histórico y consolidado como el de Chacarita. El derrotero de reclamos llevo a judicializar la situación de los servicios públicos en 2008, pero fue durante esta gestión de Gobierno que el barrio ingresa en los proyectos de gestión prioritaria, fuertemente asociado a apertura de Avenida Triunvirato y puesta en valor de la zona. En 2017, se sanciona la ley de Urbanización de PLAYÓN, ley 5799 que crea la MGP del barrio, de la cual surgen las siguientes operatorias:

- Vivienda Nueva: (OV)
- Mejoramientos (OM)
- Créditos hipotecarios para compra de vivienda fuera del barrio (OC)
- Cambio interno/canje(OCAN)

➤ *Rodrigo Bueno*: Es un barrio ubicado a borde de la Reserva Ecológica Sur, lindero a puerto madero cuya localización fue objeto su lucha histórica que incluyó desde cuestionamientos ambientalistas por su ubicación en zona conyuga a la reserva hasta el histórico enfrentamiento con la desarrolladora IRSA, que incluyó, una serie de intentos de erradicación, uno de los más importantes durante la gestión de Aníbal Ibarra, que terminó siendo judicializado en 2005, luego en 2011 al justicia confirmó el derecho de los habitantes a una vivienda digna, en ese momento el actual Jefe de Gobierno declaró "No podemos convalidar dándole un apoyo del Estado a alguien que tomó un espacio público o un espacio privado"<sup>4</sup>. Las presiones lograron que la segunda instancia revoque el fallo, el cual actualmente tramita ante el Tribunal superior de Justicia patrocinado por la defensa pública, Este derrotero incluye un cambio de estrategia marcada hacia el barrio por parte de las actuales autoridades de IVC, quienes junto con vecinos impulsaron la sanción de la ley 5798 que dispone la urbanización del barrio en el sitio en que históricamente se encuentra. La ley crea una "MGP". Esta mesa entre otras funciones es la de crear y consensuar las operatorias, surgiendo las siguientes normativas:

- Vivienda Nueva: (OV)
- Mejoramientos: se encuentra en proceso de discusión, etapa final.
- Créditos hipotecarios para compra de vivienda fuera del barrio, que se encuentra cerrada.
- Operatoria de cambio interno/canje.

### Un análisis desde el ACUERDO<sup>5</sup>

En el punto anterior hicimos un breve repaso de los procesos en los territorios y la normativa construida fruto de los mismos, en este punto nos concentraremos en analizar puntos específicos de las misma a la luz de algunos ejes transversales contenidos en el ACUERDO, a saber:

*1.- Los instrumentos para avanzar en garantizar la Seguridad en la Tenencia (punto 6 ACUERDO)*: Los procesos analizados combinan soluciones mixtas de mejoramientos en las viviendas de los habitantes dentro de los barrios, con relocalizaciones externas al barrio. Si bien el acuerdo promueve que las relocalizaciones sean la última alternativa y sostiene que las mismas "(pueden) aplicarse solamente y de forma excepcional en caso de existir riesgos ambientales o urbanísticos estructurales comprobables que no sean subsanables" (punto 4 del ACUERDO), la mayoría de las relocalizaciones (por ejemplo, del bajo autopista de V31 o de la traza de Triunvirato en PLAYÓN) obedecen a necesidades y proyectos externos al propio barrio. En cuanto a los instrumentos que se utilizan en el proceso para garantizar la seguridad en la tenencia, las operatorias han clausurado discusiones en los supuestos de vivienda nueva limitándolos a la entrega de vivienda en propiedad a los habitantes y con hipoteca a favor del Estado.

Así, surge el problema relativo a la patrimonialización forzosa como única alternativa, en un contexto de informalidad, precariedad o marginalidad laboral que a varias familias no permite pagar una cuota mensual y un compromiso a futuro para su pago. Por ello, si todas las opciones son una patrimonialización forzosa, es menester que estén previstos los mecanismos para proteger a aquellas familias que se vean impedidas de afrontar dicha patrimonialización. Toda vez que la condición económica no puede ser un obstáculo para la efectivización del derecho a la vivienda. En este punto algunas operatorias prevén un esquema de subsidios que pueden llegar al 100% del valor de la vivienda, pero cuyos

<sup>4</sup> Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/rodriguez-larreta-califico-de-disparate-el-fallo-que-ordeno-urbanizar-una-villa-nid1360071>

<sup>5</sup> Vale aclarar que algunas operatorias pueden no estar aprobadas todavía ello puede ocasionar que algunos artículos no tengan idéntico articulado al mencionado.

criterios de entrega y montos son discrecionales del IVC (art. 5 de PLAYÓN). En algunas ocasiones ha logrado resolverse con comodatos vitalicios, pero esta excepción no se encuentra expresamente regulada. Resulta un antecedente destacable en la operatoria de vivienda nueva de la villa 21.24 se logró incorporar una cláusula en la que el IVC no podrá iniciar desalojos por incumplimiento en el pago de las cuotas (art. 7).

En el caso de la V31, si bien en la ley de urbanización establece que la escrituración es obligatoria (art. 44 y siguientes), al momento de realizarse la OV no pudieron garantizar dicha regularización dominial y se le entrega un acta de tenencia irrevocable, descontando del precio 36 cuotas. (Art. 6 del anexo A, art. 4 nexo B, de la operatoria 347). El tema del pago se encuentra en el eje de los conflictos en la V31 donde el eje del pago estará orientado al valor del suelo y no de la construcción definiéndose algunos criterios en la ley (art58 y 59), pero cuyo monto actualmente es indeterminado y genera un gran rechazo en la población, sumado a la idea de fraccionar el pago según qué parte de la superficie potencialmente construible esté dispuesto a regularizar o ceder al Gobierno.

En cuanto al otro universo de soluciones referidas de las viviendas mejoradas, surgen una serie de inconvenientes respecto a la titularidad de las tierras donde se encuentran asentadas las viviendas y a su vez resulta un desafío la adecuación de las parcelas para luego coincidir con normativa del Código Urbanístico y los requisitos exigidos por catastro. La primera cuestión se encuentra contemplada en todas las operatorias, y plantea que los proyectos de mejoramientos de las viviendas como las de manzana se realizarán con miras a la regularización dominial (art. 1 y 2 de V21-24, y art. 1 Lamadrid). Ante la imposibilidad de regularizar en la brevedad las viviendas se establece que se les entregará a los adjudicatarios un acta de posesión y fin de obra. La ley de PLAYÓN, por ejemplo, establece que las escrituras de las viviendas no podrán inscribirse hasta tanto la unidad cuente con acta de recepción provisoria, las conexiones internas domiciliarias a los servicios públicos de agua, electricidad y desagües cloacales, efectuadas, regularizadas y en correcto funcionamiento. Esto mismo se encuentra reflejado en la OM estableciendo que los mejoramientos serán realizados de forma tal que se garantice a los grupos familiares destinatarios la futura regularización dominial del inmueble como solución habitacional única y definitiva. Es obligación de los/as destinatarios/as suscribir el Acta de Entrega con Reconocimiento de Posesión al momento que finalice la obra de mejoramiento y obligación del IVC regularizar dominialmente los inmuebles a favor de los/as destinatarios/as, haciéndose cargo el IVC de los costos de escrituración. Y en este sentido se resolvieron el resto de los barrios, tanto Lamadrid, como V21-24, V20 y Rodrigo Bueno. (Art. 10 V20, art. 13 V21-24, art. 12 de Lamadrid, art. 10 de Rodrigo Bueno). Nuevamente la ley de urbanización de la V31 en su artículo 46 ordena que la suscripción de escritura traslativa de dominio deberá ser instrumentada a la brevedad, pero nada refieren las operatorias respecto al cómo. También establece que tanto las viviendas como los comercios deberán regularizarse dominialmente.

## *2.- La sostenibilidad en el tiempo y la prevención del empobrecimiento y desplazamientos (puntos 6,7, 8,10):*

En este punto nos gustaría distinguir dos planos. Uno referido a la soportabilidad de los gastos y su influencia en evitar una nueva informalización parcial o total de la solución habitacional de cada familia, y otro plano referido a su tratamiento y articulación con el mercado inmobiliario (formal e informal) y los riesgos que ello implica.

Con relación al primer plano de la soportabilidad y su influencia en evitar una nueva informalización parcial (servicios públicos, consorcio) o total, debemos poner sobre la mesa que estos procesos tienen un impacto fuerte sobre la economía familiar porque implican en incorporar gastos extras de importancia en un contexto general de deterioro económico y, paralelamente ingresos asociados al uso productivo de la vivienda dejan de percibirse o

merman. *Este impacto en la ecuación económica familiar no está suficientemente receptado en las operatorias.*

- Valor de la vivienda, plan financiero y reconocimiento de la vivienda ya construida: Como dijéramos el proceso implica una patrimonialización formal y forzosa de las familias, este mecanismo prevé que las familias asumirán una deuda para poder resolver sus problemas de hábitat, las características de esta deuda en general están muy bien detalladas en las operatorias que establecen planes de pagos de entre 360 y 480 cuotas y la cuota a pagar no puede superar el 20 % de los ingresos declarados (art. 7 V21.24). En algunas operatorias como la de la V21.24 se incorporó que para los grupos familiares que no alcancen la línea de pobreza, la cuota y el precio de los servicios públicos no deberán superar el 20%. (art.7 V21.24, artículo 5 PLAYÓN, artículo 5 V20). Asimismo, tanto para la V20, como Rodrigo Bueno y Chacarita se ha aplicado una misma fórmula para establecer valor de la vivienda que se le descontará al de la vivienda nueva, (art. 5 PLAYÓN y V20 y Anexo 1 de OV) A quienes, sin embargo, no alcancen al 50% del valor de la vivienda se le brindará un subsidio para complementar esa diferencia. En cuanto a los inquilinos, en cambio, se le proporcionará un subsidio del 20% (art.7 V21.24, artículo 5 PLAYÓN, artículo 5 V20). En la operatoria de V21.24 se consensuó que a todos se les entregará un subsidio del 40% en calidad de reconocimiento de la vivienda. (Art. 7). Asimismo, se establecen plazos de gracia en caso de la dificultad de pago pero solo por 6 meses (Art. 7). Asimismo resulta importante resaltar el caso de la V31, donde los grupos familiares relocalizados deberán abonar una vivienda de la cual le entregaran solo una acta de tenencia irrevocable, y por tal motivo le descontaran solo 36 cuotas (art. 6 del anexo A, art. 4 nexa B, de la operatoria 347, V31) .

En relación al pago de los mejoramientos, es importante destacar que solo en la V21.24 se logró consensuar que los mismos serán gratuitos y no incluye precio ni plan de pago en la operatoria. En el resto de las operatorias también se establece un plan de pago en cuotas, pero el IVC se hará cargo de un 70 del valor, y los habitantes deberán abonar el 30 % del valor con tasa de interés del 0 al 4%.

*Tarifas sociales de los servicios:* Existe un gasto importante vinculado a formalización de los servicios públicos, máxime en este contexto donde se convirtió en una preocupación central de los vecinos, no existen estrategias con las empresas prestatarias para solventar este traslados, pese que en las operatorias aparecen algunas obligaciones limitadas a la mera gestión de beneficios cuya concesión sigue siendo insuficiente. Así, en las OV tanto en V21-24, como en PLAYÓN y V20 el IVC se compromete a efectuar todas las gestiones a su alcance a los efectos de lograr el reconocimiento de tarifa social y/o plazo de gracia para el pago de los servicios públicos, salvo el caso de V21.24 donde el gobierno subsidia parcialmente los costos asociados a los servicios públicos absorbiéndolos en forma de descuento de los pagos de las viviendas, (art 7. 2 b).

Con relación al segundo plano referido a la articulación con el mercado inmobiliario (formal e informal) y los riesgos que ello implica.

La relación con el entorno de los barrios, está prácticamente ausente en las operatorias, que parecen que operar sobre espacios fragmentados de la ciudad, en el marco de esta lógica poco se ha avanzado en la relación entre los procesos de integración y su interacción con funcionamiento de los mercados inmobiliarios, eso tiene dos efectos concretos, perder la posibilidad de que los beneficiados por la valorización emergente del proceso que no son habitantes de la villa contribuyan a solventar este proceso (que actualmente se financia con deuda externa y pagos vecinales) y, por otro lado, las herramientas que las operatorias otorgan para evitar que los habitantes beneficiados del proceso sean expulsados por el desarrollo del mercado formal o informal generados. No obstante, son interesante las apariciones de instrumentos como el pacto de RETROVENTA y el derecho de preferencia

(art. 8 PLAYÓN, art. 10 V21- 24, art 8 V20, art. 12 Rodrigo Bueno) pero tienen un nivel de indeterminación en aspectos formales y claves como el precio que será la referencia, que a priori parecen de difícil aplicación, pero implican al menos conceder herramientas al Estado para intentar conservar esas viviendas a resguardo de dinámicas inmobiliarias que las trasladen al mercado rápidamente.

En relación al dinámico mercado inmobiliario informal es reconocida la situación de los inquilinos quienes son tratados como sujetos de derecho en el proceso, inclusive algunos barrios crearon *Registro de Inquilinos No Censados* (Rodrigo Bueno y V20) ante la imposibilidad de los mismos de relevarse por la tensión con los dueños. La realidad es que no hay en las operatorias estrategias para intervenir en este mercado y evitar dos consecuencias notables de todos los procesos, alza cuantiosa de los precios de alquileres asociados a la expectativa de solución y desalojos de hecho a los inquilinos que ven frustrado su derecho, salvo casos excepcionales.

A. Respecto a la compraventa de inmuebles durante el proceso al interior de la villa en la OVN de V21.24 se entiende que la misma debe considerarse a la hora de implementar la política pública y permite una especie de cesión de derechos entre el dueño original relevado y el adquirente nuevo no relevado (art 2. 1. C), en tanto con relación a la vivienda una vez finalizado el proceso en el Caso de V31 aparecen antecedentes que entendemos peligros *Posibilidad de levantar el cargo de vivienda única* (Arts. 55 y 56) y enajenarla a un tercero y la posibilidad de ampliar los destinos no habitacionales que puede originar que las familias se vean expuestas a ser desplazadas de sus hogares para ser instalados en las mismas comercios.

### 3.- De la inclusión de una perspectiva de género y una valorización de las redes comunitarias de cuidado.

El ACUERDO sostiene que “el diseño e implementación de las políticas públicas de urbanización necesariamente deberá contemplar la heterogeneidad de los sujetos que conforman la comunidad con el objeto de evitar reproducir la desigualdad y discriminación.” La incorporación del enfoque de género y de diversidad sexual constituye una oportunidad para revertir desigualdades preexistentes y garantizar condiciones de autonomía que permitan mejorar la calidad de vida, del mismo modo prevé “necesario preservar y fortalecer los lazos comunitarios”. Esta especie de seguridad social informal, que consiste en redes de intercambio recíproco, constituyen el mecanismo de supervivencia básico desarrollado por años por los habitantes de los barrios marginados<sup>6</sup>. (Adler de Lomnitz, 1975). A esto se le suma la necesidad de las mujeres en su doble rol de trabajadoras y amas de casa, en una sociedad donde la división del trabajo creó una ciudad marcada por el género: trabajadores, por un lado, y amas de casa por el otro<sup>7</sup>. Por ello pensamos que desde una perspectiva de género cobran especial importancia las redes de cuidado. En este punto las operatorias dicen muy poco, con excepción de la OV de V21.24 la cual ha incorporado el compromiso por parte del IVC de buscar respetar el interés y las relaciones de vecindad y ayuda mutua a la hora de adjudicar la vivienda nueva y conformar los consorcios (Art. 6, inc7 V21-24). En dicho marco también es importante que el diseño de los proyectos urbanos busque generar la participación de mujeres y disidencias, como herramienta imprescindible para incorporar las experiencias acumuladas de las mujeres que viven en los territorios y sus necesidades en relación al cuidado (patios, espacios de juegos accesibles, iluminados, visibles con equipamiento para las cuidadoras) no existen en las operatorias estrategias definidas de participación femenina en el diseño participativo de los complejos o futuras manzanas consolidadas.

<sup>6</sup> Pioneramente estudiado por la Larissa Adler de Lomnitz en su libro “como sobreviven los marginados” 1975.

<sup>7</sup> Se puede ver una guía práctica de urbanismo en “Ciudades Igualitarias, guía práctica de urbanismo y género. <https://planmadre.madrid.es/index.php/ciudades-igualitarias/>

También resulta importante la continuidad de las organizaciones comunitarias e instituciones que prestan servicios de cuidado (comedores, CPI, CESaCs). En el caso de la V31 se creó por ley un registro de organizaciones que soliciten su continuidad (Art. 32 y siguientes de la ley 6129).

Otra cuestión que no se hace referencia en las operatorias, pero es muy importante a la hora de garantizar y facilitar el cuidado, es la de la movilidad. Los transportes públicos tienen que dar respuesta a la variedad de horarios del mundo de la reproducción, que genera recorridos complejos y variados. Se debe pensar la movilidad atendiendo la diversidad y la seguridad en todos los aspectos.<sup>8</sup>

## Conclusión

Las nuevas legalidades son sumamente relevantes y de algún modo dan cuenta como territorio y derecho se constituyen mutuamente.

En relación a lo descripto puede observarse que los estándares del ACUERDO podrán verse reflejados o no en estas operatorias específicas que surgen de complejos procesos sociales y negociaciones entre actores, cuyos efectos ya empiezan a verse a partir del repertorio muy amplio de acciones y estrategias que los habitantes despliegan, con lo cual reafirma su carácter “performativo” y el enorme valor que estos microlegalismos tienen en los procesos.

Estas legalidades no son externas a los procesos, sino que son parte de los mismos, y en ellas pueden verse claramente las distintas condiciones generadas por un conjunto de actores, prácticas, espacios e instituciones en sus distintas interacciones. Sin ir más lejos solo la V21.24 logró incorporar la cláusula de “inhibición de desalojos” por falta de pago de la vivienda nueva, y la gratuidad de los mejoramientos.

Por ello, se hace necesario profundizar este estudio y construir un monitoreo sobre los efectos deseados y no que estas nuevas legalidades tendrán en el desarrollo de los procesos de manera de poder ir produciendo un conocimiento común sobre sus potencialidades y problemas.

## Bibliografía

- Adler de Lomnitz, L. (1998) *Como sobreviven los marginados*. México. Siglo XXI
- Azuela, A. (2016) “Introducción. Una especie de neorrealismo jurídico”, en Azuela, A. (coord.) *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*. México. UNAM
- Azuela, A. & Cancino, M. Á. (coord.) (2014): *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, México, PAOT.
- Chellillo, M. *et al.* (2014b) “El ‘cómo’. Propuesta de un modelo de defensa para la causa Riachuelo”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 4, n° 6, pp. 41-60.
- Cravino, M. C. (2006) *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Duacastella Arbizu Luis y Territoriale, Luis Agustín (2018) “del saneamiento a la justicia ambiental. Conflictos en torno a la ejecución del litigio estructural en el caso “Mendoza” sobre contaminación del Riachuelo”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 8, n° 16, pp. 41-60.

## Normativas

Villa 2124 "Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas de la cuenca"

Operatoria crediticias para soluciones habitacionales externas.

Operatoria de Vivienda Nueva

Operatoria de rehabilitación o mejoramiento

Playón Chacarita: ley 5799

Operatoria de Vivienda Nueva

Operatoria de Mejoramientos

Operatoria de Créditos hipotecarios para compra de vivienda fuera del barrio

Operatoria de Cambio interno/canje

Rodrigo Bueno: Ley 5798

Operatoria Vivienda Nueva

Operatoria Mejoramientos: se encuentra en proceso de discusión, etapa final.

Operatoria Créditos hipotecarios para compra de vivienda fuera del barrio, que se encuentra cerrada.

Operatoria de cambio interno/canje.

Villa 20: ley 1770

Ley 5705

Operatoria de Vivienda Nueva

Operatoria de Mejoramientos

Operatoria de Créditos hipotecarios para compra de vivienda fuera del barrio

Operatoria de Cambio interno/canje

Villa 31 Ley 3343

Ley 6129

Resolución N° 442-MJGGC/16, operatoria mejoramiento y el Subprograma de Cesión de Derechos Posesorios sobre Construcciones (OM)

- Operatoria 347, Anexo A de entrega de vivienda nueva sector cristo obrero (bajo autopista), y Anexo B plan de pago(OV)

ISBN 978-987-4415-60-8

