
Dra. María Cristina Cravino, Dr. Sebastián Pilo y Lic. Pablo Vitale*

Villa 31 y 31 bis: la lucha por la urbanización, la sanción de la Ley N° 3343 y el rol de la Justicia.

Introducción

La propuesta de este artículo es reconstruir el ciclo sociopolítico en torno a la sanción de la Ley N° 3343, que dispone la urbanización de la Villa 31-31 bis y reflexionar acerca de las consecuencias de su incumplimiento. Rastreamos algunos antecedentes históricos, en particular el proceso de lucha de los habitantes de este barrio desarrollado entre 2006 y 2009, focalizando en el ciclo contencioso que se desplegó en diferentes arenas: dentro del propio barrio, en el espacio público del resto de la ciudad y en diferentes agencias gubernamentales, legislativas y judiciales. Ese proceso fue el que derivó, en diciembre de 2009, en la votación unánime de la ley en la Legislatura de la Ciudad, que establece la formación de una Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa. Esta instancia horizontal multiactoral formuló un minucioso dictamen de ejecución, presentado a mediados de 2011, producto de una prolongada discusión que involucró a referentes y organismos afectados al proceso de urbanización dispuesto, incluyendo distintas agencias gubernamentales —tanto del nivel local como nacional— y representantes barriales.

*Dra. María Cristina Cravino

Antropóloga, Magíster en Administración Pública. Doctora en Antropología. Investigadora CONICET- UNGS. Dirige la Maestría en Estudios Urbanos ICO-UNGS. Secretaria Académica del Posdoctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Docente universitaria.

Dr. Sebastián Pilo

Abogado (UBA) y candidato a Magíster en Derecho, con especialización en Derecho Administrativo (UP). Co-Director de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), en áreas de Derecho a la Ciudad y Acción Legal Comunitaria.

Lic. Pablo Vitale

Licenciado en Ciencia Política y candidato a Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Coordinador del Área de Derecho a la Ciudad de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Integra el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Docente universitario UBA y UNSAM.

Hasta el presente solo se han realizado obras puntuales de mejoramiento barrial y sigue sin resolverse la integración urbana de esta villa a la ciudad, así como su regularización dominial. Se estima que el barrio actualmente alberga a más de treinta mil habitantes.

Villa 31 de Retiro: una larga historia de lucha

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como el resto de las grandes urbes latinoamericanas presenta una importante desigualdad relacionada con el acceso al conjunto de bienes y servicios para la reproducción de la vida que ofrece la ciudad. Estas características son apropiadas de forma diferencial, según los niveles socioeconómicos de los habitantes, que se encuentran divididos socioespacialmente.

Las villas,¹ en este contexto, albergan a una creciente porción de la población de menores ingresos que encuentra en las mismas una respuesta a su necesidad de vivienda. A lo largo de su historia, las villas de la Ciudad fueron formándose, creciendo o siendo objeto de intentos² de erradicación o radicación, conforme a las políticas habitacionales vigentes y a los vaivenes de los sucesivos regímenes político-económicos. En todos los casos, mantuvo su función de albergue de población trabajadora sin posibilidad

de responder por otras vías a su necesidad de vivienda y —agreguemos— de *ciudad*.

Las formas de intervención en estos barrios por parte del Estado fueron cambiando en el tiempo. Los paradigmas que caracterizaron las políticas públicas pueden distinguirse en tres etapas: la primera, durante la década de los años 60 y parte de la década del 70 se plantearon políticas de erradicación con vivienda a cambio, que fueron implementadas muy parcialmente. Luego siguió un proceso de erradicación masivo efectuado compulsivamente entre 1976 y 1983, —durante el cual desaparecieron muchos barrios o quedaron solo unas pocas viviendas en varios—. Esto constituyó un punto de quiebre: la última dictadura militar ejecutó una brutal política de desalojos y deportación de migrantes de países limítrofes e inclusive del interior del país. La tercera etapa se corresponde con el paradigma vigente, que postula la valoración del espacio autoconstruido, su integración y regularización. Esta perspectiva es incorporada a la letra de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996. Sin embargo, las políticas hacia villas desde la recuperación de la institucionalidad democrática resultan erráticas e insuficientes con respecto a la escala y la compleja profundidad de la problemática. Inclusive, contradictorias al precepto de *radicación*.

En el caso de la Villa 31,³ estas intervenciones

1-El concepto de “Villa Miseria” fue popularizado a fines de los años cincuenta por Verbitsky (2003); para remitirnos a otras definiciones —en las que no profundizaremos— ver, entre otros, Cravino (2006). Parte de lo que sigue retoma los avances de investigación presentados en Ramos y Vitale, 2011.

2- Hacemos referencia al término “intento” porque en la Ciudad de Buenos Aires, con excepción de un pequeño barrio en la década de los años 70, ninguna villa fue intervenida a modo de integración y radicación en su totalidad. Por el contrario, sí hubo numerosos casos de desalojos completos, en particular durante la última dictadura, pero también durante la etapa democrática de 1983 hasta la actualidad.

3- La Villa 31-31 bis está formada por dos grandes áreas, repobladas durante diferentes etapas posteriores a la última dictadura. La Villa 31 propiamente dicha es el sector que se consolida a mediados de la década del 80, subdividido en los barrios Inmigrantes, Güemes, YPF y Correo-Comunicaciones. La Villa 31 bis se forma después del emplazamiento de la autopista Illia y actualmente es el que concentra mayor población; se subdivide en Playón Este y Oeste, Ferroviario, Cristo Obrero y Autopista. En diciembre de 2010 se agrega el barrio San Martín, que linda con la terminal de ómnibus. Todo el perímetro de los sectores mencionados está afectado por la urbanización que dispone la Ley 3343.

estatales deficitarias resultan aún más agudas, dado que la misma fue dejada fuera del alcance de los acotados programas de urbanización de villas que se aplicaron en la ciudad. Los territorios en los que esta villa se emplaza fueron y son objeto de varios planes de desarrollo inmobiliario destinados a sectores de altos ingresos o infraestructura, en particular durante el gobierno presidencial de Carlos Menem. Fue objeto de desalojos parciales en la década del 90 a fin de construir la autopista Illia, que hoy divide en dos el barrio. Paradójicamente, fue a comienzos de esa década cuando se hicieron anuncios de programas de radicación y se comenzó el proceso jurídico consecuente, que luego fueron dejados sin efecto, y ya en 2000 se anunciaron nuevos desalojos, aunque no fueron ejecutados. Desde 2007, cuando asumió un nuevo gobierno local (encarnado en un partido con orientación de centro-derecha), se realizaron desalojos en zonas puntuales cercanas a dicha autopista o sobre trazas de ferrocarril y otros fueron parcialmente desactivados, postergándose esa decisión. Por esta razón, constituye un caso paradigmático la incertidumbre que sufren los pobladores de las villas en relación a las decisiones estatales.

En ese contexto, desde la década de 1990 comienzan a conformarse las organizaciones de base territorial a fin de dar respuesta a todas estas decisiones públicas o anuncios fallidos, aspectos que en buena medida comparten con el resto de las villas de la Ciudad.

El surgimiento de la Mesa por la Urbanización de la Villa 31-31 bis (2006-2009).

A mitad de la década del 2000 comenzaron nuevas propuestas de erradicación parcial de la Villa 31-31 bis por parte del Instituto de la

Vivienda de la Ciudad (IVC). Los vecinos comenzaron a organizarse para resistir un nuevo desalojo, no obstante el mismo gobierno local dejó de lado su iniciativa. La Villa 31 contaba con un cuerpo de delegados numeroso y con dificultades para funcionar, mientras que la Villa 31 bis acababa de ganar una lucha con el IVC y también había adoptado la forma de cuerpo de delegados, pero separados del de la 31. En ese momento comenzaron a contar con la colaboración de agentes externos, profesores y estudiantes de universidades públicas y ONGs.

El año 2007 fue muy turbulento en cuanto a las decisiones que se tomarían en relación con el futuro del barrio. Se trató de un año electoral, donde se elegiría nuevo Jefe de Gobierno de la Ciudad. En campaña, el futuro Jefe de Gobierno, Mauricio Macri declaró su voluntad de erradicar la Villa 31.⁴ En esa coyuntura se abrió una instancia de diálogo con el entonces Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), que tenía bajo su jurisdicción la mayor parte de las tierras en las que se ubica la Villa 31-31 bis. Para esta negociación se constituyó un espacio de articulación entre vecinos, ONGs, y organizaciones profesionales.⁵ Faltaban solo unos meses para que se produjera la asunción de un nuevo Jefe de Gobierno y el inicio de la regularización dominial era fundamental para conjurar el peligro de desalojo. La expectativa generada por el diálogo con el organismo nacional no tardó en

4- Ver *Página 12*, 21/11/07 y 4/8/07; *Noticias Urbanas*, 11/7/07; *Clarín*, 4/8/07; *La Nación*, 3/12/07.

5- Aunque la Villa 31 tiene desde 1999 un sistema de representación por delegados, la falta de llamado a elecciones implicó que en 2007 no hubiera una organización barrial legitimada formalmente. Muchos de los delegados cuyos mandatos habían caducado fueron participantes activos en la vinculación con el ONABE y diferentes instancias de la lucha por la urbanización del barrio.

frustrarse: el mismo día de la firma del primer convenio-marco entre los vecinos y el ONABE, el funcionario responsable se ausentó y no volvió a abrir instancias de diálogo.⁶

La confluencia de esta frustración frente al Gobierno Nacional y el contexto amenazante con el que comenzaba la gestión de Mauricio Macri generó la decisión de realizar una marcha de pobladores de la Villa 31-31 bis a ambas sedes gubernamentales, que tuvo una amplísima convocatoria y asistencia. No obstante, este hecho no fue reflejado en los medios de comunicación audiovisual o gráfico. Ninguno de los dos niveles del Estado les dio respuesta, más allá de un simple recibimiento de sus notas.

Ese espacio participativo, centrado en representantes barriales, fue el germen de una nueva organización barrial que agrupaba ahora a los dos sectores (31 y 31bis). Desde su inicio recibió el asesoramiento y acompañamiento de distintas organizaciones como Madres de Plaza de Mayo/Línea Fundadora, ONGs de activismo judicial como el Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos (COHRE) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), además de profesionales y equipos de universidades nacionales.

La nueva frustración provocó una reorganización y fortalecimiento del espacio multisectorial en el que se convertiría la “Mesa por la Urbanización”. Vecinos, referentes y colaboradores mantuvieron la periodicidad semanal de las reuniones y se fueron planteando objetivos de corto y mediano plazo para avanzar en respuestas a las problemáticas urgentes y en los reclamos de fondo. Se rotaban los lugares y se realizaban reuniones en simultáneo por zonas.

De la amenaza de desalojo a la reorganización barrial

Una de las primeras acciones del gobierno de Mauricio Macri fue judicializar la situación de la villa a fin de “congelar” el crecimiento del barrio, que era considerado un problema para la gestión. Por esta razón pidió una medida cautelar para detener las construcciones en la Villa 31-31 bis. La prohibición de la entrada de material al barrio, dispuesta por la jueza en lo Contencioso Administrativo Federal Cecilia de Negre, fue uno de los detonantes para que a fines de 2008 se diera una medida de gran resonancia impulsada desde la *Mesa por la Urbanización*: el corte durante más de ocho horas de la Autopista Illia en reclamo de la apertura de instancias de diálogo con el GCBA para dar solución a necesidades inaplazables y para instalar la demanda de urbanización del barrio.⁷ La airada primera respuesta de Poder Ejecutivo local, sin embargo, fue reemplazada algunas semanas después por la conformación de un espacio de negociación con referentes barriales de la Villa 31-31 bis.

No obstante, el repertorio de acción colectiva elegido trajo consecuencias negativas a la organización barrial: la criminalización de la protesta. Cinco referentes barriales,⁸ pertenecientes a la “Mesa por la Urbanización”, fueron acusados de violar el Código Contravencional, llegando a ser procesados por la jueza María Araceli Martínez, aunque luego absueltos. Esta resolución favorable se dio en un contexto en el que los cinco referentes estuvieron apoyados jurídicamente por organizaciones de Derecho a la Ciudad (ACIJ y COHRE). La estrategia

7- *Clarín* 19/11/2008 y *Página 12* 21/11/08.

8- Amalia Aima, Ramón Ojeda, Malvina Vargas, Julian Wald y Aida Campó.

6- Ver *Página 12*, 9/12/07.

de criminalización de la protesta fue utilizada reiteradamente por el Gobierno de la Ciudad como amenaza ante la decisión de acciones colectivas por parte de los/as vecinos/as.

Las instancias de diálogo abiertas a partir de la medida de lucha contaron con la participación de los ministros de Desarrollo Social y de Ambiente y Espacio Público. Esta última cartera, por discutible que resulte su pertinencia con respecto a problemáticas como los servicios e infraestructuras, o sobre la propia urbanización, fue la responsable fundamental de las acciones del GCBA desarrolladas en la Villa 31-31 bis durante los primeros años de gestión de Mauricio Macri. Esta “confusión” de atribuciones se explica en el marco de una reformulación de la distribución de competencias entre los organismos estatales —problemática generalizada en relación a las políticas habitacionales durante la gestión de gobierno local que se inicia en 2007—. La dispersión de responsabilidades entre organismos de reciente creación y el desplazamiento de las que tradicionalmente recaían en otras de mayor trayectoria, redundó en la multiplicación de las prestaciones deficitarias ya padecidas por quienes viven en las villas de la ciudad. Por un lado, se crea la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) y, por otro, se produce el desplazamiento casi total de las competencias del IVC sobre villas y asentamientos, en buena medida a la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) (Ricciardi y Sehtman, 2008), de las que quedan exceptuadas la Villa 31-31 bis y la Villa Rodrigo Bueno, así como las villas nacidas en las dos últimas décadas, conocidas como “nuevos asentamientos urbanos”. En el marco de esta dispersión de competencias, el presupuesto del GCBA para el mejoramiento de las villas se fue reduciendo año a año, a lo que se suma una constante subjecución de las partidas asignadas.⁹

9- Sobre el punto, ACIJ ha emitido numerosos informes

En ese contexto, no resultó extraño que la instancia de negociación de los pobladores de la Villa 31-31 bis con el Ministerio de Ambiente y Espacio Público del GCBA no avanzara sustantivamente. Entre otros problemas, los vecinos de estos barrios manifestaron que en “las reuniones no se registran ni se labran actas, no se deja ingresar a los profesionales que asesoran a los vecinos, no se aclara la perspectiva ni la institucionalidad del espacio, se limita la participación de algunos referentes”.

En paralelo, la actividad de la “Mesa por la Urbanización” desarrolló como estrategia un acercamiento a la Legislatura de la Ciudad, manteniendo al barrio en proceso de deliberación a partir de las informaciones recabadas. A instancias de la presidencia de la Comisión de Vivienda de la legislatura,¹⁰ empezó a avanzarse en una propuesta de ley de urbanización de la villa que tomó como base el anteproyecto elaborado por un equipo de la Facultad de Arquitectura de la UBA, dirigido por el Arq. Javier Fernández Castro. Este proyecto se desarrolló en diferentes etapas y sucesivos prototipos de vivienda, en espacios participativos con los vecinos del barrio, tomando como antecedentes otras experiencias latinoamericanas.

Mientras tanto, las puertas del Poder Ejecutivo del GCBA permanecieron cerradas para los referentes barriales y persistió la falta de voluntad de convocar a elecciones que refrendaran los mandatos de los delegados. En paralelo, comenzaron a organizarse por medio de la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) algunas cooperativas que realizaban pequeñas tareas de mejoramiento o limpieza en el barrio, sin que

periódicos hasta la fecha, los que pueden consultarse en <http://acij.org.ar/publicaciones/derechos-y-construccion-comunitaria-en-villas/>.

10- A cargo del entonces diputado Facundo Di Filippo.

constituyera una política general, sino formas discrecionales de generar interlocutores barriales por fuera de los cuerpos de delegados/as. Por esta razón, y reclamando una vez más avanzar en la urbanización y despejar totalmente el fantasma del desalojo que rondaba aún el barrio, dada la hostilidad manifiesta por las autoridades locales, se decidió una nueva protesta, recurriendo nuevamente al corte de autopista en abril de 2009. Esta medida no tuvo ni la potencia ni la repercusión de la de noviembre de 2008, por lo que la “respuesta” del Poder Ejecutivo porteño fue dejar sin la prestación de planes de trabajo a una de las cooperativas que apoyó la medida de fuerza, cuyos referentes formaban parte de la “Mesa por la Urbanización”. Se exponía entonces la intencionalidad de orientar en forma discrecional los recursos a las cooperativas, cuya continuidad quedaba supeditada al no enfrentamiento al gobierno local.

Mientras el futuro del barrio se encontraba en una nebulosa y no quedaba claro si el gobierno porteño planificaba erradicar la villa —o una parte de ella—, o intervenir en las condiciones urbanas del barrio, se dispuso el desarrollo de un censo de población y viviendas. A diferencia de las décadas anteriores, este no fue implementado por el IVC, sino por la Dirección General de Estadística y Censos del gobierno porteño. Este hecho generó un clima de mayor confusión en la población, acrecentamiento de temores y circulación de rumores sobre su futuro. Desde la *Mesa por la Urbanización* y a partir de las ONGs y equipos de la UBA y la UNGS, se realizó una veeduría informal del censo y se relevaron numerosos casos de subregistros, fundamentalmente entre inquilinos.¹¹ Si bien algunos datos censales fueron difundidos en el transcurso de

2009, el informe completo se hizo público recién un año después. El principal problema era que no se trataba de un censo anónimo, sino un relevamiento de población con nombre y apellido, aun cuando estos datos no podrían ser utilizados debido al secreto estadístico que le cabe al organismo a cargo. Esto generaba mucho temor a que este dato fuera utilizado en contra de la población habitante de los barrios.

Judicialización del conflicto: reclamo de elecciones de referentes barriales

A partir de una demanda presentada por el entonces Presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña, Facundo Di Filippo, y varios vecinos de la villa, el juez en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, Andrés Gallardo, determinó la intervención judicial de tres villas (entre ellas, la 31-31 bis) para normalizar el sistema de representación barrial a partir del llamado a elecciones, en tanto se encontraban caducos los mandatos de los representantes barriales y, mientras las autoridades locales no llamaran a elecciones, las organizaciones vecinales estaban en situación de acefalía. Para esto tomó como base lo estipulado en la Ley N° 148/98 de Urbanización de Villas de la Ciudad de Buenos Aires, que plantea el carácter periódico de las elecciones y la responsabilidad del GCBA sobre las mismas. En la Villa 31-31 bis fue designado como interventor el Arq. Javier Fernández Castro (impulsor del anteproyecto de urbanización de la Villa, desde la FADU-UBA). Esto generó controversias con el Poder Ejecutivo local, que rechazaba dichas medidas, en particular cuando el Poder Judicial decidió penalidades para los funcionarios que incumplieran con las resoluciones dictadas. El resultado de esta intervención fue la sanción de un nuevo estatuto, la elección de nuevos referentes

11- El relevamiento no incluía, por ejemplo, referencias a las condiciones de hacinamiento o inserción laboral.

(con un mandato de 3 años), distintos niveles de representación territorial (desde manzana, a sector y barrio), la unificación de la organización barrial de las dos villas, y la orden de generación de algunas mejoras puntuales urgentes en las condiciones urbanas del asentamiento.

Esta demanda judicial, a su vez, convivió con muchas otras, tendientes a revertir los déficits de infraestructura y las violaciones de derechos a quienes habitan en el barrio.¹²

La Ley de Urbanización y su frustrada implementación

Durante todo 2009, la Mesa por la Urbanización tuvo como objetivo el avance del mencionado proyecto de ley presentado en la Legislatura. En diciembre se sancionó la propuesta con el sorpresivo voto unánime de los/as legisladores/as —incluido el oficialismo—.

La Ley N° 3343¹³ propone la regularización e integración urbana de la Villa 31-31 bis, partiendo del respeto de la mayor parte de la trama existente, es decir, la autoconstruida por los vecinos. Constituye, sin dudas, uno de los hitos más relevantes de la historia de lucha de

12- Para el año 2009 estaban en curso al menos nueve demandas y medidas cautelares, con diferentes objetivos: prestación de servicios públicos (riesgo sanitario, Exptes. N° 20898/0 y 24045/1; provisión de agua, Exptes. N° 20898 y 31796/0; transporte escolar, Expte. N° 32839/0), antidesalojos (para la manzana 107, Expte. N° 30514/0; sobre todo el polígono de la Villa, Expte. N° 31699/0); y sobre las elecciones de representantes barriales (se desarrolla en el punto siguiente; Expte. N° 31699/0). Años después ACIJ patrocinaría a un grupo de vecinos/as en la causa “Aima”, tendiente a forzar el efectivo cumplimiento de las normas tendientes a la reurbanización del barrio.

13- La norma es, a su vez, complementaria de la Ley N° 148, que declara “de atención prioritaria a la problemática Social y Habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios” de la Ciudad.

quienes habitan y habitaron la Villa 31-31 bis. Su votación resultó, a su vez, un importante impulso para que los referentes barriales pudieran bregar por la unidad de los habitantes de la totalidad de la villa (ahora conformada en un solo barrio y ya no Villa 31 y 31 bis con políticas separadas) y trabajar con el objetivo de lograr la integración urbana, con una norma que despejaba la amenaza de desalojo. Sin embargo, como veremos, ese proceso distó de hacerse efectivo por la renuencia del Gobierno local a implementar la ley, que el partido gobernante contribuyó a sancionar.

Entre los fundamentos del proyecto que da origen a la ley,¹⁴ se sostiene que

Históricamente, la ausencia de acuerdos institucionales por parte de los distintos niveles de gobierno con responsabilidad directa sobre el barrio, y la falta de una verdadera voluntad política dispuesta a llevar a cabo un plan de urbanización que brinde una solución definitiva ha producido un estado de indefinición permanente sobre el barrio, que obliga a quienes residen en él a vivir en un continuo estado de alerta y en una perpetua precariedad y condiciones inhumanas. [...] El presente proyecto de ley busca poner fin a tantos años de indefiniciones y garantizar el marco local para hacer efectivo el derecho a la vivienda de todos los habitantes del barrio.

Del texto de la Ley N° 3343 —de solo 9 artículos y 3 cláusulas transitorias— surgen una serie de definiciones, que podrían categorizarse en tres grupos:

14- Expediente N° 2913/08, de autoría del entonces Diputado Facundo Di Filippo.

1- Integración urbanística del barrio y radicación definitiva de sus habitantes

A lo largo de su texto, la Ley adopta tres decisiones fundamentales en este aspecto:

a) La Villa 31-31 bis será un barrio más de la ciudad, integrado a su entorno (arts. 1°, 2°, 7° y CT 1)

Esta definición da por concluida (al menos formalmente y mientras la norma mantenga su vigencia) la fuerte discusión que existió históricamente, respecto del destino que debía darse al polígono correspondiente al barrio.

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, quien tiene a su cargo las competencias constitucionales en materia de planificación urbana, decidió que el polígono en cuestión debía integrarse a la trama urbana de la ciudad, y destinarse a “viviendas, desarrollo productivo y equipamiento comunitario”.

Dicha definición —cabe aclarar— es independiente de la situación dominial de las tierras en cuestión (de titularidad mayoritaria del Estado Nacional), por cuanto las políticas de usos urbanísticos son resorte de las legislaturas locales.

b) El Estado de la Ciudad no puede desalojar, ni reubicar fuera del barrio, a ninguno/a de sus habitantes (art. 9°)

La segunda definición fundamental que identificamos se relaciona con la limitación que establece el art. 9° de la ley, en cuanto impide la ejecución de desalojos forzosos producto de la implementación del proceso de reurbanización.

Dicha definición brinda a los/as habitantes del barrio —al menos respecto del Estado local—, la seguridad de que en ningún caso el proceso en cuestión impactará en sus trayectorias de vida del modo en que se había intentado en otras oportunidades —ya sea material o

discursivamente—: el lanzamiento compulsivo de las familias de las viviendas que ocupan.

Asimismo, la norma prevé una garantía adicional para aquellos hogares que habitaban el barrio al momento de sanción de la norma (según el censo poblacional que se realizó en el marco de su cumplimiento): en el caso de que las viviendas que ocupan estas familias necesiten ser relocalizadas —de acuerdo con el proyecto urbanístico definitivo—, se les garantizará, en acuerdo con las mismas, una solución habitacional de similares características dentro del polígono del barrio.

c) Quienes habitan en el barrio tienen derecho a la regularización dominial de sus viviendas, y deberán construirse las unidades nuevas que resulten necesarias (arts. 3°, 4° y 7°)

Finalmente, la norma prevé una serie de pautas para regularizar dominialmente las viviendas del barrio —tanto las existentes como aquellas nuevas que deban construirse—.

En primer lugar, establece que se garantizará “la adjudicación prioritaria de las unidades de vivienda a los actuales habitantes” del barrio. Dicha priorización implica que solo podrán adjudicarse unidades a personas que no habitan en el barrio en caso que el proyecto urbanístico prevea un exceso en la construcción de unidades.¹⁵ Asimismo, la Ley prevé la construcción de las viviendas nuevas que resulten necesarias para posibilitar el proceso de reurbanización —ya sea para los casos en que deben realizarse relocalizaciones, como en aquellos de viviendas sin condiciones mínimas, o en condiciones de hacinamiento—.

En segundo lugar, se le asigna a la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa la función específica de generar “los mecanismos adecuados para disponer la

¹⁵- En los ajustes posteriores al proyecto este hipotético excedente de vivienda se descartó.

regularización dominial y catastral de los inmuebles afectados al proceso de urbanización con fines de vivienda única”. Ello implica revertir la actual situación de inseguridad en la tenencia que sufren quienes habitan en el barrio.

Finalmente, debe agregarse que la Ley no realiza distinción alguna entre los/as distintos/as habitantes del barrio respecto de los derechos que les asisten en el proceso. Ello implica que, tanto los/as “propietarios/as” de sus viviendas, como quienes son considerados “inquilinos/as” (por cuanto abonan a los primeros por el uso de las viviendas o sectores de vivienda que ocupan), detentan en condiciones de igualdad los mismos derechos hasta aquí expuestos: a no ser desalojados en forma forzosa, a acceder a una vivienda adecuada dentro del predio, y a la regularización dominial de sus viviendas.

2- Planificación y gestión multisectorial e interdisciplinaria

La Ley N° 3343 atribuye a la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa” la planificación e implementación del proceso de urbanización que dispone, para lo cual señala como referencia “los parámetros urbanos, sociales y culturales” del anteproyecto “Barrio 31 Retiro - UBACyT A401/04 - Las Articulaciones Ciudad Formal-Ciudad Informal” (art. 2°).

La Mesa se integra con representantes de las diversas áreas gubernamentales de la Ciudad con competencia en la materia (espacio público, desarrollo urbano, desarrollo social, vivienda), la Defensoría del Pueblo local, 6 Legisladores de la Ciudad, 6 representantes de diversas áreas competentes del Estado Nacional, 2 Diputados/as nacionales, un representante de la Universidad de Buenos Aires y

un representante del equipo técnico que elaboró el anteproyecto¹⁶ (art. 5°).

A dicha Mesa se le adjudicaron diversas competencias para la planificación e implementación del proceso de urbanización. Entre ellas, la generación de los mecanismos adecuados para disponer la regularización dominial y catastral de los inmuebles; la remisión a la Legislatura de la Ciudad de los proyectos de rezonificación y de expropiación de los inmuebles que resulten necesarios; la elaboración de mecanismos adecuados para garantizar la implementación de criterios uniformes en la construcción de viviendas nuevas y en la consolidación de las existentes; y la elaboración de propuestas de readecuación normativa en materia del trazado de vías de acceso rápido en el área. Asimismo, se adjudicó a sus miembros el rol de veedores durante la realización del censo poblacional que ordenaba la ley y que se realizó al año siguiente.

Adicionalmente, se brindaron facultades para la solicitud de informes a organismos públicos y particulares; y para solicitar colaboración y asesoramiento de personas y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales especialistas en la materia (art. 7°).

Finalmente, atento la superposición de competencias entre el Estado local y el Estado Nacional (titular de dominio de las tierras en cuestión), la Ley prevé en su Cláusula Transitoria Primera, que “hasta tanto se efectivicen los convenios necesarios con el Gobierno Nacional para la efectiva transferencia dominial de los predios correspondientes al polígono al que refiere el art. 1º, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizará las acciones que resulten necesarias, en el marco de sus facultades, a los

16- Como se verá, en la etapa de implementación de la Ley se incorporó formalmente a la Mesa, con voz y voto, a la representación vecinal.

fin de la concreción de los objetivos de la presente Ley”. Ello implica que, si bien el Gobierno de la Ciudad debe realizar las gestiones que resulten necesarias con los titulares de los predios del barrio con el fin de posibilitar la concreción de los objetivos de la norma, ello no exime al Estado local de implementar todas las acciones que no impliquen alteraciones en el régimen dominial, y que resulten necesarias para la implementación del proceso de urbanización.

Como se advierte, en conclusión, se ideó un modelo de planificación y gestión del proceso de urbanización que se caracteriza por involucrar a diversos sectores (distintas carteras del sector público; distintos poderes del Estado; distintos niveles de gobierno; actores universitarios y no estatales), y distintas disciplinas (urbanísticas, ambientales, habitacionales, sociales, etc.)

3- Participación ciudadana en el proceso

La Ley N° 3343 establece el derecho de los/as habitantes de la Villa 31-31 bis¹⁷ a “participar en toda aquella decisión que los afecte”, y a “expresar su voz” en las reuniones de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa que tiene a su cargo la planificación e implementación de la urbanización dispuesta (art. 6°).

Asimismo, si bien el mecanismo de participación no estaba expresamente previsto en el texto de la Ley (en el momento en que se sancionó aún no se había regularizado la representación vecinal en el barrio), sí preveía que, en forma casi inmediata a la constitución de la referida mesa de gestión (en los primeros 15 días), esta debía dictar el Reglamento de Participación de los/as

representantes y vecinos/as del barrio. Al respecto, aclaraba que “No podrá a través del mismo restringir el efectivo ejercicio de su derecho a participar...” (Cláusula transitoria tercera).

Finalmente, ya en la etapa de implementación de la norma, dicha previsión se tradujo en la incorporación, con voz y voto, de la representación vecinal en la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa—ello se materializó en una primera etapa en la incorporación de la figura de la intervención designada judicialmente, que luego fue reemplazada por los/as 10 Consejeros/as electos—; y en numerosas asambleas barriales destinadas a debatir con los/as vecinos/as los anteproyectos de dictamen que se elaboraron en consecuencia.

La sanción de la Ley N° 3343 tuvo los problemas que tienen las leyes que se aprueban el 9 de diciembre:¹⁸ en el recinto legislativo los/as diputados/as no tuvieron siquiera la oportunidad de argumentar su voto; hasta último momento no se sabía con seguridad si el proyecto se trataría; su redacción se terminó de concluir horas antes de su aprobación; y se desaprovecharon oportunidades para recibir mayores aportes de distintos sectores. Aun así, la norma implica un avance extraordinario en el reconocimiento de derechos de quienes habitan la Villa 31-31 bis, ha representado una de las conquistas más relevantes en la historia de lucha de las organizaciones que allí han surgido, y es —a la vez—una herramienta potente en la continuidad de dicha lucha desde ese momento y a futuro.

17- Se refiere específicamente a “los/as delegados/as y vecinos/as del barrio”.

18- Último día antes del final de los mandatos legislativos, en que se suelen sancionar centenares de normas.

El trabajo de la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa”. Alcances de su dictamen.

En 2010, en cumplimiento de la Ley N° 3343, se constituyó en la sede de la Legislatura local, la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 Bis”, presidida por la presidenta de la Comisión de Vivienda de dicho cuerpo.¹⁹ La Mesa mantuvo sus reuniones periódicas a lo largo de más de un año y logró que se integren efectivamente a la misma —además de las dependencias y funcionarios/as del Gobierno de la Ciudad obligados—, los organismos y funcionarios/as nacionales y universitarios “invitados” por la ley, así como la representación vecinal electa.²⁰

A pesar de las numerosas vicisitudes de dicho proceso —sobre las que aquí no profundizaremos—, la Mesa creó diversas comisiones temáticas *ad-hoc* encargadas de elaborar los distintos anteproyectos parciales, y finalmente logró emitir su Dictamen —en cumplimiento de la Cláusula Transitoria Segunda de la Ley— conteniendo el plan “Urbanización del Barrio 31 Carlos Mugica”.

Dicho plan presenta dos tipos de disposiciones: por un lado, aquellas que constituyen propuestas de reforma normativa, que por su naturaleza requieren necesariamente la aprobación del Poder Legislativo —local o nacional—; por el otro, aquellas decisiones que no requieren cambios legislativos, y que la Mesa dispone en ejercicio de facultades propias conferidas en virtud de la Ley N° 3343.

Entre las primeras podemos encontrar la propuesta de modificación de la normativa urbanística,

el plan para eventuales expropiaciones y/o transferencias de inmuebles, y los actos de disposición de inmuebles estatales, entre otras.

Entre las segundas se advierten la mayor parte de los aspectos incluidos en el “anteproyecto urbano definitivo”, las metodologías de intervención sobre viviendas a consolidar, los lineamientos para el diseño de viviendas nuevas y para las relocalizaciones, las instrucciones para la creación de una unidad ejecutora que desarrolle el proyecto definitivo, y las pautas para el acceso a la información pública sobre el proceso. Respecto de estas, el propio dictamen los considera “aspectos dispositivos”. Es importante resaltar que, a nuestro entender, estas disposiciones obligan jurídicamente a los actores involucrados, por haber sido determinados en ejercicio de competencias propias de la Mesa conferidas por la Ley N° 3343.

Sin perjuicio de ello, el conjunto de las disposiciones del dictamen fueron presentadas posteriormente por integrantes de la Mesa como proyectos de Ley —tanto en el ámbito legislativo local como nacional—. Estos proyectos nunca fueron tratados por dichos cuerpos (debiendo ser vueltos a presentar periódicamente ante cada vencimiento de su vigencia parlamentaria), en un contexto en el que el oficialismo local optó por no declararse abiertamente en contra, pero tampoco contribuir a la aprobación del dictamen para continuar con la implementación del proyecto urbano. En ámbitos menos públicos, el Gobierno local afirmaba querer dejar caducar el dictamen y presentar una nueva Ley para la Villa 31-31 bis.

Luego de la emisión del dictamen y la presentación de los proyectos de ley, los/as distintos actores/as involucrados/as parecieron interpretar que la labor de la Mesa creada por la Ley N° 3343 había concluido, no se volvió a convocar hasta la fecha. La falta de tratamiento posterior de dichos proyectos de ley por parte de los

19- La entonces diputada Rocío Sánchez Andía.

20- Como se explicó, previo a que dicha elección se concretase la representación vecinal estuvo a cargo de la intervención designada judicialmente.

Poderes Legislativos implicó la imposibilidad de exigir formalmente al Poder Ejecutivo porteño avances en el proceso de reurbanización, en cumplimiento de la Ley N° 3343 y del dictamen emitido en su consecuencia.

A nuestro entender, sin embargo, tanto la Ley como el dictamen —este último con excepción de aquellos aspectos que por su naturaleza requieren ineludiblemente del dictado de nuevas leyes— obligan a los actores estatales involucrados a implementar todos los pasos posibles necesarios para concretar sus objetivos —es decir, para la integración urbanística de las Villas 31-31 bis, la radicación definitiva de sus habitantes y el acceso efectivo por parte de estos al derecho a un hábitat adecuado—.

Por contraste, la falta de avances significativos por parte de los distintos Poderes del Estado en torno a dicho proceso, desde la emisión del dictamen hasta la fecha (febrero de 2016), representa una clara violación al orden jurídico vigente —que surge de los mandatos de la Constitución de la Ciudad, de las Leyes N° 148 y 3343, y de los aspectos dispositivos del Dictamen emitido por la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 Bis”—. Se trata de una situación de fuerte contradicción, difícil de explicar, ya que el oficialismo local no dudó, a lo largo de todos estos años, en mostrar su rechazo o indiferencia a la generación de un proyecto de urbanización consensuado.

Las actuales controversias alrededor de la Villa 31 y nuevas incertidumbres

La lucha por la implementación de la Ley N° 3343, además de frustraciones dejó aprendizajes entre los/as vecinos/as y delegados/as barriales. En primer lugar, merece destacarse

que la organización vecinal ahora es conjunta, agrupando la Villa 31 y 31 bis. Siempre fue un solo barrio, pero la gestión estatal los había constituido en dos, y desplegado en ellos políticas diferenciales. Ese es quizás uno de los principales logros. En segundo lugar, se generaron aprendizajes sobre la lucha del derecho a la ciudad, con el apoyo de ONGs, iglesias y universidades públicas. Las organizaciones barriales adquirieron experiencia formativa, tanto en la confrontación como en el diálogo. El apoyo de funcionarios/as del Estado, como el Judicial o la Legislatura, les permitió comprender que existen agencias públicas que pueden compensar —al menos parcialmente— la falta de atención del Poder Ejecutivo. Los pobladores buscaron que esos acuerdos institucionales quedaran plasmados en normas o dictámenes judiciales, que tuvieron un efecto parcial.

El contexto actual parece poco alentador en ese sentido. Un ciclo de alto activismo judicial dentro de los órganos encargados de administrar justicia parece haberse cerrado y la Legislatura en los últimos años no se ha hecho —al menos institucionalmente— eco de los reclamos de quienes viven en villas y asentamientos.

Una de las consecuencias del proceso de judicialización, en particular cuando esto sucedió por medio del acompañamiento legal de ONGs especializadas en derecho a la ciudad —junto a iglesias y universidades— fue la “juridificación de las demandas sociales” (Azuela, 2006). Ello significa la apelación a recursos normativos para el reclamo de derechos; la apropiación de conocimientos legales y actores judiciales a los que recurrir. Más allá de ese proceso de *empoderamiento jurídico*, la estrategia implicó también entrar en las temporalidades propias del proceso judicial, que la mayoría de las veces no se condicen con los tiempos de la acción colectiva barrial y con los procesos políticos de los actores

de los otros poderes públicos. Menos aún con algunas necesidades acuciantes padecidas en villas y asentamientos.

Los mecanismos propios de la disputa en los ámbitos legislativos y judiciales no llevan irredimible y necesariamente a una configuración organizativa barrial determinada. Pero es necesario señalar la precaución de que los lenguajes, codificaciones y términos de estos espacios deberían evitar subordinar a las dinámicas propias de los territorios en los que se gestan las demandas. Considerando, además, que no hay una relación de causalidad necesaria entre reconocimiento normativo y cumplimiento de derechos, en última instancia la concreción de los mismos sigue estando sujeta a la capacidad del sector social en cuestión de articular eficazmente dichas demandas, incorporarlas a la agenda pública y lograr la presión suficiente para ampliar los consensos en torno a esos reclamos (muchas veces apelando al apoyo de la llamada *opinión pública*).

Por otra parte, la fuerte presencia de organizaciones políticas en los barrios generó fuerzas que, en algunos casos, acompañaron los procesos de lucha, en otros los fracturaron, buscaron desactivarlos o directamente contrarrestarlos. Esto último muy especialmente cuando se implementaron desde el Estado local políticas de distribución discrecional de recursos entre referentes barriales (las conocidas “políticas clientelares”), que fueron un obstáculo para la consecución de la lucha por la urbanización.

En el período comprendido entre 2007 y 2015 las tensiones políticas entre el Gobierno Nacional —propietario de las tierras— y el Gobierno local —con potestad para generar la normativa del suelo, aplicar programas de urbanización y programas sociales— constituyeron uno de los principales obstáculos para avanzar en propuestas consensuadas de urbanización;

aunque ello no es insalvable, como lo muestra la Mesa que funcionó a raíz de la sanción de la Ley N° 3343. El inicio de una etapa donde existe una coincidencia entre el partido gobernante (PRO) de la Ciudad de Buenos Aires y del nivel nacional, abre fuertes incertidumbres —y quizás algunas expectativas— sobre el proceso de urbanización de la Villa 31-31 bis.

En principio, y en particular a partir de la citada ley, el desalojo compulsivo de los/as pobladores de la Villa 31-31 bis no es una opción viable. A pesar de ello, el Gobierno de la Ciudad dejó trascender que busca modificar el proyecto de ley consensuado, para generar una norma flexible que le permita elaborar su propio proyecto —lo que, a su vez, podría dar lugar a eludir la necesaria consulta a los pobladores—.

Finalmente, cabe advertir aquí sobre el rol que tienen los grandes medios de comunicación sobre el tema, que en la última década han contribuido mayoritariamente a profundizar la estigmatización de este barrio y a mostrarlo como el paradigma de un “crecimiento descontrolado” de la informalidad urbana, y no como el exponente de una deuda social inaceptable.

Sin embargo, y trascendiendo las políticas públicas efectivamente implementadas, en el último tiempo la totalidad de los actores parecen haber virado sus discursos hacia la necesidad de revertir la actual situación de segregación urbana del barrio. Más allá de las distintas formas en que ello pueda expresarse concretamente, lo cierto es que parece iniciarse una nueva etapa. En ese contexto, el destino que le depara a este barrio es uno de los grandes interrogantes que se abren en el período político iniciado el 10 de diciembre de 2015.

BIBLIOGRAFÍA

AZUELA, Antonio, *Visionarios y pragmáticos. Aproximación sociológica al derecho ambiental*, Editorial Fontamara, México, 2006.

CRAVINO, María Cristina, : *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, UNGS, Los Polvorines, Buenos Aires, 2006.

OSZLAK, Oscar: *Merecer la Ciudad*, Humanitas, Buenos Aires, 1991.

RAMOS, Julia y VITALE, Pablo, “De luchas y leyes: la experiencia de la Mesa por la urbanización y radicación de la Villa 31 -31 bis y su relación con el Estado”; en Urquieta, P. (comp.) *Ciudades en Transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*, Ed. Plural, La Paz, 2011 pp. 295-314.

RICCIARDI, Victoria y SEHTMAN, Alejandro: “Fragmentación e ineficiencia. Breve descripción y análisis preliminar de las recientes transformaciones en la política de villas del Gobierno de la Ciudad”, ponencia presentada en el *Seminario Ciudad y programas de hábitat*, UNGS, Los Polvorines, Prov. de Buenos Aires, 2008.

SMULOVITZ, Catalina, “Petición y creación de derechos: la judicialización en Argentina”, en Sieder, Schjolden y Angel (ed.): *La judicialización de la política en América Latina*, Univ. del Externado de Colombia, Bogotá, 2008.

VERBITKSY, Bernardo, *Villa miseria también es América*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2003.