

INTEGRACIÓN URBANA Y DERECHO A LA CIUDAD.

Un abordaje a la reurbanización de la Villa 31 de la ciudad de Buenos Aires a partir de Hábitat III

María Florencia Rodríguez

CONICET-IIGG

mafloro@gmail.com

María Cecilia Zapata

CONICET-IIGG

ceciliazapata@gmail.com

María Soledad Arqueros Mejica

CONICET-IIGG

soledad.arqueros@gmail.com

María Carla Rodríguez

CONICET-IIGG

trebol1968@gmail.com

Resumen

La ponencia reflexiona sobre la relación entre los procesos de reurbanización de villas de la ciudad de Buenos Aires y los lineamientos de la *Nueva Agenda Urbana*, poniendo particular énfasis en el modo en que contribuyen (o no) al ejercicio efectivo del derecho a la ciudad. Se seleccionó como único caso de estudio la villa 31-31 bis, emblemática por su antigüedad, historia y localización central, en un área codiciada por los desarrolladores inmobiliarios. En este marco, se problematizan el sentido y orientación de dichas políticas, así como sus alcances y limitaciones en materia de integración urbana. El análisis se sostiene en un trabajo de investigación desarrollado en el marco del Proyecto PICT 2015-1491 del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani y del seguimiento realizado por las autoras por encomienda de la Central de Trabajadores de la Argentina para el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.

Palabras Clave: derecho a la ciudad; políticas urbanas; urbanización de villas; Hábitat III.

Introducción

Esta ponencia indaga la relación entre los procesos de reurbanización de villas de la Ciudad de Buenos Aires y los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana consensuada en la conferencia Hábitat III¹, poniendo particular énfasis en el modo en que contribuyen (o no) al ejercicio efectivo del derecho a la ciudad. En este sentido, una de las particularidades de los actuales procesos de reurbanización de villas es su estrecha articulación con grandes proyectos urbanos vinculados al negocio inmobiliario. Esto ha generado una serie contradicciones en el territorio, que abren la discusión sobre el sentido y orientación de dichas políticas así como sobre sus alcances y limitaciones en materia de integración urbana.

¹ Hábitat III es un encuentro que se realiza cada 20 años por iniciativa de la Asamblea General de la ONU.

Para avanzar en el análisis se seleccionó como único caso de estudio la villa 31-31 bis, que es una de las más emblemáticas por su trayectoria de más de 70 años de poblamiento y su localización central en Retiro, un área ribereña, nodo de comunicaciones y transferencia intermodal, adyacente al centro administrativo y financiero – La City- largamente codiciada por los desarrolladores inmobiliarios. Esto, sumado a su impacto mediático -a nivel local, nacional e internacional-, favoreció que fuera uno de los barrios priorizados por la actual gestión de gobierno. El diseño y ejecución del proyecto de reurbanización del barrio quedó a cargo de la Secretaría de Integración Social Urbana, que depende del ejecutivo local y fue creada especialmente para dicho fin. Su personal acompañó al Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta a la conferencia Hábitat III, que basó una de sus participaciones en el relato de este proceso de reurbanización.

El análisis se nutre de un trabajo de investigación desarrollado en el marco del Proyecto PICT 2015-1491 -“Reconfiguración territorial, políticas públicas habitacionales y acceso a la centralidad en el AMBA (2003-2015)- y del seguimiento de coyuntura realizado por encomienda de la Central de Trabajadores de la Argentina para el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires. Estas inscripciones habilitaron, durante el año 2017, la participación de las investigadoras en mesas de diálogo impulsadas por organismos ejecutores de las políticas. La obtención de datos de fuentes primarias (entrevistas con habitantes, integrantes de organizaciones sociales, funcionarios y trabajadores estatales) y el análisis de fuentes secundarias (datos censales de los organismos, encuesta propia con inquilinos, diversas fuentes documentales) constituyen la base de una estrategia metodológica cualitativa, que combinó técnicas de observación participante, entrevistas en profundidad y análisis documental.

La ponencia se divide en cuatro apartados. En el primero se realiza una lectura crítica de la Nueva Agenda Urbana en relación al Derecho a la Ciudad. El segundo avanza en una breve caracterización de la Villa 31-31hs, repasando algunos hitos de su desarrollo y localización. El tercero y el cuarto, focalizan la atención en las lógicas y dinámicas que asumieron las intervenciones de reurbanización a la fecha, evidenciando sus alcances y limitaciones en materia de integración urbana. El quinto apartado reflexiona sobre las nuevas expresiones del neoliberalismo urbano, a partir de los procesos estudiados. Por último, se ofrecen unas reflexiones finales.

Una lectura crítica del Derecho a la Ciudad en Hábitat III

Como advierte Harvey² el Derecho a la Ciudad es un significante en disputa, desde que Henry Lefebvre acuñara la expresión, sobre fines de los ´60. A partir del análisis histórico, este autor ilumina el rol central de las ciudades en la circulación y acumulación del capital, evidenciando la relación que existe entre los procesos de destrucción creativa y los de desposesión. Pero pone de relieve también que en esta dinámica se van conformando espacios heterotópicos necesarios para crear algo radicalmente diferente. El desafío desde una perspectiva crítica, plantea, es cómo evitar que éstos sean reabsorbidos por las prácticas dominantes y de qué manera se puede avanzar en un proceso de transformación.

Estas inquietudes también se reflejan en una nueva compilación de Cravino³, en donde diversos autores interrogan los actuales sentidos del derecho a la ciudad en el contexto de la urbanización capitalista. Allí Cuenya⁴ pone de relieve el creciente rol que juega la política urbana en la mercantilización y elitización de la ciudad. En este marco, Pérez⁵ plantea la necesidad de reconocer el cruce de tensiones entre los procesos de reproducción económica y social y sus ámbitos espaciales. Es aquí, señala, en donde se visibilizan las contradicciones entre el espacio urbano como bien de cambio y como bien de uso. En esta línea, Rodríguez⁶ reflexiona sobre los aspectos y tensiones del Derecho a la Ciudad en un contexto de creciente desigualdad, en cuyo marco evidencia la penetración del capital en el hábitat

² Harvey, 2013.

³ Cravino, en prensa.

⁴ Cuenya, en prensa.

⁵ Pérez, en prensa.

⁶ Rodríguez, en prensa.

autoproducido.

Estas tensiones marcaron el pulso de la tercera cumbre mundial sobre Asentamientos Humanos, Hábitat III, tanto en sus instancias preparatorias como en sus resultados finales. La cuestión del Derecho a la Ciudad fue el punto de mayor polémica. Su inclusión en la Nueva Agenda Urbana fue propuesta por la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, que bajo el lema “Ciudades para la gente, no para fines de lucro” propuso priorizar las necesidades de la población más vulnerable en vez de la satisfacción de los intereses de sectores especulativos⁷. Los gobiernos de Brasil y Ecuador, lideraron los esfuerzos para incluir el concepto en el proceso de Hábitat III. Sin embargo, la propuesta se encontró con una intensa resistencia por parte de los diferentes gobiernos, que dio lugar a un largo proceso de negociación que se extendió hasta pocas semanas antes de la realización de la Conferencia. En este contexto, se conformó una comisión especial, presidida por Uruguay y los Países Bajos, para avanzar en una redacción de consenso. Estas negociaciones permitieron incluir el término de “derecho a la ciudad” en la Nueva Agenda Urbana, con minúscula y un contenido laxo, debilitado en su sentido y tergiversado en su significación. Concretamente, se reemplazó la idea de la ciudad como bien común esencial para una alta calidad de vida, por la de ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, saludables, accesibles, resilientes y sustentables. También se descartó la idea de que los gobiernos se comprometieran en la realización del Derecho a la Ciudad, para simplemente destacar los esfuerzos de algunos de ellos en esa dirección. Esta definición dejó un sabor amargo entre los impulsores de la acción, que se nuclearon en las contraconferencias Hábitat 3 alternativo y el Foro Social Resistencia Hábitat III⁸.

De hecho, la definición del derecho a la ciudad guarda coherencia con el contenido y dirección global de la Nueva Agenda Urbana. En este sentido, como señala el investigador Víctor Delgadillo⁹ dicho documento se sostiene en un diagnóstico que promueve un nuevo modelo de desarrollo urbano sustentable, equitativo, de bienestar y próspero, en donde las ciudades se tornan creativas e inteligentes para alcanzar ese propósito, o bien se transforman en resilientes si fallan en el intento. Se trata de un discurso que “despolitiza los procesos y las problemáticas urbanas, desvincula los procesos urbanos de la lógica de lucro del capitalismo neoliberal globalizado, y parece legitimar la lógica de desarrollo capitalista en su fase actual”¹⁰. De este modo, en vez de denunciar las consecuencias de las lógicas globales de acumulación, la agenda urbana consensuada en Hábitat III incentiva que las ciudades centren sus esfuerzos en capturar los capitales que circulan en esos flujos financieros. Así, en la Nueva Agenda Urbana, la competitividad económica eclipsó el Derecho a la Ciudad.

En este marco, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tuvo participación en el encuentro de Hábitat III señalando los aspectos centrales de la reurbanización de la villa 31 bajo principios de “integración”, al mismo tiempo que comenzaron a impulsarse en el área importantes desarrollos de transformación urbana a través de obras públicas.

Breve caracterización de la Villa 31-31bis

El área en la que se localiza la villa 31 y 31 bis ha sufrido transformaciones con los años. Los primeros asentamientos de población en la zona surgieron en la década de 1930, convirtiéndose en un espacio de residencia para muchos inmigrantes y trabajadores precarizados. En este contexto se conformaron Villa Desocupación, Villa Esperanza y Barrio Inmigrantes, que se localizaron en el espacio que hoy ocupa la villa 31-31 bis¹¹.

⁷ La iniciativa tenía como antecedentes los debates del Foro Social Mundial del año 2000, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de 2004 y las discusiones del Foro Urbano Mundial de las Naciones Unidas celebrado en Río de Janeiro en 2010.

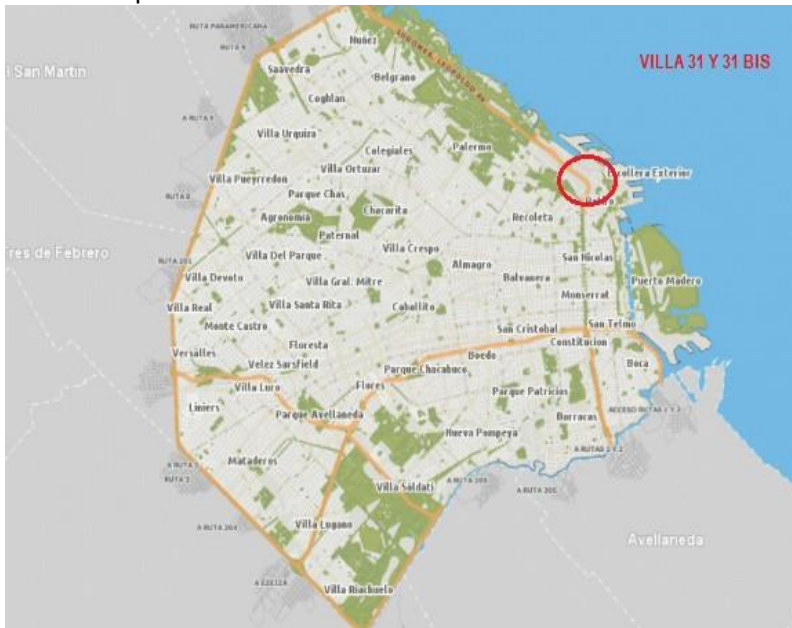
⁸ De hecho, ambas emitieron declaraciones finales en donde dejaron claro que la Conferencia Hábitat III no los representaba ni su debate giró en torno a las necesidades reales de la población.

⁹ Delgadillo, 2016.

¹⁰ Delgadillo, 2016, pp. 18.

¹¹ Rodríguez y Vitale, 2016.

Mapa 1. Localización Villa 31–31 bis en la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: elaboración en base a mapa interactivo del GCBA.

Mapa 2. Localización Villa 31 – 31 bis.



Fuente: elaboración propia en base a Google Earth.

La Villa 31 creció en las décadas siguientes a partir de la llegada de familias provenientes del noroeste argentino y de países limítrofes¹². Hacia mediados de la década de 1970 era una de las más pobladas y formó parte sustantiva del imaginario popular asociado a los movimientos políticos de la época¹³. Ya en 1961 se había instalado el Padre Mugica en el barrio Comunicaciones de la Villa 31 y se había hecho a cargo de la capilla Cristo Obrero¹⁴.

Durante las erradicaciones de villas efectuadas por la última dictadura militar, se desalojó a la mayor parte de su población. En este caso, al objetivo de erradicación se sumaba el plan de construcción

¹² Sehtman, 2009.

¹³ Rodríguez y Vitale, 2016.

¹⁴ Blaustein, 2001.

de autopistas que la dictadura desarrolló y que tenía un centro de conexiones previsto en el actual polígono ocupado por este barrio¹⁵. La dilación en la construcción y la resistencia de algunas decenas de pobladores organizados -junto con los de otras villas- en una “Comisión de Demandantes” impidió que el barrio fuera desalojado por completo¹⁶.

El punto de mayor tensión en los últimos años respecto a la permanencia de la Villa 31 fue, justamente, a mediados de la década del '90, momento en que se impulsó el Proyecto Retiro. Pese a que el Decreto del Ejecutivo Nacional N°1001/1990 alcanzaba a los terrenos de este barrio¹⁷, la decisión de no impulsar políticas concretas de radicación confluye con planes urbanos de sesgo bien diferente a la regularización dominial¹⁸.

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

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

La tolerancia e intolerancia estatal hacia esta población penduló a la luz de las transformaciones urbanas de las zonas aledañas adquiriendo la localización de la villa 31 y 31 bis un fuerte componente de centralidad. En sus inmediaciones se localiza el Puerto Nuevo de Retiro, numerosos edificios de poderes y servicios públicos (Tribunales de Justicia, Casa de la Moneda, Gendarmería Nacional, Policía Federal, Correo Argentino, entre otros), la terminal de ómnibus de la ciudad, tres ramales ferroviarios, una cabecera de subterráneo y numerosas terminales de transporte colectivo urbano¹⁹. La centralidad de la villa 31 y 31 bis está vinculada también a su localización dentro de la Comuna 1 de la CABA, donde se encuentran las líneas ferroviarias (estación Retiro y Constitución) que posibilitan la conexión entre el conurbano y el centro propiamente dicho. Del mismo modo las autopistas (Arturo Illia, 25 de Mayo y Buenos Aires-La Plata), y las líneas de subte que conectan el norte, sur y oeste de la ciudad con el área central (Ministerio de Desarrollo Urbano, s/f1). En esta comuna también se concentran diferentes actividades laborales, de servicios y comerciales que motivan el flujo de personas y el desarrollo turístico, reforzando así el “centro” y con ello, el despliegue de desarrollos inmobiliarios²⁰.

La reurbanización en el contexto de renovación de la ribera

Entre los primeros anuncios realizados por Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno se cuenta el inicio de la reurbanización en cuatro villas de la Ciudad. En todos los casos dicho proceso está asociado a la ejecución de grandes proyectos urbanos y/o grandes obras de infraestructura. Una de esas villas es la 31-31 bis, localizada en el área portuaria-riberaña de la ciudad y lindante por el norte con el barrio de sectores de alta renta Puerto Madero. La particularidad de esta iniciativa es, justamente, su estrecha articulación con una serie de intervenciones diversas que se conjugan en el proceso de

¹⁵ Oszlak, 1991.

¹⁶ Snitcofsky, 2012.

¹⁷ Este decreto permitía avanzar en la transferencia de los terrenos de dominio de Nación en donde se emplazan algunas villas a sus habitantes.

¹⁸ Rodríguez y Vitale, 2016.

¹⁹ Rodríguez y Vitale, 2016.

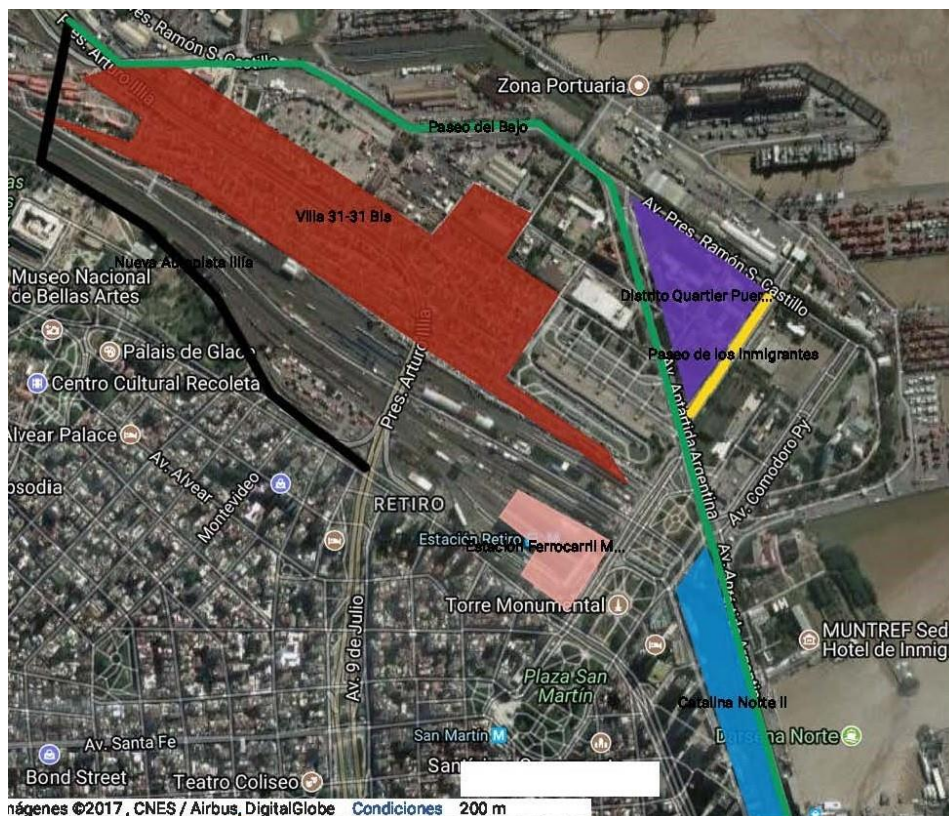
²⁰ Rodríguez, 2015.

renovación de la ribera.

La reestructuración de la zona portuaria ribereña comenzó en la década de 1990, justamente, con la creación de Puerto Madero. Así, la inversión pública puesta en función del dinamismo del mercado remite al inicio del ciclo neoliberal y sus estrategias de reterritorialización²¹. En la actualidad, las principales intervenciones en el área en donde se localiza la villa 31-31 bis, consisten en la ejecución de grandes obras de infraestructura vial con impacto sobre la conectividad de la Región Metropolitana de Buenos Aires, la creación de nuevos espacios públicos de significación a escala urbana y la refuncionalización del suelo de patrimonio estatal mediante un conjunto de privatizaciones que dan continuidad hacia el norte y sur de la ribera, a la renovación urbana ya consolidada, en el barrio Puerto Madero.

En efecto, en este área se despliegan importantes proyectos viales, que tienen impacto sobre la conectividad metropolitana: el Paseo del Bajo (un corredor vial de unos 6,7 kilómetros de extensión que conecta las autopistas del Sur -Buenos Aires-La Plata-, con las del Norte - Illia-), una nueva traza para un tramo de la Autopista Illia (que de este modo evitaría pasar por la villa 31-31 bis), la ejecución de emprendimientos inmobiliarios de alta gama (Distrito Quartier Puerto Retiro y Catalinas II sobre suelo público subastado por el AABE), el embellecimiento de la Reserva Ecológica Costanera Sur, entre otras obras complementarias. Estas intervenciones implican un reforzamiento de la centralidad y fomento de la valorización mediante inversiones públicas, privadas y financiamiento internacional.

Mapa 3. Emprendimientos urbanísticos linderos a la Villa 31-31Bis. CABA-2017.



Fuente: elaboración propia en base a Google Earth.

La actual intervención rodea la villa 31-31 bis entre dos grandes proyectos viales: la nueva traza

²¹ Brenner, 2004 y Jessop, 2002.

de la Autopista Illia y el Paseo del Bajo. En el interior de la Villa 31 bis, esto supuso la relocalización de 130 familias asentadas en el barrio Cristo Obrero, que ocupa parte de su estructura de sostenimiento y 1000 familias que habitan debajo de la traza actual de la autopista. El tramo en desuso, se destinará a la creación de un gran corredor verde de escala urbana, con actividades recreativas y fuerte conexión de transporte público para el conjunto de la ciudad.

El proyecto de renovación de la ribera continúa con una serie de intervenciones al sur de Puerto Madero, hacia el eje sur. Allí se promueve la reurbanización de otra villa, el Barrio Rodrigo Bueno, que se enmarca en la promoción del gran proyecto urbano “Solares de Santa María”, impulsado por el grupo inmobiliario IRSA²².

Miradas de conjunto, en el contexto del área ribereño-portuaria, la extensa Villa 31 y 31 bis, quedará encorsetada y sólidamente contenida entre el Paseo del Bajo y la Nueva Autopista Illia. Y la pequeña Rodrigo Bueno, será fuertemente intervenida a partir de la renovación de su ribera. Los proyectos para ambos involucran la construcción de grandes conjuntos habitacionales de obra nueva por ejecución empresarial tradicional, que serán emplazados en zonas de borde y funcionarán como cortinas respecto a los macizos auto-producidos de las villas. Es decir, se trata de grandes proyectos urbanos que –al menos inicialmente- encorsetan procesos de autoproducción del hábitat.

El proceso de renovación de la ribera, se articula a su vez con una serie de intervenciones más amplias de modernización de la ciudad, que completan el proceso de reestructuración a escala metropolitana. Éstas incluyen la ejecución del gran proyecto Villa Olímpica en el sudoeste de la ciudad de Buenos Aires y el ensanchamiento de la Av. Triunvirato en el noreste, intervenciones que también implican la refuncionalización de terrenos públicos e involucran la reurbanización de dos villas: la 20 y el Playón de Chacarita. Éstas se suman a la creación de una serie de distritos económicos especializados, que se extienden tanto por el eje norte como el por eje sur, y que tienen la finalidad de contribuir al crecimiento del PBG local a partir de la creación de economías de aglomeración que permitan dinamizar la industria local, en particular aquella vinculada a las nuevas tecnologías de la información. El cambio del código de edificación, en tratamiento en la Legislatura de CABA, corona normativamente el proceso.

De esta manera, la re-urbanización de la Villa 31-31bis se enmarca en proyectos de escala metropolitana orientados a la dinamización económica de la ciudad, proceso que habilita la pregunta por la capacidad de integración socio-urbana de estas intervenciones y sus contribuciones al ejercicio efectivo del derecho a la ciudad.

Urbanización a dos velocidades

En 2015, tras varias décadas con vaivenes y tras un giro inesperado en el discurso oficial, la radicación de villas se tornó una definición prioritaria del GCBA -con respaldo nacional-. Estas intervenciones fueron instrumentadas desde Jefatura de Gabinete, a través de dos organismos: la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU)²³, creada especialmente para actuar en la populosa y céntrica villa 31-31 bis (Comuna 1) y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad que tiene injerencia en el resto de los barrios a intervenir.

En la villa 31 la ejecución de obra de vivienda nueva y el tratamiento del espacio público se conjugan para delimitar el territorio autoproducido, creando barreras físicas e impulsando, inversión pública mediante, la valorización del suelo operada a través de las operaciones mercantiles informales

²² La historia de este último se liga, como varios temas de la política argentina, con el Club Atlético Boca Juniors que contaba con 40 hectáreas cedidas en 1964 por el Congreso de la Nación, para construir un estadio de fútbol y varias instalaciones que nunca se ejecutaron. En 1989, el Congreso de la Nación cambió la normativa y el club pudo poner en venta los terrenos. La sociedad Santa María del Plata los adquirió en 1992 por un valor cercano a los 50 millones de dólares y en 1997, el grupo IRSA adquirió la mayoría de las acciones de esa sociedad.

²³ La Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU) tiene por función coordinar el Plan Maestro de urbanización integral Retiro-Puerto y promover la interconectividad e integración del entramado urbano entre las Villas 31 y 31 bis, la zona portuaria y la Ciudad.

que siguen ocurriendo (compras y alquileres).

El tratamiento del espacio público acentúa la idea de un proceso de reapropiación y disputa de la espacialidad villera autoproducida a partir de la reconfiguración no sólo de los bordes sino también de las centralidades intrabarriales. A partir de la necesidad de realojar población por la nueva traza de la Autopista Illia, se proyectó la construcción de 161 viviendas nuevas en 5 edificios en el sector Containera, de las cuales casi 40 unidades fueron entregadas a sus destinatarios en diciembre de 2017. En los terrenos de YPF, a su vez, se desarrolla el proyecto de obra nueva de mayor escala (en torno a 1000 viviendas para familias realojadas del Bajo Autopista) diseñando por la FADU-UBA, que además de vivienda y locales comerciales prevé la instalación del Ministerio de Educación de la Ciudad, equipamientos educativos de nivel inicial, primario y secundario, espacios públicos, oficinas del BID, Banco de la Ciudad y AFIP (rentas nacionales). Asimismo, se impulsa la reconversión de la actual feria barrial en una zona de interés turístico y abierto al conjunto de la ciudad.

Los conjuntos de obra de vivienda nueva, son una pieza significativa. Necesarios para las relocalizaciones requeridas, se emplazan en zonas de borde que limitan la expansión de la producción informal constituyendo barreras físicas al desarrollo de las mismas. En paralelo, también se proyectaron obras de mejoramiento de vivienda en el macizo del barrio, centralmente en aquellas que registran precarias condiciones de habitabilidad, a partir de intervenciones al interior y/o exterior de las viviendas autoproducidas.

Además, la SISU promocionó en el barrio la realización de obras de infraestructura urbana y saneamiento tales como la realización de obras de red cloacal, pluvial, tendido eléctrico, red de agua, apertura de algunas calles, pavimentación y luminaria pública. No obstante, sólo se finalizaron 4 obras y su desarrollo mostro diversas complejidades.

Ahora bien, las obras de viviendas nuevas, localizadas- en general- en los bordes colindantes con la ciudad consolidada, avanzan a mayor velocidad que las obras de recuperación y mejoramiento de las unidades habitacionales del macizo de las villas, incluso muchas de ellas ya estaban terminadas hacia finales de 2017, mientras que sólo se realizaron unos pocos mejoramientos -en carácter de experiencia piloto- en una manzana de gran visibilidad desde la vieja autopista Illia.

Estos ritmos diferenciados en la ejecución de las obras, puede resultar contraproducentes para el proceso de integración que se enuncia como objetivo de las políticas, pues -en general- el macizo autoconstruido de la villa (donde se deberían realizar los mejoramientos) queda “tapado” por los complejos de las nuevas viviendas, que funcionan como fachadas/”nuevos muros” para el resto de la ciudad. Incluso las obras de infraestructura urbana, como tendido de redes de servicios o apertura de calles, también tuvieron un desarrollo lento en relación a las obras de embellecimiento barrial.

La ejecución de la política resulta así a dos velocidades: mientras los mejoramientos del macizo avanzan muy lentamente, los bordes y espacios públicos del barrio son manifiestamente renovados. Esto acentúa los procesos de valorización y especulación propios de la dinámica mercantil simple que caracteriza la autoproducción informal (que forma parte de los procesos desregulados de uso del suelo público) e induce una mayor fragmentación espacial a escala micro que podrían reforzar la configuración de territorios intrabarriales de relegación.

Presión al desplazamiento: vías directas e indirectas

La lógica de intervención de la política a dos velocidades no sólo reconfigura la territorialidad intrabarrial de la villa 31-31 bis y sus bordes, acentuando procesos de relegación barrial, sino que también se desarrollaron fuertes presiones -directas e indirectas- hacia el desplazamiento de las poblaciones más vulnerables del barrio.

Tal como se argumentó, el proyecto de re-urbanización se subordina a intervenciones orientadas a la reconfiguración de la conectividad de la región metropolitana a partir de grandes obras de infraestructura vial con impactos sobre la conectividad del barrio. Esta definición, en el interior de la villa 31-31 bis, implica la relocalización forzosa de 130 familias asentadas en el barrio Cristo Obrero, que

ocupa parte de la estructura de sostenimiento de la nueva traza de la Autopista Illia y de 1000 familias que habitan debajo de la traza actual de la autopista.

Las familias desalojadas serán re-ubicadas en los conjuntos habitacionales de vivienda nueva en la Containera y en el barrio YPF, citados anteriormente. Estas obras se licitaron y comenzaron a ejecutar con gran flexibilidad táctica por parte de la SISU, pero en medio de un manto de incertidumbres e interrogantes para las familias desplazadas.

Sin conocimiento certero de los montos y condiciones de financiamiento, con carencia de planos de obra aprobados para el tendido de redes, e incluso, sin precisiones iniciales sobre los destinatarios efectivos del componente habitacional (propietarios, inquilinos o ambos). Varios vecinos entrevistados también se manifestaron preocupados por las calidades de los materiales constructivos de los complejos habitacionales (a partir de conocer las primeras viviendas ejecutadas) y su mantenimiento posterior; las características de las viviendas en función de su adecuación familiar y para el desarrollo de sus actividades económicas de supervivencia; señalaron el temor de resignar las posibilidades que ofrece la autoproducción para ampliar y construir para las futuras generaciones; y dudaron de las reales posibilidades de pago del crédito hipotecario y de los servicios en un contexto de aumentos tarifarios que superan el 1000%.

El inicio de las obras del proyecto de re-urbanización también tuvo efectos de desplazamiento indirectos sobre una de las poblaciones más vulnerables de los barrios auto-producidos: los inquilinos. En trabajos previos evidenciamos que la población inquilina de villas representa uno de los sectores más vulnerables dentro de un cuadro social altamente heterogéneo, donde la pobreza ambiental y habitacional, convive con situaciones heterogéneas de ingresos. Esta población, con una predominancia de jefas de hogar jóvenes, migrantes latinoamericanas y trabajadoras informales, sufre las presiones expulsoras y de desplazamiento sobre sus cuerpos y familias²⁴. Ante la expectativa y ejecución de las primeras obras, el mercado de alquileres evidenció un acentuado aumento de precios, que repercutió en procesos de desplazamiento indirectos, de baja visibilidad, pero persistentes y naturalizados, como el mercado.

Los inquilinos residentes en zonas a ser realojadas fueron centralmente afectados, pues inicialmente el gobierno local no anunció con certeza el destino de esta población. Esto provocó que un gran número de familias inquilinas se desplazaran hacia otros hoteles-pensión del barrio o incluso, por el aumento desorbitado de los precios de alquiler, hacia otras villas de la ciudad en búsqueda de estabilidad habitacional. Por ejemplo, en el bajo autopista, los inquilinos que pudieron ser censados representaban el 18,4% según el censo efectuado en la zona por la SISU en el año 2016. El ensayo piloto de mejoramientos en villa 31-31Bis también desencadenó desalojos compulsivos de inquilinos por parte de propietarios que querían tornarse “elegibles”, dado que el programa excluía propietarios locadores. Tampoco se previó como actuar con la suba de precios posterior a las mejoras. Así, sin poner en duda la importancia y necesidad de ejecución de obras de infraestructura y saneamiento en el interior de los barrios, es importante señalar que en el contexto de flexibilidad táctica y desregulación, con las incertidumbres y definiciones paso a paso de la Secretaría de Integración Social y Urbana en este proyecto, estas acciones, alentaron dinámicas expulsivas.

El despliegue de obras de infraestructura y saneamiento también resultaron expulsoras de población, pues familias en situación de calle tuvieron que trasladarse a pasillos no afectados por obras. Esta situación visibilizó la existencia de los “sin techo” en la villa, sector no contemplado por el programa de re-urbanización.

Muchos propietarios que son objeto de la política de realojamiento ofrecieron la compra de esos cuartos en cuotas a sus inquilinos como una forma de recuperar la inversión realizada en esas construcciones y que prevén no recuperar a través del Estado. Esto repercutió en que muchos inquilinos recurran al circuito proveniente de créditos ofrecidos en la villa para su adquisición. La malla de estrategias informales desplegadas en el barrio como consecuencia de los anuncios de re-urbanización

²⁴ Rodríguez et. al., 2018.

profundizan las dinámicas especulativas del mercado inmobiliario informal, que, en definitiva, han sido alentadas durante estos primeros años de intervención pública.

Esto se ve reforzado por la omisión de la intervención estatal sobre el suelo del barrio, omitiendo el hecho de que aún es el propietario del mismo y concediendo, en los hechos, toda la legitimidad al despliegue de la lógica expropiativa del mercado informal. De este modo, las inversiones públicas en curso tenderán a ser transferidas y capitalizadas por agentes y procesos de especulación inmobiliaria, productores de desigualdad socioterritorial²⁵. Los procesos de privatización de suelo público lindante a la villa, generan severa preocupación frente a los alcances “reales” de una “integración”, reforzando la misma lógica.

Las nuevas lógicas del neoliberalismo urbano: una aproximación

Tal como señala Springer²⁶ el neoliberalismo no es un proceso estático, monolítico, ni indiferenciado. Más bien se caracteriza por una gran flexibilidad táctica²⁷, que permite mantener la estrategia de acumulación, bajo remixadas argumentaciones con apariencia de nuevas lógicas y discursos. Esto es visible en las características que asume el proceso de neoliberalización en la actualidad, que además reconoce un escenario y trayectoria diferente del de la década de 1990. Entre ambos periodos, mediaron los años neo desarrollistas, que implicaron modificaciones en el esquema de aplicación de las políticas para reproducir el modelo de acumulación y reconfiguraciones en el bloque dominante²⁸. A su vez, esos cambios en el contexto nacional, tuvieron efectos en las políticas y procesos urbanos²⁹. El neoliberalismo actual se monta sobre esa trayectoria, planteando el desafío de comprender cuáles son las características que asume en este momento histórico y contexto geográfico.

Un elemento distintivo es el vínculo entre los procesos de reurbanización de villas y los grandes proyectos urbanos y obras de infraestructura como parte de las operaciones de renovación urbana. Como se señaló, estas dinámicas incluyen la privatización y transferencia de suelo público, en grandes parcelas a través a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado y en pequeñas unidades mediante la titulación de terrenos en la figura de propiedad privada. En paralelo, la ejecución de obra pública con contratistas tradicionales, tanto en las intervenciones en villas como en los grandes proyectos de infraestructura en el marco de las estrategias de dinamización económica e industrial, habilitan la transferencia de dinero del sector público a capitales privados³⁰.

En esta línea, una especificidad de estos procesos, es la ampliación y dinamización del mercado del suelo, que rige tanto para el formal como para el informal. Por un lado, parafraseando a Pírez (2015) se mercantiliza y remercantiliza suelo público en áreas centrales, como lo son Retiro y Puerto Madero. Por el otro lado, se mantiene y afirma la libertad de mercado, involucrando, en el caso de Villa 31, un blanqueo y reconocimiento del informal y un “dejar hacer” que tiene efectos concretos en el acceso y permanencia en el barrio, sin contar los efectos culturales, ideológicos y políticos que trascienden el marco de esta ponencia, pero tienen igual importancia. Esa libertad y reconocimiento del mercado, convive con la inversión pública en obras barriales, que en estas condiciones abonaron a una serie de movimientos especulativos sobre el suelo y la vivienda. Todo ello refuerza el sentido de la integración urbana de las villas como integración de mercado.

El desfase entre las obras de vivienda nueva y los grandes proyectos en las áreas de borde, y los mejoramientos en el macizo construido, también tiene implicancias en las formas de integración urbana. Concretamente, como se señaló, esto tiende a profundizar los procesos de fragmentación y relegación

²⁵ Del mismo modo que la toma de deuda pública es capitalizada por especuladores financieros concentrados que la transfieren al exterior.

²⁶ Springer, 2015.

²⁷ Portes, 1999.

²⁸ Félix, 2016 y 2015; López, 2015.

²⁹ Arquerros Mejica, 2018; Baer et. al., 2016; Del Río, 2014; Cuenya, en prensa.

³⁰ Arquerros Mejica, 2018

barrial. A esto se suman los desalojos violentos, ejecutados por los organismos estatales, por decreto, cuando las familias se resisten a ser relocalizadas en las nuevas viviendas o desalojos violentos cotidianos ejecutados por los propios vecinos que, bajo la ley de mercado informal amparada por el estado, desalojan a los inquilinos. Cabe señalar además, que el proyecto arrastra vicios históricos, como omitir las actividades económicas y evolución de las familias en el diseño de las nuevas viviendas, aspectos esenciales para una integración real.

Esto evidencia las distancias entre los discursos y las prácticas en los procesos de reurbanización de villas, al tiempo que se legitiman lógicas de intervención que expresan nuevas formas de neoliberalismo urbano. En este sentido, las operaciones incluidas en la renovación de la ribera -incluyendo las de villas- dan cuenta de un Estado muy activo en virtud de alentar el proceso de acumulación, mediante la privatización de terrenos, la libertad de mercado y el despliegue de lógicas expulsivas.

Reflexiones finales

En estas páginas analizamos el proceso de re-urbanización de villas impulsado por el actual Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y sus vínculos con los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana, en el marco del Hábitat III. El objetivo de este trabajo ha sido repensar específicamente en qué medida la propuesta de reurbanización e integración socio-urbana en la villa 31 y 31 bis contribuyen (o no) al ejercicio pleno del derecho a la ciudad.

El Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta presentó en la conferencia Hábitat III el proyecto de urbanización de la villa 31 y 31 bis como uno de los barrios priorizados para tal intervención. En este encuentro, lejos de recuperarse las lecturas y el sentido crítico acerca de los procesos de producción de la ciudad atravesados por la lógica del capitalismo neoliberal; el término del “derecho a la ciudad” fue incorporado a la Nueva Agenda Urbana de manera laxa, despolitizando los procesos y problemáticas urbanas, bajo la premisa de que las ciudades deben adaptarse a la competitividad centrando sus esfuerzos en capturar los capitales que circulan en los flujos financieros.

Esta perspectiva se evidencia en la intervención por la urbanización de la villa 31 y 31 bis. Si bien discursivamente, el proyecto de re-urbanización del barrio fue presentado por el gobierno local como una política de radicación e integración socio-urbana de la villa al resto de la ciudad (y viceversa), en su ejecución se pueden observar una serie de ambivalencias, contradicciones e incertidumbres que ponen en discusión su sentido y orientación.

No es menor la prioridad y premura del Gobierno de la Ciudad por avanzar en la implementación de la reurbanización de esta villa, pues la 31 se encuentra localizada en un área central de la Ciudad, cuya zona es altamente codiciada por los desarrolladores urbanos. A lo largo del trabajo se pudo observar la estrecha articulación de la radicación de la villa con el proceso de renovación de la ribera y las grandes obras de infraestructura vial que se despliegan en el marco de una reconfiguración de la conectividad a escala metropolitana.

Es en este marco, de importantes transformaciones en las zonas aledañas, que las obras de viviendas nuevas en la villa –localizadas éstas en los bordes colindantes con la ciudad consolidada- avanzan a mayor velocidad que las obras de mejoramiento de las unidades habitacionales del macizo del barrio. Estas “dos velocidades” de la política refuerzan las barreras físicas y la fragmentación intrabarrial, pues los complejos de nuevas viviendas funcionan como “nuevos muros” entre el macizo de la villa y el resto de la ciudad.

Esta intervención estatal también ha generado fuertes presiones, directas e indirectas de desplazamiento de los sectores más vulnerables del barrio. Entre las expulsiones directas, cabe señalar los procesos de relocalización forzosa de muchas familias que ocupan parte del suelo de la nueva traza de la Autopista Illia y de aquellas que habitan en la traza actual. La incertidumbre se hace presente en los futuros realojados al desconocer la calidad constructiva de las nuevas viviendas, las dimensiones espaciales de las unidades habitacionales conforme a la estructura familiar, el futuro sobre desarrollo de

las actividades económicas de supervivencia que desempeñan en sus viviendas así como la real capacidad de pago del crédito hipotecario y gastos de servicios.

Asimismo, se vienen produciendo desplazamientos indirectos que afectan al sector poblacional más vulnerable de las villas: los inquilinos. Del mismo modo que la incertidumbre juega un papel fuerte en las familias a ser relocalizadas, las expectativas de los habitantes sobre la ejecución de las primeras obras también inciden en la dinámica del barrio, y que pudo verse a través de un notorio aumento de los precios del suelo que repercutió en los valores de los alquileres en las villas. La población inquilina con una predominancia de jefas de hogar, jóvenes, migrantes latinoamericanas y trabajadoras informales, sufre las presiones expulsoras y de desplazamiento, silencioso, dentro de la villa o hacia otros barrios en la búsqueda por resolver la necesidad de techo. Las obras de infraestructura y saneamiento también resultaron expulsoras de otro sector poblacional: los “sin techo” de la villa, quienes debieron trasladarse a otros pasillos no afectados por obra.

El dato más relevante aquí es que la expectativa y la incertidumbre de los habitantes en torno a la intervención estatal contribuye en cierta medida a procesos de valorización del suelo, dado que muchos propietarios de habitacionales de alquiler ofrecieron la compra de las piezas a sus inquilinos a través de un circuito de créditos como una forma de recuperar la inversión realizada en esas construcciones y que prevén no recuperar a través del Estado.

El derecho a la re-urbanización se operacionaliza, en los hechos, a través de una lógica de “blanqueo del inmobiliario informal”, con la consecuente persistencia de su impronta privatizadora, segregatoria, de producción de desigualdades e, incluso, expulsora. La inserción de este proyecto como enclave en una política de reconfiguración territorial del área a escala metropolitana recrea las condiciones para la dinamización del mercado inmobiliario formal –e incluso- el informal a partir de un fuerte impulso de la valorización del suelo e inclusión de dicho territorio a la lógica mercantil. En ese proceso se contribuyó a reforzar tendencias de macro y micro segregación social y urbana con consecuencias de desplazamiento hacia el sector poblacional más vulnerable del barrio.

Así, el urbanismo neoliberal avanza en el territorio, donde los procesos de reurbanización de villas quedan subordinados a la tendencia de penetración del capital en el hábitat autoproducido en pos de crear ciudades dinámicas, flexibles y competitivas, aspectos presentes en la Nueva Agenda Urbana de la ONU pero que lejos están de garantizar el real sentido del derecho a la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Arqueros Mejica, M. S. (2018). La política de desarrollo de la comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015). Tesis para acceder al título de Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Baer, L y Kauw, M. (2016). “Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013”. Revista EURE, 42[126], pp. 5- 25.
- Brenner, N. (2004). “Urban governance and the production of new satete spaces in western Europe. 1960-2000.” Review of International Political Economy. Volume 11. Issue 3. Pages 447-488.
- Blaustein, E. (2001). Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura militar. Buenos Aires: CMV
- Cravino, C. (coord.) (En prensa). Derecho a la ciudad en América Latina. Transformaciones económicas, actores, estrategias y conflictos urbanos. Los Polvorines: UNGS.
- Cuenya, B. (en prensa). “La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina”. En Cravino, C. (coord.) Derecho a la ciudad en América Latina. Transformaciones económicas, actores, estrategias y conflictos urbanos. Los Polvorines: UNGS.
- Delgadillo, V. (2016). “Prólogo I”. En Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M (comps.), Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas. Buenos Aires: Espacio editorial.

- Del Río, J. P. (2014). "Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano". *Geograficando*, 10[2], pp. 1-18.
- Félix, M. (2016). "Neodesarrollismo en crisis ¿está agotado el proyecto hegemónico en Argentina?". En Félix, M.; López, E.; García, M. (eds.), *Desarmando el modelo: desarrollo, conflicto y cambio tras una década de neodesarrollismo*. La Plata: UNLP-Fahce.
- Félix, M. (2015). "¿Neodesarrollismo a la deriba en Argentina? Hegemonía, proyecto de desarrollo y crisis transicional". *Márgenes Revista de Economía Política*, 1[1], pp. 95-118.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Jessop B. (2002). *Liberalismo, neoliberalismo y gobernanza urbana: una perspectiva estatal teórica*. *Antipode*. 34(3). 452-472.
- López, E. (2015). "Una aproximación a los cambios en la composición económica de la clase dominante en el nuevo modo de desarrollo argentino (2002-2009)". *Cuadernos de Economía*, 34[64], pp. 115-41.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES/Humanitas.
- Pérez, P. (En prensa). "El derecho a la ciudad entre la mercantilización, la propiedad privada y las luchas sociales". En Cravino, C. (coord.) *Derecho a la ciudad en América Latina. Transformaciones económicas, actores, estrategias y conflictos urbanos*. Los Polvorines: UNGS.
- Portes, A. (1999). *La economía informal y sus paradojas*. En: Carpio J., Klein E. e Novacovsky (Ed.). *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires. SIEMPRO/OIT/Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Rodríguez, M. F. (2015). *El papel de la localización en las disputas por el espacio urbano: accionar estatal y prácticas organizativas en villas tipificadas "como no regularizables" de la Ciudad de Buenos Aires, 2001-2015*. Tesis doctoral. FSOC-UBA
- Rodríguez, M. C. (En prensa). "Aristas del derecho a la ciudad". En Cravino, C. (coord.) *Derecho a la ciudad en América Latina. Transformaciones económicas, actores, estrategias y conflictos urbanos*. Los Polvorines: UNGS.
- Rodríguez M.C., Rodríguez M.F. y Zapata M.C. (2018 –En prensa–). "Mujeres, inmigrantes y jóvenes: formas de acceso informal al hábitat en la ciudad". En *URBE, Revista Brasileira de Gestão Urbana*; 10(3). ISSN 2175-3369. Brasil.
- 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 Di Virgilio, M. M (comps.), *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Snitcofsky, V. (2012). *Clase, territorio e historia en las villas de Buenos Aires (1976-1983)*. *Quid* 16; Buenos Aires. p. 46 - 62.
- Springer, S. (2015). "Postneoliberalism?". *Review of Radical Political Economics*, 47[1], pp. 5-17.

ISBN 978-987-4415-46-2

