

## LOS PROCESOS DE RE URBANIZACION DE VILLAS EN CIUDAD DE BUENOS AIRES

### Aportes para analizar el caso de Villa 20, Lugano.

**Romina Analía Barrios**

[romi.barrios@gmail.com](mailto:romi.barrios@gmail.com)

**Julieta Magno**

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

Instituto de la Espacialidad Humana (IEH), Centro Hábitat Inclusivo (CHI) (FADU-UBA)

#### Resumen

El inicio de la gestión de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fines del 2015, marcó diferencias con la perspectiva y el abordaje de la problemática habitacional respecto a los dos gobiernos que lo precedieron, aun cuando la pertenencia al mismo signo político de los tres últimos gobiernos siguen marcando líneas de continuidad respecto al proyecto de desarrollo urbano imperante en la ciudad.

Esta nueva etapa está atravesada por un cambio fuerte en el discurso del gobierno, que desde sus inicios declaró que la re-urbanización de villas y asentamientos serían uno de los ejes de la gestión local. En ese marco se llevaron adelante cambios institucionales como la creación de la Secretaría de Integración Social y Urbana que tiene a su cargo el proyecto de urbanización de la villa 31 y 31 bis, y también la sanción de diferentes leyes de urbanización para la Villa 20, Rodrigo Bueno y el asentamiento Playón de Chacarita.

Parte de las reivindicaciones sostenidas por las organizaciones de base territorial, las universidades, organizaciones del tercer sector y un amplio conjunto de actores parecieran finalmente haber sido escuchadas por el gobierno. Sin embargo, más allá de las particularidades de cada caso, los procesos en general presentan una importante inversión de recursos pero múltiples deficiencias en cuanto a la planificación y el desarrollo de los diferentes componentes que deberían contemplarse en un proceso de reurbanización.

Desde este punto de partida, el siguiente trabajo se propone, a partir del análisis del proceso de urbanización de la villa 20, dar cuenta de los límites y los alcances de la política de urbanización de villas implementada en la etapa actual, así como las oportunidades que se presentan para ampliar el horizonte de herramientas y modalidades de intervención que estén al alcance de promover prácticas que hagan efectivo el derecho a la ciudad y disminuyan las desigualdades territoriales.

**Palabras clave:** Urbanización - Proyecto Integral - Participación - Modelo de desarrollo.

#### INICIO DE LA GESTIÓN DE HORACIO RODRIGUEZ LARRETA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

Horacio Rodríguez Larreta inicia su gestión como Jefe de Gobierno de la Ciudad el 10 de diciembre de 2015, inaugurando el tercer gobierno del mismo signo político en la ciudad, y al mismo tiempo en que Mauricio Macri (anterior Jefe de Gobierno) asume la presidencia de la Nación y María Eugenia Vidal (anterior Vice Jefa de Gobierno) lo hace como Gobernadora de la provincia de Buenos Aires. La Nación, la ciudad y la provincia de Buenos Aires son gobernados por las tres principales

figuras del PRO, partido que ganó las elecciones, que a su vez tuvieron las mayores responsabilidades en la gestión de Ciudad de Buenos Aires en los últimos dos gobiernos macristas (2007-2011/ 2011-2015).

En su primer discurso como Jefe de Gobierno, luego de su juramento ante la Legislatura Porteña<sup>1</sup>, Larreta señala que su gestión será la continuidad del gobierno de Mauricio Macri al que juzga “como el mejor de la historia de la ciudad” y que su labor tiene la “responsabilidad histórica” de duplicar los logros obtenidos por “la gran oportunidad de poder trabajar en equipo con el Gobierno Nacional y con la provincia de Buenos Aires. Esta perspectiva toma cuerpo en el proceso de urbanización de villas dado que anuncia que el traspaso de los terrenos nacionales a manos de la ciudad se realizaría cuanto antes como respuesta a algo “que los vecinos no podían esperar más”.<sup>2</sup>

Esta mirada trae a debate lo que podemos llamar el primer modelo del macrismo para abordar el problema de la urbanización de villas, que estuvo basado en los procesos de regularización dominial y mejoramiento (Riofrío y otros, 2001). La urbanización se asociaba a la entrega del título de propiedad, que era planteado como el hecho de gestión más relevante y el que le permitiría a cada una de las familias igualarlas igualdad de derechos<sup>3</sup>.

Por otra parte, en el mismo discurso, señala como una de las prioridades del Gobierno la urbanización de villas, trayendo como ejemplo el proceso llevado adelante en el Barrio Los Piletones, ubicado en Villa Soldati, especialmente por el consenso alcanzado con los vecinos y organizaciones. Aunque Larreta no hace una referencia explícita, la idea del consenso en este caso, puede estar vinculada al apoyo de la dirigente social Margarita Barrientos, a cargo del Comedor Los Piletones, que ha manifestado su apoyo a la gestión PRO y acompaña a Macri desde sus inicios en la gestión de la ciudad.

Sin embargo, a pesar de mostrar continuidades con los dos gobiernos que lo precedieron, Larreta establece cambios que muestran diferencias en relación con las anteriores experiencias con respecto a la urbanización de villas. En sus primeros meses de gestión anuncia el “Plan Treinta y Todos” que prevé el plan de urbanización e integración de la Villa 31 y 31 bis para el que crea la Secretaría de Integración Social y Urbana en la órbita de Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>4</sup>, la cual estará abocada específicamente a este proceso, contando con el financiamiento y apoyo del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El IVC (Instituto de Vivienda de la Ciudad)<sup>5</sup> vuelve a tener mayor protagonismo en el proceso de urbanización frente al cambio que produce en el nuevo organigrama en el que la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) pasa a ser Subsecretaría de Hábitat e Inclusión (SSHI). Respecto a la asignación presupuestaria, la función vivienda presenta aumentos presupuestarios respecto a los períodos anteriores, aunque con reasignaciones y sub ejecuciones como puntualizaremos más adelante.

Larreta declara en octubre de 2016 en una nota en el Diario Perfil: “Quiero una ciudad sin villas”<sup>6</sup> como un objetivo de su gestión. La nota estuvo motivada por la participación del Jefe de Gobierno para presentar el proyecto de urbanización de la Villa 31 en las reuniones previas a la realización del evento mundial Hábitat III que organiza Naciones Unidas cada 20 años y reúne los principales desafíos para el desarrollo urbano de las ciudades de la región.

---

<sup>1</sup> Discurso de Larreta frente a la legislatura porteña. <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/discurso-de-asuncion-del-jefe-de-gobierno-horacio-rodriguez-larreta>.

<sup>2</sup> Cabe destacar que el conflicto por la titularidad de las tierras fue parte del debate para el proceso de urbanización de la villa 31 y 31 bis, en el que el GCBA reclamaba al Gob. Nacional la titularidad de las tierras para iniciar el proceso de urbanización. La respuesta de Nación fue que los terrenos serían traspasados directamente a sus titulares una vez que el proceso de urbanización sea efectivo.

<sup>3</sup> El Barrio Inta (Villa 19) y la Villa 6 fueron casos resonantes de esta política del macrismo. En caso del Barrio INTA durante el año 2012, en el marco de la Ley 4232, se entregaron títulos del propiedad a través del PROSUR HÁBITAT (Programa Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano) de la Corporación Sur.

<sup>4</sup> [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marconormativo\\_jefatura.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marconormativo_jefatura.pdf)

<sup>5</sup> Creado por ley 1.251 del 2003 tiene por objeto la ejecución de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>6</sup> Nota del Diario Perfil “Quiero una ciudad sin villas”.

Además de la participación en foros internacionales llevando la propuesta de integración urbana como sello de su gestión, Larreta también anuncia que nuevos procesos de urbanización. Cabe destacar que los mismos comparten dos particularidades: i) cada uno se realizaría a través de la sanción de una ley específica de urbanización, que requeriría de un consenso dentro de la legislatura porteña; ii) los proyectos podían aparecer asociados –con mayor o menor grado- a otros proyectos para la ciudad. Puntualmente nos referimos a la urbanización del asentamiento “El Playón de Chacarita” vinculado con la apertura de la Av. Triunvirato, del “Barrio Rodrigo Bueno” asociado a la sanción de norma urbana para la construcción del Barrio Solares de Santa María en un terreno cercano, y a la urbanización de la Villa 20 relacionada con la creación y construcción de la Villa Olímpica para los Juegos Olímpicos de la Juventud que se realizarán en octubre de 2018.

Las leyes de urbanización promovidas desde el ejecutivo se circunscribían solo a cambios de normativa urbana en un determinado polígono estableciendo apertura de calles y detalles sobre alcances constructivos<sup>7</sup>. En cambio, las propuestas que emanaron desde las organizaciones y vecinos proponían ampliar la mirada sobre los diferentes elementos que deben ser tomados en cuenta para promover un proceso de urbanización, especialmente la participación activa de organizaciones, vecinos y técnicos que puedan asesorarlos.

A partir de la presión y movilización de estos sectores, que dan cuenta de la larga lucha por el reconocimiento a los reclamos de la población villera, se alcanzan leyes de urbanización que en mayor o menor grado contemplan instancias de participación vecinal y regulan aspectos que exceden ampliamente a la normativa urbana propuesta por el gobierno. Entre los principales ejes que se ponen en discusión podemos mencionar: reconocimiento del proceso de integración socio-urbana, etapas del proceso de urbanización, realización de diagnóstico y censo, aspectos relativos a vivienda nueva, créditos, mejoramiento, infraestructura, reconocimiento de desglose familiar y establecer prioridades para la adjudicación de vivienda.

Un capítulo aparte merece la sanción de la ley 3.343 de urbanización de la Villa 31 y 31 bis sancionada en el año 2009 a partir de la iniciativa de la Mesa Activa por la Urbanización compuesta por vecinos, organizaciones y técnicos de la Universidad de Buenos Aires, que junto con legisladores de la oposición alcanzaron una norma que funcionó como un antecedente virtuoso para las leyes que se sancionarían años más adelante. La misma mesa que continuó activa elaboró en el año 2011 un proyecto de urbanización que luego se conformó como el Dictamen de la ley 3.343, que a pesar de los anuncios del nuevo gobierno de Larreta respecto al proceso de urbanización y la necesidad de alcanzar consensos, hasta el día de la fecha no ha sido tratado en la Legislatura Porteña. En cambio, la nueva gestión presenta como prioritaria para el proceso de urbanización la ley 5.733 para el traslado de la Autopista Illia que fue sancionada en diciembre del 2016.

En relación con las diferencias con las dos gestiones anteriores, sintéticamente podemos decir que los gobiernos macristas han tenido marchas y contramarchas en relación con la urbanización de villas con muy magros avances. En los primeros años de gestión de Macri, su discurso estuvo basado en la erradicación o en propuestas como las que esbozó la ex vice jefa de Gobierno, Gabriela Miccheli (actual vicepresidenta de la Nación) en los que entendía que la solución más eficiente y barata era pagarle una casa a cada uno de los vecinos para liberar los terrenos de la Villa 31 dado su valor por la ubicación estratégica<sup>8</sup>.

Luego, como mencionamos anteriormente, hacia fines de su primer mandato, lleva adelante el modelo de urbanización vinculado a la regularización dominial.<sup>9</sup> Este proceso lo promueve la

---

<sup>7</sup> La ley 5197 “de urbanización del barrio Cildañez” sancionada el 4 de diciembre de 2014 es un ejemplo de este tipo de normativa que asocia la urbanización únicamente al cambio de normativa urbana. El ejecutivo contó con el apoyo de sus legisladores y los del Bloque UNEN para aprobar esta ley que delimitaba un determinado polígono con traza de calles. Luego, el Gobierno anunciaría a través del sitio web oficial que se había alcanzado la urbanización del barrio. Ver nota en bibliografía.

<sup>8</sup> Declaraciones de Macri y Micheli: Diario La Nación: “Macri analiza llamar a un plebiscito sobre la urbanización de Villas”. Diario Clarín: “Reclamo de los sacerdotes de las villas por el plebiscito impulsado por Macri”. La Política Online; “Michetti propuso vender la villa 31 y desató un escándalo en la Legislatura”

<sup>9</sup> Esta propuesta también se trasladó a los complejos habitacionales a través de la sanción de la ley 3902/2011 por la que preveía la regularización dominial. Cabe destacar, que la ley contempla los aspectos de mejoramiento de infraestructura, pero

Corporación Buenos Aires Sur y la Secretaría de Hábitat e Integración Barrial (SECHI) que fue creada en el año 2011 en el marco del ese entonces Ministerio de Desarrollo Social. La Corporación Sur tuvo a cargo la urbanización del Barrio Los Piletones a partir de un modelo de intervención que contempló obras de infraestructura, mejoramiento de vivienda y entrega de títulos de propiedad, el cual tuvo serias fallas en su implementación y alcance. Hasta la actualidad, la Junta Vecinal electa de Los Piletones, junto con otras instituciones y actores, vienen reclamando por la fallida urbanización que trajo más problemas que soluciones al barrio y especialmente por la falta de participación<sup>10</sup>.

El presupuesto destinado al Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), máximo órgano a cargo de las políticas de vivienda, durante la gestión de Macri, descendió en relación con el presupuesto total sumado a la sub ejecución presupuestaria como práctica habitual en todos los ejercicios mientras que la población residente en villas y asentamientos aumentó de acuerdo a lo que muestran las estadísticas nacionales y de la ciudad<sup>11</sup>.

Durante los años 2013 y 2014 tiene una sanción similar de alrededor de 950 millones de pesos, que terminan con un gasto efectivo en el orden de los 700 millones de pesos. En el año 2015 la sanción aumenta a 1.155 millones de pesos, pero termina con un gasto de alrededor de 770 millones de pesos, muy similar a los años anteriores.

El presupuesto del año 2016, primer año de la gestión Larreta, aumenta a 1550 millones de pesos con una ejecución mayor a la de años anteriores, de alrededor de 1350 millones de pesos. El año 2017 fue el año de la gran ilusión, el presupuesto da un gran salto con una asignación de 7075 millones, que finalmente no es plenamente utilizado con un monto devengado de 3391 millones de pesos. Excede el marco de este trabajo realizar un análisis pormenorizado de la ejecución presupuestaria de la función vivienda, que por otra parte no sólo le corresponde al IVC, pero el objetivo es mostrar con estos datos algunos de los cambios que se producen pero también los problemas de sub ejecución presupuestaria, que mirado de manera detallada podría dar cuenta de otras áreas que continúan siendo desatendidas disminuyéndose su presupuesto en relación con las gestiones anteriores.

		SANCION	DEVENGADO
MM	2014	\$ 958,076,900	\$ 686,301,775
	2015	\$ 1,155,189,177	\$ 773,151,742
HRL	2016	\$ 1,547,020,119	\$ 1,343,280,611
	2017	\$ 7,075,703,395	\$ 3,391,224,220

Fuente: elaboración propia según datos de ejecución presupuestaria publicados en el B.O de la Ciudad de Buenos Aires.

De este modo, vemos que en principio la modalidad de abordaje de la problemática de villas y asentamientos tiene diferencias con los gobiernos anteriores, (dinamismo, eje en lo discursivo, cambios institucionales de organigrama que incluyeron la creación de secretaria con jerarquía y presupuestos) aunque esto no significa necesariamente que hayan modificado el rumbo en relación con el modelo inaugurado en el macrismo en la gestión de la ciudad. En este marco, la propuesta de este artículo es ahondar en el análisis de estas continuidades y rupturas a través de la mirada específica del proceso de urbanización de la Villa 20.

## LA VILLA 20

### LAS LEYES DE URBANIZACIÓN DE LA VILLA 20. TOMA DE TERRENOS Y PROMESAS INCUMPLIDAS.

no han sido condición para la entrega de títulos de propiedad. La ley prevé realizar un informe al cuerpo legislativo dos veces por año pero el ejecutivo no cumple con la norma.

<sup>10</sup> Nota página 12 "Los Piletones: algo huele mal en la villa modelo de Macri".

<sup>11</sup> Según datos estadísticos las villas crecieron un 52,3% entre 2001 y 2010.

La Villa 20 es uno de los barrios históricos de la ciudad con más de 80 años de vida. En la actualidad está emplazado en el polígono delineado por las calles Av. Gral. F. Fernández de la Cruz, Av. Escalada, la calle Larrazábal y las vías del Ferrocarril Gral. Belgrano y tiene 33 manzanas. De acuerdo a lo que indica el IVC, viven alrededor de 9.116 familias siendo un total de 27.900 personas y representando un crecimiento entre los años 2000/ 2016 de un 116%<sup>12</sup>.

Desde agosto de 2005, la Villa 20 tiene su propia ley de urbanización (ley 1770) que establecía afectar ciertos terrenos a la urbanización, realizar un censo y acordar los pasos a seguir para avanzar en el proceso. Dichos terrenos ya se habían incluido en el año 1991 en la ordenanza que creaba los Distritos U31 (N° 44.873), zonificación específica dada a todas las villas y asentamientos reconocidos de la ciudad. El marco para la sanción de esta se da a partir de la ley 148, que se sanciona en el año 1998 con el marco de la nueva constitución de la ciudad, la cual colocaba como atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios de la CABA.

En el año 2014, mientras esta ley se encontraba incumplida y en el marco de constante reclamos por la situación habitacional, se produce la toma masiva en los terrenos linderos a la villa propiamente dicha, los cuales formaban parte del polígono en el marco de la ley 1770. El terreno se encontraba en estado de abandono y de hecho en una parte del predio, cedido a la policía federal, funcionaba un cementerio de autos. Las 700 familias que toman el terreno bautizan al barrio como Papa Francisco en alusión a la reciente asunción como papa del Cardenal Mario Bergoglio. La toma dura más de 20 días hasta que se produce el desalojo de todas las familias, desalojo forzoso que termina con la promesa del gobierno de construir un barrio y tomar en cuenta a las personas que habían sido censadas y eran vecinos de la Villa 20 y barrios linderos como Pirelli, Villa 15, y el Asentamiento Obrero.

El gobierno desde el primer momento criminaliza la acción y no reconoce que en la zona había una problemática habitacional acuciante (especialmente el hacinamiento), de hecho el jefe de gobierno declara que el problema era la inmigración descontrolada provocando un problema diplomático con el gobierno de Bolivia. En este marco, no toma ninguna medida más que promover el desalojo<sup>13</sup>.

Tras el desalojo, que incluye enfrentamientos y un intento por volver a tomar el predio, la Jueza Liberatori ordena al jefe de Gobierno Mauricio Macri urbanizar la Villa 20 antes del 10 de diciembre de 2015. El reclamo de quienes tomaban era que ese predio se transformara en un barrio.

El gobierno de Macri termina con casi nulos avances sobre los terrenos pero con un proceso de organización potente de vecinos, organizaciones y técnicos de universidades que insistían en la necesidad de que ese proceso se llevara adelante. Los vecinos no sólo insisten sobre el respeto a la ley 1.170, sino que también proponen un proyecto de viviendas para el barrio, pedían que se realizara el proceso de remediación y los estudios necesarios para ver si las tierras eran aptas, entre otras cosas.

En ese marco asume Horacio Rodríguez Larreta, comenzando el 2016 con una renovada propuesta de promover el proceso de urbanización de la Villa 20, y presentando un primer proyecto de Ley de “urbanización” del barrio con la misma lógica de proyectos de urbanización del macrismo: se planteaba la apertura de calles (sin ningún tipo de consenso), el cambio de normativa urbana y cambio de zonificación.

El proyecto dejaba sin definición cuestiones fundamentales como obras concretas de infraestructura y servicios, lógicas de relocalización de viviendas, mejoramientos de las viviendas existentes, y otros. Este proyecto también abría el camino para una regularización dominial de lo existente sin modificar las condiciones de habitabilidad de ninguna vivienda. Esta proyecto motivo que el colectivo de del barrio organizado y fuertemente activo se dispusiera a trabajar en la modificación del borrador de la ley.

No solo esto, sino que en el momento que comienza la discusión del proyecto, dicho colectivo contaba incluso con una propuesta para la construcción de viviendas nuevas en el predio de “Papa Francisco” que fue elaborada con un conjunto de profesores y alumnos de la universidad, que luego fue utilizada de base para el proyecto final.

---

<sup>12</sup> Según Censo realizado por el departamento de estadística y Censos IVC en el año 2016.

<sup>13</sup> Conferencia de prensa en la Legislatura Porteña, el día 9 de diciembre del 2010.

En el proceso de construcción de la nueva ley de urbanización, podemos distinguir actores muy importantes que forman parte de este proceso y que en mayor o menor medida han aportado a los avances hasta el día de hoy. Por un lado la “Mesa Activa por la urbanización”, mesa conformada por organizaciones sociales y políticas del barrio, técnicos de la universidad y asesores de algunos legisladores de la ciudad, así como también participaron las defensorías y ONGs. Dicha mesa fue la que, en los inicios de la discusión del proyecto de Ley, ha conformado una masa crítica que pudo generar que la Ley finalmente votada - Ley nº 5.705, sancionada el 24 de noviembre del 2016 (primera lectura 8/9/2016) - contenga múltiples garantías que no se contemplaban en el proyecto original presentado por el ejecutivo.

Por otra parte, en el marco de la ley, artículo 2º, quedó conformada la "Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Villa 20" (MGP). La misma abarca a los organismos de la ciudad involucrados, los vecinos y organizaciones, con el objetivos de el desarrollo de las etapas de diagnóstico, elaboración, ejecución, control, monitoreo y evaluación del Proyecto Integral de Reurbanización (en adelante "PIRU"). Dicha mesa está coordinada por el IVC.

### EL PROYECTO VILLA OLÍMPICA

De manera concomitante a este proceso, Larreta anunciaba uno de los principales proyectos para lograr la integración de sur de la ciudad: la construcción de la sede de los Juegos Olímpicos de la Juventud que se realizarían en el año 2018, en los que el sur de la ciudad sería la casa de los deportistas y una vidriera para el mundo. Para llevar adelante este proceso debió sancionarse una ley (Nº 5704) que permitiera la construcción del complejo de departamentos que conformarían la Villa Olímpica.

Esta ley se sancionó a fines del 2016 e implicó que el viejo Parque de la Ciudad se fraccione para generar nuevos usos. Así es como se distribuye el nuevo suelo urbano fraccionado de la siguiente manera: 45 has quedan como UP “Parque de la Ciudad”; 4,8 ha Para el Hospital Cecilia Grierson; 10 ha Como Área de Equipamiento; 3,6 ha repartidas en 5 manzanas son las viviendas de Villa Olímpica que junto a 12 ha más conforman el Distrito U “Villa Olímpica”.

Cabe destacar que la ciudad incorporó 32 manzanas a partir de la sanción de la ley 5704 que produjo el cambio de norma sin que eso implique algún aporte adicional por parte de futuros inversores. La modalidad de venta de esas 32 manzanas queda poco clara en la ley, dejando a la Corporación Sur<sup>14</sup> a cargo de este proceso<sup>15</sup>. Asimismo señala que los montos recaudados por la enajenación de estos terrenos, que ya están urbanizados por medio de la inversión pública, deben distribuirse en un 50% para llevar adelante obras en la comuna 8 y el otro 50% para el proceso de urbanización de la Villa 20. A la fecha, no existe ningún tipo de información sobre la venta de estas tierras o sobre lo recaudado y su destino. El presupuesto para urbanización de la Villa 20 no tiene como fuente fondos que hayan resultado de la venta de tierras.

La misma ley establece que una vez terminados los juegos, los 1200 departamentos podrían ser adquiridos a través de un sistema de crédito del IVC en el marco de un desarrollo que excede a la Villa Olímpica y prevé inversiones en toda la zona.

No puede pensarse la emergencia de la Villa 20 sin tomar en cuenta el desarrollo de los juegos olímpicos aunque el gobierno siempre intentó mantener los proyectos absolutamente separados.

### EL PROCESO DE REURBANIZACIÓN DE LA VILLA 20

El proceso de reurbanización es llevado adelante por el IVC de acuerdo a lo que indica la ley 5.705/2016. El organismo conformó un equipo con una coordinación específica destinada a la Villa 20

---

<sup>14</sup> La Corporación Sur SE fue creada por la ley 470 y por iniciativa gobierno de Aníbal Ibarra en el año 2000. La creación de la sociedad del estado fue anunciada como el instrumento que permitiría el desarrollo e integración de la zona sur de la ciudad. Tiene el control de los bienes de dominio privado como en este caso de Villa Olímpica,

<sup>15</sup> Cabe destacar que existen dos instrumentos de este tipo en la ciudad, la Corporación Puerto Madero que fue creada como una SA en 1989 y la reciente aprobada Agencia de Bienes SE que tiene a su cargo el manejo de los bienes que no abarcan las dos anteriores. La Corporación Sur SE tuvo a su cargo la urbanización del Barrio Los Piletones y ha recibido múltiples denuncias por este proceso.

que estableció la dinámica de funcionamiento de los actores e instituciones que deben formar parte del proceso de reurbanización.

En este marco se estableció el funcionamiento de una “Mesa Técnica” encabezada por el IVC y conformada por los actores representantes de los vecinos, organizaciones e instituciones que forman parte de la “Mesa Activa por la Urbanización”. La Mesa Técnica trabaja en todos los puntos que van definiendo los avances del proceso de urbanización presentados por el IVC. También realiza propuestas sobre el desarrollo del proceso y los temas que aún no han sido abordados que en muchos casos son coincidentes con los principales aspectos que no han sido contemplados en la ley.

Cabe mencionar que el IVC avanzó en muchos casos sin que las decisiones fueron consensuadas, o incluso contrarias a lo acordado poniendo de manifiesto las falencias del proceso participativo. El caso de las licitaciones para las viviendas nuevas en el predio Papa Francisco es representativo en este sentido. El proyecto prevé la construcción de 1700 viviendas en 4 etapas. La primera licitación para la construcción de 525 viviendas en seis edificios sobre la Av. Francisco de la Cruz se lanzó con los primeros planos diseñados por el IVC sin tomar en consideración las modificaciones propuestas por la mesa que trabajó en una propuesta concreta. En la actualidad, vemos en la ejecución de las viviendas que estos cambios no se han podido incorporar, a pesar de la promesa de que serían incluirían, y que además plantea otro problema a futuro que será la diferencia con las siguientes etapas que tienen diferencias de diseño y de proyecto<sup>16</sup>.

No faltaron las críticas al gobierno por su apuro por la construcción de las viviendas nuevas y más visibles para quienes no viven dentro del barrio porque los 13 nuevos edificios a concretar en las etapas 1 y 2 están emplazadas sobre la Av. Cruz y dado que su inauguración está prevista para el mes de julio, casi en paralelo al inicio de los Juegos Olímpicos de Juventud. Este ejemplo pone de manifiesto que el proceso participativo hubiese permitido rediscutir la tipología de las viviendas de acuerdo a la información que brindaba el censo, el tipo de diseño para mejorar el uso y aspectos como la adjudicación de las viviendas, la regularización dominial, la conformación de los consorcios y el mantenimiento de espacios comunes. Todos estos temas, especialmente, cuáles son las familias que van a vivir en los nuevos departamentos y de qué manera se va a definir la elegibilidad de las mismas, aún son un interrogante dentro del proceso.

Otros de los puntos conflictivos del proceso de reurbanización son las obras en el barrio consolidado o macizo<sup>17</sup>. Las 33 manzanas del barrio requieren de un proceso de mejoramiento que necesita de un plan que abarque el mejoramiento de vivienda, esponjamiento, la traza de nuevas calles y fundamentalmente las obras de infraestructura para formalizar los servicios públicos (agua, cloacas, pluviales, electricidad). En el proceso de discusión de la ley, la pelea por la simultaneidad de obras fue una de las batallas perdidas por parte de la mesa activa, pues no hubo acuerdo por parte del gobierno de incluir este artículo. Este pedido hace referencia a que el proceso de construcción de obra nueva se realice en forma concomitante con las que son necesarias en el barrio consolidado.

Casi año y medio después podemos observar el porqué de esta negativa por parte del gobierno y el porqué de la gran preocupación por parte de los vecinos del barrio. La realidad muestra que aún no se ha podido avanzar con prácticamente ninguna obra estructural, ni de mejoramiento, que haya permitido que los habitantes del consolidado puedan mejorar su calidad de vida. Desde desacuerdos internos entre las áreas de gobierno participantes de la urbanización, hasta problemas con la empresa que ha ganado la licitación<sup>18</sup>, hicieron que el avance sea prácticamente nulo. No así en el sector de viviendas nuevas, el cual se encuentra a casi un 50% de ejecución.

La regularización dominial merece un capítulo aparte en este proceso, pues la discusión e intercambio sobre cómo se concretará dicha regulación, tanto en las viviendas del consolidado como

---

<sup>16</sup> Inicialmente el IVC llamo a concurso a través de la SCA para definir por sectores las 1700 viviendas. Cuando se comienza el proceso de discusión en el marco de la Mesa se desestiman estos concursos y se arma propuesta desde IVC. Si bien las primeras etapas se concretan con esta tipología, las últimas etapas (casi 40%) a construirse serán realizadas con uno de los concursos ganadores de la SCA.

<sup>17</sup> Cuando hablamos de consolidados nos referimos a la Villa propiamente dicha, el polígono delimitado por la ley 1770 sin considerar las tierras de “Papa Francisco”.

<sup>18</sup> Obra que estaba mal planteada, no solo por no considerarse a nivel integral con Papa Francisco, sino por ignorar la advertencia de los vecinos en relación a las problemáticas de un caño principal.

en las viviendas nuevas de “Papa Francisco”, aún no ha comenzado formalmente. Este no resulta un tema menor, pues ya han sucedido definiciones en donde se divisan algunos puntos que serán fundamentales a la hora de decidir dicha operatividad.

Uno de los puntos tiene que ver con el tratamiento a los inquilinos del barrio que no tiene la posibilidad de acceder a una vivienda nueva, por lo que el abanico de soluciones se acota. Esto se cruza con los límites entre los vecinos que ponen a disposición alguna parte de su vivienda en alquiler, o tiene otra casa de algún familiar, con aquellos vecinos que se dedicaron a construir inquilinatos.

Otro de los puntos es el scoring que dará las prioridades para los vecinos que se mudarán a las viviendas nuevas (las cuales tienen que ver con la afectación por apertura y esponjamiento en el marco del PIRU, antigüedad, discapacidad, hacinamiento y situación social, en ese orden de prioridades). Este ranking parece correcto, pero tiene su punto límite cuando se cruza con el tercer punto que es la capacidad de pago, de cumplimiento de pago de servicios y expensas futuras.

Todos estos puntos que hemos mencionado no agotan el debate sobre este proceso de reurbanización, que está en pleno desarrollo, pero son indicativos de algunos nudos de conflicto que tienen impacto concreto en los resultados que al día de la fecha se ven en el barrio. Según nuestra perspectiva, parte de estas tensiones, pueden estar ancladas en la mirada que tienen sobre la participación por un lado el gobierno y por otro cada uno de los actores e instituciones que son parte del proceso.

El gobierno pareciera estar abocado a implementar un proyecto, que ya está diseñado, y poder validarlo en la Mesa Técnica de modo de que la gestión se encuentre legitimada y acorde con lo que establece la ley. Por otro lado, otro grupo de actores entre los que se encuentran los vecinos, organizaciones sociales y políticas, de la sociedad civil, técnicos e instituciones, pujan por ser parte de las decisiones y en cada una de las etapas se ponen en juego temas nodales que hacen a la definición misma de lo que significa un proceso participativo y en el mismo sentido cuáles son los alcances de la reurbanización.

En este sentido, alguno de los interrogantes que quedan abiertos son si este proceso podrá reconocer que el crecimiento de la Villa 20 no solo refleja que ha aumentado la población sino fenómenos como la densificación promovida por la autoconstrucción y el esfuerzo personal, el mayor hacinamiento, la aparición de la figura del inquilino que también muestra el desarrollo de la construcción de viviendas destinados a este fin, entre otros aspectos que nos llevan a pensar que la villa no puede pensarse simplemente como un barrio informal homogéneo. Siguiendo a Víctor Pelli (2007) cuando analiza que los satisfactores de las necesidades habitacionales cambian permanentemente en función de las variaciones propias de las situaciones de pobreza, nos preguntamos si el gobierno podrá dar respuesta a los principales demandas que existen en el proceso que no hacen más que mostrar que en esos pedidos que se acumulan lo que se pone en relieve es la noción de integralidad y los alcances del proceso de reurbanización.

## PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE OBRAS. UNA COMPARACIÓN ENTRE EL PROYECTO VILLA OLÍMPICA Y LA REURBANIZACIÓN DE LA VILLA 20.

Siguiendo con la tesis que planteamos en este artículo respecto a analizar el proceso de reurbanización de Villa 20 en conjunto con el de la construcción de la Villa Olímpica, nos interesa abordarlo también desde el presupuesto y la ejecución de las obras de vivienda nueva que demandan los dos proyectos: Villa 20 y Villa Olímpica.

El siguiente cuadro contiene los fondos asignados por programas para proyectos Villa Olímpica y Villa 20 para los ejercicios 2016, 2017 y 2018. Cabe mencionar que se han consignado los totales por organismo interviniente sin discriminar por programa y obras para facilitar la lectura de la inversión total. Las obras de Villa 20 se realizan a través del IVC y la SSHI (antes SECHI) dependiente de Jefatura de Gabinete de ministros y Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat respectivamente. Las obras de la Villa Olímpica se ejecutan a través del un programa específico creado en el marco del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte. Respecto al año 2018 solo podemos consignar los montos sancionados por la ley de presupuesto ya que aún no han sido publicada la ejecución presupuestaria que se informa por trimestres. Los valores devengados son los que efectivamente se gastaron y se

ejecutaron. Villa Olímpica tiene inversiones en años previos<sup>19</sup>, que resultan montos menores, por esto mismo es que iniciamos el análisis a partir del año 2016, que fue cuando se anunció la concreción de los dos proyectos.

	ORGANISMO	2016		2017		2018
		SANCION	DEVENGADO	SANCION	DEVENGADO	SANCION
V. 20	JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - IVC	\$ -	\$ 101,529,880	\$ 2,016,404,000	\$ 890,240,876	\$ 1,297,993,000
	MINISTERIO HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO - SSHI	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 19,107,787	\$ 124,553,709
	TOTALES VILLA 20	\$ -	\$ 101,529,880	\$ 2,016,404,000	\$ 909,348,663	\$ 1,422,546,709
V. OLIMP	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y TRANSPORTE	\$ 838,596,484	\$ 1,174,673,786	\$ 1,247,348,327	\$ 1,513,375,900	\$ 143,439,056

Fuente: elaboración propia según datos de ejecución presupuestaria publicados en el B.O de la Ciudad de Buenos Aires.

El año 2017 fue el de mayor avance para ambas obras, aunque se puede observar que hubo diferencias en cada uno de los proyectos entre lo sancionado en el presupuesto anual y lo que finalmente se ejecutó (devengado).

La Villa 20 tenía asignado para el 2017 un total de \$ 2.016 millones de pesos, y el gasto real a fin de año fue de \$ 909 millones. Lo contrario le sucede a Villa Olímpica, que tenía asignado un presupuesto de \$ 1.247 millones de pesos y el gasto a fin de año fue mayor, de \$ 1.513 millones de pesos.

Entonces, lo que se observa es que se produjo una sub ejecución de \$ 1.107 millones en Villa 20, mientras que el gasto para la Villa Olímpica aumentó en \$ 266 millones.

Desde 2016 a la fecha, el GCBA concretó la construcción de toda la villa olímpica que contempla la apertura de calles, las obras de infraestructura, el espacio público, las instalaciones deportivas y los 1200 departamentos. De acuerdo a lo que analizamos en el apartado anterior respecto a la situación de la Villa 20, podemos decir que existen importantes diferencias tanto en la ejecución presupuestaria como en el desarrollo de los tiempos de obras que ponen de manifiesto las prioridades de gestión del GCBA.

## REFLEXIONES FINALES

Comenzamos este trabajo preguntándonos acerca de las distancias entre las gestiones de Macri y Larreta y los nuevos proyectos que se inauguran a partir del cambio de la jefatura de gobierno. Nuestro objetivo fue dilucidar si alguna de estas diferencias son indicativas del cambio de rumbo en la política de vivienda del gobierno y sobre el modelo de ciudad inaugurado por Macri.

Esta nueva impronta que introduce Larreta viene acompañada con la idea de la construcción de vivienda nueva, lo cual renueva preocupaciones respecto a lo que serán nuevos complejos habitacionales tomando en consideración la situación de los más de 50 complejos habitacionales que existen en la ciudad.

La vivienda nueva promovida por el estado había sido prácticamente abandonada en años anteriores. El discurso de Emilio Basavilbaso, anterior titular del IVC, era claro en este sentido cuando indicaba que había que orientarse hacia la “promoción del hábitat” en desmedro de la “construcción del hábitat” poniendo el foco en los procesos de regularización dominial. Asimismo, señalamos los cambios institucionales y el mayor presupuesto orientado a la materia, aunque resta un análisis profundo del destino de los fondos, que en muchos casos siguen sufriendo el histórico problema de reasignación y sub ejecución.

Hemos marcado las diferencias respecto no solo al protagonismo que Larreta le ha dado a la urbanización sino al cambio en el discurso en relación con la necesidad de reconocer y promover estos

<sup>19</sup> El proyecto de Villa Olímpica tiene presupuesto ejecutado entre 2014 y 2015 de 97 millones de pesos.

procesos. Recordemos, por solo poner un ejemplo, que la Villa Rodrigo Bueno tiene una causa judicial iniciada en 2005 que le ordena al gobierno urbanizar y que éste mismo apeló y hasta había calificado el fallo como un “disparate”. ¿Qué es entonces lo que cambió entre esta calificación de disparate al anuncio de que la urbanización de la Villa Rodrigo Bueno será un modelo para el mundo? Creemos que esta pregunta no puede responderse sin analizar la gestión de Larreta en sentido más amplio tomando en cuenta que cada proyecto de urbanización anunciado tiene relación con otra propuesta de desarrollo para la ciudad.

El cambio en la actitud de abordar el problema de las villas no puede ser analizado sin tomar en cuenta la necesidad de desarrollar otro tipo de proyectos en la Comuna 8. Nos preguntamos en este sentido, si a más de 10 años de iniciada la gestión del PRO en la ciudad, y con Macri habiendo ganado las elecciones nacionales, podría desarrollarse un proyecto como el de Villa Olímpica sin dar algún tipo de respuesta en la comuna que más porcentaje de su territorio tiene integrado por villas y con su población que prácticamente la única que crece en la ciudad. Las estadísticas muestran que la población en villas se duplica en la ciudad entre los últimos dos censos nacionales, y en el caso de Villa 20 según datos del IVC hay un crecimiento de más del 100% en 16 años. Este escenario da cuenta de que el acceso al hábitat digno de los sectores populares continúa creciendo.

Por otro lado, la continuidad respecto a las acciones que se promueven para el desarrollo de la zona sur se ven plasmadas en el proyecto de Villa Olímpica sintetizadas en la venta de tierras públicas, el crecimiento del valor de la tierra y la promoción del desarrollo inmobiliario. El gobierno abrió las inscripciones para la venta de departamentos de la Villa Olímpica en el mes de marzo de este año, cuyo acceso será a través de un sistema de puntos que orienta los créditos a sectores medios/medios altos desconociendo el problema de acceso a la vivienda que tienen amplios sectores que viven en la comuna 8 y en las comunas del sur de la ciudad.

Por estas razones vemos en algunas cuestiones que aún no han podido saldarse en el proceso de Villa 20, los principales interrogantes respecto a los alcances que puede tener el proceso urbanización, que como mencionamos a lo largo del estudio de caso de la Villa 20, está absolutamente atravesado por la capacidad de las organizaciones y vecinos que han logrado condicionar todo el proceso que en principio fue planteada de una manera muy diferente por el gobierno.

Desde la sanción de la ley que logra aspectos muy importantes en términos de permitir mecanismos participativos, mencionar las diferentes etapas del proceso de urbanización hasta las etapas de implementación en los que las definiciones que ha tomado la mesa técnica ha producido cambios importantes en el diseño de las viviendas y llamados de atención constantes que no han permitido, por ejemplo, que no se aborden los problemas de infraestructura en la parte consolidada que al día de la fecha están en plena discusión. En las cuestiones que no pudieron ser discutidas y garantizadas en el marco de la ley como analizamos anteriormente vemos hoy las principales preocupaciones del proceso y la lucha de los diferentes actores que presionan por alcanzar un proceso de intervención integral.

En resumen, la iniciativa de llevar adelante procesos de urbanización durante la gestión de Larreta aparece como una oportunidad para continuar desarrollando otros proyectos para la ciudad que parecieran dar continuidad y profundizar la mirada de una ciudad que continúa retrocediendo en términos de distribución y acceso al espacio urbano. El escenario se presenta novedoso en relación con las oportunidades que la población villera, junto con importante colectivo por el hábitat digno en la ciudad, tienen a través del nuevo marco normativo que han luchado por conseguir y por las posibilidades de incidir en los procesos de urbanización que se han iniciado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- PELLI, Víctor (2007). *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad.* NOBUKO.
- RIOFRIO, Gustavo, Calderón Julio y M. Zolezzi, 2001, *Estudio sobre Cultura Registral*, COFOPRI-DESCO, Lima, Perú.

- CRAVINO, María Cristina, (2006). Las Villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana (Buenos Aires: UNGS).
- CRAVINO, María Cristina, (2009). Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires, (Buenos Aires: UNGS)

**Notas:**

- Discurso de Rodríguez Larreta: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/discurso-de-asuncion-del-jefe-de-gobierno-horacio-rodriguez-larreta>
- Nota por Cildañez: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/celebramos-la-urbanizacion-del-barrio-cildanez>
- Nota por Declaraciones de Micheti: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/72586/>
- Nota por declaraciones de Macri: [https://www.clarin.com/ultimo-momento/reclamo-sacerdotes-villas-plebiscito-impulsado-macri\\_0\\_H1z7VJp0aYg.html](https://www.clarin.com/ultimo-momento/reclamo-sacerdotes-villas-plebiscito-impulsado-macri_0_H1z7VJp0aYg.html); <https://www.lanacion.com.ar/1019498-macri-analiza-llamar-a-un-plebiscito-sobre-la-urbanizacion-de-villas>
- Nota La Nación crecimiento poblacional: <https://www.lanacion.com.ar/1653114-la-poblacion-de-las-villas-crecio-un-523-entre-2001-y-2010>
- Nota Página 12 por Los Piletones: <https://www.pagina12.com.ar/20583-los-piletones-algo-huele-mal-en-la-villa-modelo-de-macri>
- Nota Perfil “quiero una ciudad sin villas”: <http://www.perfil.com/sociedad/larreta-quiero-una-ciudad-sin-villas.phtml>

**Leyes:**

- Ley 1251/ 2003: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1251.html>
- Ley 5197/2014: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5197.html>
- Ley 3343/2009 Villa 31: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3343.html>
- Ley 4232/2012 Barrio INTA: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4232.html>
- Ley 5733/2016 de traslado de la autopista illia: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5733.html>
- Ley 1170 Urbanización Villa 20: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1770.html>
- Ley 148 Urbanización de Villas: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html>
- Ley 5704 Villa Olímpica: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5705.html>
- Ordenanza 44873/91 Distrito U31: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/47119>

**ISBN 978-987-4415-46-2**

