

El espacio doméstico en los procesos de urbanización de villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las formas y los modos de habitar.¹

Sandra Inés Sánchez, sandrainesanchez@gmail.com, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente-Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires-Argentina-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-Observatorio del Derecho a la Ciudad

Federico Manuel Kulekdjian, fedeku@gmail.com, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente-Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires-Argentina-Observatorio del Derecho a la Ciudad

Jonatan Emanuel Baldiviezo, jonatan.baldiviezo@gmail.com, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente-Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires-Argentina-Observatorio del Derecho a la Ciudad

Dávide Ciuna, davide.ciuna@gmail.com, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente-Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires-Argentina

Resumen

En el año 2016, el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lanzó un plan de inversión de 7.069 millones de pesos en diferentes líneas de acción destinadas a la integración socio-urbana de cinco villas de emergencia de la ciudad. Dicha integración socio-urbana constituye un proceso desplegado en diferentes instancias y que implican: a) tendido de redes de infraestructura urbana; b) acondicionamiento de las viviendas existentes a partir del mejoramiento de sus estructuras materiales que será acompañado de un esponjamiento del tejido a partir de la apertura de calles y la remoción de viviendas a los efectos de garantizar accesibilidad y condiciones de iluminación, ventilación y salubridad a todas las viviendas; y c) construcción de conjuntos habitacionales destinados a los habitantes que serán relocalizados como consecuencia de la remoción de las viviendas.

Se analizarán las concepciones del espacio doméstico, formas y modos de habitar, y los modelos e imaginarios que los inspiran en el contexto de los procesos de integración socio-urbana y su relación con las tomas de decisiones del gobierno. Se propone un estudio de casos interdisciplinario de dos villas (Playón de Chacarita y Barrio Padre Carlos Mugica) que implica la arquitectura, planificación urbana, el derecho y las ciencias políticas, con una propuesta de análisis discursivo a partir de un intenso trabajo de campo y de registro de todo el proceso proyectual desde la definición de los proyectos de ley con la determinación de los polígonos, los trazados urbanos y la definición de tipologías.

Palabras clave: villas-espacio doméstico-formas de habitar-modos de habitar-proceso proyectual

¹Este trabajo se realizó en el marco de los siguientes proyectos subsidiados: UBACyT- Modalidad I 20020150100191BA: “Derecho y justicia en las problemáticas habitacionales: el rol de las instituciones y las organizaciones sociales”, con sede en el ISU/FADU/UBA (Directores: Sandra Inés Sánchez y Rodrigo Amuchástegui)- Programación Científica 2016-2018 (1/1/2016-31/12/2017); UBACyT Interdisciplinario 20620160100005BA, Area Marginaciones Sociales PIUBAMAS: “Espacio social y políticas públicas de acceso a la tierra y la vivienda en Buenos Aires en perspectiva histórica”, con sede en la Sección de Antropología Social; Instituto de Ciencias Antropológicas; Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires; (Directoras: Claudia Fabiana Guebel y Sandra Inés Sánchez). Programación Científica 2017-2019 (1/1/2017-31/12/2019); y el Proyecto CONICET: *Intersubjetividades en el espacio doméstico en la Ciudad de Buenos Aires en dos escenarios históricos* (2017-2018).

Introducción

En el año 2016, el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires² lanzó un plan de inversión de 7.069 millones de pesos en diferentes “líneas de acción” destinadas a la “integración socio-urbana” de cinco villas de emergencia de la ciudad (Villas 31-31 bis, 20, Rodrigo Bueno, Lamadrid y Playón de Chacarita). Dicha “integración socio-urbana” constituye un proceso desplegado en diferentes instancias y que implican: a) tendido de redes de infraestructura urbana; b) acondicionamiento de las viviendas existentes a partir del mejoramiento de sus estructuras materiales que será acompañado de un “esponjamiento” del tejido a partir de la apertura de calles y la remoción de viviendas a los efectos de garantizar accesibilidad y condiciones de iluminación, ventilación y salubridad a todas las viviendas; y c) construcción de conjuntos habitacionales destinados a los habitantes que serán relocalizados como consecuencia de la remoción de las viviendas.

A estos efectos, se crearon leyes de urbanización para cada una de las villas, y desde el año 2017 se pusieron en funcionamiento múltiples dispositivos participativos (Mesas de Gestión Participativa, Mesas Técnicas, y demás instancias) tendientes a arribar a propuestas consensuadas, en los que colisionan las formas democráticas representativas, deliberativas y participativas y las posiciones del Estado (representados en el Instituto de la Vivienda del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), de los diferentes ámbitos relacionados con la justicia como la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo, y representantes del ámbito legislativo, con las de los propios habitantes, que conformados en diferentes grupos y sectores sociales, político partidarios y multisectoriales ponen en confrontación formas y modos de habitar, acordes con múltiples modelos e imaginarios de ciudad, de espacio doméstico, sociales y profesionales.

Se analizarán las concepciones del espacio doméstico, las formas y modos de habitar, y los modelos e imaginarios que los inspiran en el contexto de los procesos de integración socio-urbana y su relación con las tomas de decisiones del gobierno en dos villas de la ciudad: Playón de Chacarita y Barrio Padre Carlos Mugica (ex Villas 31 y 31 bis). Mientras las formas de habitar se constituyen a partir de prácticas más automatizadas y menos autoconscientes, los modos son intersubjetivos, singulares y característicos de los grupos y sectores culturales que los despliegan en un marco de mayor ajuste sus necesidades y requerimientos. Como señala Schutz, “el mundo de la vida cotidiana” es un mundo intersubjetivo. Esto implica, por un lado, que este mundo no es privado o individual sino común a los diferentes grupos y sectores vinculados por múltiples y variadas relaciones sociales que actúan no solo sobre lo inanimado, sino también en relaciones sociales que inducen a actuar y a reaccionar (1974: 198).

Se propone un estudio de casos interdisciplinario de dos villas de la ciudad, Playón de Chacarita y Barrio Padre Carlos Mugica (Villas 31 y 31 bis) que implica la arquitectura, planificación urbana, el derecho y las ciencias políticas, con una propuesta de análisis discursivo a partir de un intenso trabajo de campo y de registro de todo el proceso proyectual desde la definición de los proyectos de ley con la determinación de los polígonos, los trazados urbanos y la definición de tipologías.

En Playón de Chacarita viven de 2764 personas que representan 1042 familias con un total de 513 viviendas (GCBA 2018).³ El proyecto implica la mejora de 300 viviendas “que quedarán en

²En adelante CABA.

³El 67% de las viviendas están sobre pasillos; el 90% tiene acceso al agua de sus viviendas por red informal; el 97% no tiene red de gas; el 92% tiene acceso a red cloacal informal; el 90% tiene acceso a la red eléctrica sin medidor.

el sector histórico del barrio”, y la construcción de un conjunto de viviendas⁴ nuevas para las relocalizaciones con una cantidad de 678 viviendas.

En el Barrio Padre Carlos Mugica viven cerca de 60000 personas, conformadas en 10400 hogares en un predio de 46 hectáreas (GCBA 2018b)

Los procesos participativos

Frente al repliegue del Estado en las villas de la ciudad, los procesos de “urbanización” fueron históricamente llevados delante por los mismos habitantes que fueron construyendo las infraestructuras de manera autogestionaria. Inspirada en el espíritu participativo que atraviesa la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires del año 1996, con la Ley 148 del año 1998 se declaró de atención prioritaria la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios que preveía la creación de una Comisión Coordinadora Participativa para elaboración del diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas socio-habitacionales a desarrollarse a futuro.⁵ Poco después, en el año 2000, se creaba el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14 destinado a elaborar, ejecutar y verificar el plan integral de urbanización de manera consensuada con los habitantes. Si bien por medio de estas leyes se sentaban precedentes acerca de que los procesos en las villas debían contemplar a los habitantes como actores primordiales del proceso, la verdadera consideración de estos procesos como participativos ha sido progresiva, en diferentes etapas y según múltiples concepciones acerca de lo que significaba lo participativo.

En el año 2008 se creó la Secretaría *ad hoc* de “Derechos Sociales y Económicos”, conocida comúnmente como Secretaría Villera, bajo la órbita del juez Roberto Gallardo, que tenía como objetivo tramitar todos los casos de urbanización, atención de salud y elecciones dentro de las villas y núcleos habitacionales de emergencia.⁶ En ese mismo año, desde el GCBA se creó la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) destinada a atender las emergencias de infraestructura en las villas, y posteriormente, en el año 2011, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), que en el discurso institucional está centrada en “la búsqueda de soluciones para los grandes problemas de nuestras villas, asentamientos y complejos habitacionales, con una función articuladora e integradora de las políticas y programas de gobierno en la zona Sur” (Macri 2016: 10). El rol central de estos organismos consistió en brindar y regularizar los servicios de infraestructura urbana: cloacas, agua, desagües, y electricidad, provisionales y precarios, hasta tanto se abordara el proceso definitivo de urbanización. Para el jefe de gobierno Horacio Rodríguez Larreta, esta secretaría se convirtió en una “herramienta fundamental” de “acercamiento a sectores donde existía poca presencia institucional permanente” (2016: 12).

En Con la SECHI y la UGIS, desde el gobierno se instauró un nuevo concepto de urbanización identificado como “re-urbanización” que reconocía, al menos discursivamente los

⁴De cuatro manzanas.

⁵Hasta la llegada de Macri a la jefatura de gobierno porteño, el abordaje institucional en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, estaba determinado por un programa que databa del año 1998, el Programa de Radicación, Integración y Transformación de villas y núcleos habitacionales transitorios que apuntó a la radicación definitiva de villas y NTH desde programas integrales con “principios de integración social y participación de los sectores afectados”.

⁶En el año 2011 Gallardo asumió el cargo de Defensor General Adjunto en lo Penal, Contravencional y de Faltas y la secretaría quedó a cargo de la jueza Elena Liberatori. En el año 2013, el Consejo de la Magistratura de la CABA ratificó que la secretaría quedara a cargo de Liberatori para el trámite de los expedientes colectivos en materia de derechos económicos sociales y culturales.

procesos preexistentes, y que actuaba a demanda sobre las situaciones de emergencia o bien a partir de la intervención en diferentes dispositivos de abordaje en el espacio público que en muy contadas excepciones se desprendían de las demandas de cada barrio (como la remodelación de plazas, canchas de deportes). El abordaje de la infraestructura urbana y las situaciones de emergencia, se implementó de manera articulada con las organizaciones que históricamente llevaron adelante estos procesos. Inauguraban así un contacto personalizado con los representantes de las diferentes villas que fueron los que canalizaron la gestión clientelar con modalidades de gerenciamiento y ejecución de las obras más o menos participativa.

Luego de tres años de funcionamiento de la SECHI, el gobierno comenzó a editar el periódico *De Villa a Barrio* que fue concebido como el “retrato de un Estado presente, cercano y activo que busca instalar como gobierno” (2016: 32). En el año 2016, publicó también un libro de título *De Villa a Barrio 2012-2015* en el que se condensaban los logros de toda la gestión. Respecto del libro se señala que: “Esta publicación es una herramienta pedagógica y de comunicación de la SECHI, Secretaría de Hábitat e Inclusión en donde se difundieron los proyectos físicos y sociales realizados en las villas, complejos habitacionales y núcleos habitacionales transitorios de la Ciudad de Buenos Aires...” (SECHI 2016: 4).

Se señala en el libro *De villa a Barrio*:

Un gran reto en villas como la 1-11-14 es bajar la densificación, para esto se debe avanzar con la regularización dominial y la apertura de calles. Nuestras intenciones son solo la manera de iniciar el real proceso de urbanización. Se está llegando con el Estado a lugares donde se conformaron estados paralelos durante 70 años. Tiene sus propias instituciones, sus organismos de control. El desafío es desarticular esos estados paralelos con proyectos de hábitat e inclusión. (SECHI 2016: 231)

Bajo este concepto de “estados paralelos” se estaban refiriendo a las culturas villeras, con sus propias historias y lógicas socio-espaciales que se proponía desde el GCBA erradicar. Estas intenciones eran solo “la manera” de iniciar el “real proceso de urbanización”, y este proceso tenía como finalidad la “desarticulación” del tejido socio-espacial que se entendía como un “estado paralelo”. La supuesta “inclusión” consistía entonces en un proceso de expulsión para bajar la densidad poblacional y así poder abordar un proceso de regularización dominial y de apertura de calles.

En el año 2009 se sancionó la Ley 3343 de urbanización de las Villas 31 y 31 bis, y en el mes de mayo del año 2011 se elaboró el Dictamen “Urbanización del Barrio 31 Carlos Mugica” que creaba la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para las Villas 31 y 31 bis”.

El proceso eleccionario de los representantes de las diferentes villas se llevó adelante entre los años 2014 y 2016. Simultáneamente, desde la Defensoría del Pueblo se tomaba la decisión de llevar un proceso de descentralización del organismo que se encaró a través de la Dirección de Villas que depende de la Subsecretaría de Descentralización para abordar un trabajo territorial en las villas que incluía la apertura de sedes y la realización de actividades y mesas de trabajo de defensa, protección y promoción de los derechos de los habitantes (DP 2016).

En el año 2016, con el lanzamiento del plan de gobierno de “integración socio-urbana” de cinco villas de la ciudad se inició un proceso de debate de las diferentes leyes de urbanización de los barrios, en los que volvió a dirimirse concretamente la índole de la participación e incidencia en la toma de decisiones futuras en las diferentes etapas del proceso de

urbanización. Con la sanción de la primera ley, la de la villa 20, se generó un proceso de capitalización de experiencias para las siguientes villas de Rodrigo Bueno y de Chacarita.

Este plan de gobierno resultó una oportunidad para generar negocios inmobiliarios con suelo público. El discurso oficial se focalizó en argumentar las obras innecesarias como el desvío de la Autopista Illia y la construcción de un parque lineal elevado a la manera del *High Line Park* neoyorquino (en las Villas 31 y 31 bis), la Villa Olímpica (que dilató el proceso de urbanización de la villa 20), y la promoción del gran negocio inmobiliario de Elsztain, una suerte de gran Dubai argentina a construir en los terrenos de la ex Ciudad Deportiva de la Boca, que se acompañaron con un intenso proceso de venta de tierras públicas, y el endeudamiento interno y externo como condición de la urbanización.

En líneas generales, los procesos participativos habilitados en los contextos de los procesos de integración urbana de todas las villas han sido más discursivos y ficcionales que reales. Se han visto viciados por la falta de información o información insuficiente, y han sido eminentemente deliberativos con muy bajo nivel decisional que siempre se reservó el gobierno, y que se refleja en un artículo en todas las leyes, generalmente el artículo 4 en el que se señala que en caso de que no se produzca consenso, el poder de decisión se lo reserva el gobierno de la ciudad. En este sentido, fue el GCABA el que marcó siempre los tiempos políticos de clausura de los debates y de la participación y así presentó unilateralmente a la Legislatura los proyectos de Ley de la Villa 20 y de Playón de Chacarita, y envió a licitación los conjuntos de viviendas de Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno sin haber consensuado los proyectos.

Entre todos los procesos de gestión participativa de las leyes de urbanización, el de Playón de Chacarita resultó el más conflictivo por las resistencias opuestas por los vecinos que en principio, con los antecedentes de las demás leyes de las villas, descreían sobre todas las cuestiones propuestas. El proceso participativo de debate de la ley tuvo varias instancias.

En una primera instancia el gobierno tuvo un rol protagónico comunicativo, y apuntó a clarificar las condiciones del proceso de integración socio-urbano desde un enfoque de derechos, tal como lo planteaban los vecinos. Las cuestiones nodales que se debatieron en esta primera etapa durante la primera mitad del año 2016 fueron: si todos los vecinos, inquilinos y propietarios tenían los mismos derechos; si serían relocalizados intempestivamente; cuáles serían los nuevos estándares que se aplicarían a las viviendas construidas (materiales; sistemas constructivos; dimensiones de los locales; superficies de los locales, de iluminación y ventilación); cuestiones atinentes a la regularización dominial; y la solución a los problemas de infraestructura urbana.

Una de las cuestiones más relevantes que preocupaban a los vecinos era la de las viviendas en alquiler, ya que en algunos casos, los rentistas llegan a tener hasta varias propiedades en alquiler,⁷ y además de perder esa fuente de ingresos, frente al riesgo de no recuperar lo invertido, muchos decidieron vender estas propiedades y que implica que los nuevos adquirentes que no están contemplados dentro del censo eventualmente queden fuera de la solución habitacional definitiva que contempla la ley.

La cuestión de las infraestructuras fue una de las más conflictivas, pues se desconocía el rol que tendría el IVC con el traspaso a su área de influencia, pues además de las expectativas generadas, sobrevolaba un imaginario de abordaje de infraestructura definitiva inmediata como arranque o acompañamiento del proceso de la construcción de los nuevos conjuntos habitacionales.

En una segunda instancia de comunicación se desencadenaron intensos procesos deliberativos en torno a los nuevos conjuntos habitacionales que se construirían para las relocalizaciones,

⁷En algunos casos se registran cinco.

tipologías, alturas, localizaciones, cantidad de ambientes, y sobre todo materiales y aspectos tecnológico-constructivos, desde la unánime preferencia de los habitantes por una construcción con materiales tradicionales.

La tercera instancia se focalizó en el debate específico del proyecto de ley de urbanización presentado por el GCBA a través del Instituto de Vivienda de la Ciudad (que es el organismo ejecutor de la política).⁸ Fue arduo y sumamente complejo porque en principio hubo muchas fallas por parte del GCBA en la difusión de información, y porque también el nivel de participación era desparejo, inconstante, y los diversos intereses, deseos y temores individuales de los vecinos se fueron canalizando de manera deliberativa sin poder avanzar en el tratamiento de todos los aspectos, y menos aún en la formación de consensos.

Con la aparición en el proyecto de ley del primer plano de zonificación (hacia noviembre del año 2016) estallaron de manera irremediable todos los conflictos subyacentes. Los “comercios de afluencia masiva”, los “estacionamientos” a escala metropolitana, la incorporación de nuevas aperturas de calles, y la exclusión del sector de tierras nacionales de ferrocarriles desencadenaron todo tipo de sospechas y fueron parte del núcleo central de las oposiciones definitivas a este proyecto. Así y todo se logró suprimir del proyecto los “comercios de afluencia masiva” y los “estacionamientos” a escala metropolitana, que según los habitantes y los participantes en la mesa de gestión participativa ponían en peligro la economía de subsistencia del barrio, y comprometían las tierras destinadas a la urbanización y a construcción de viviendas.

Tantas jornadas de trabajo llevó la discusión de la ley, en asambleas generales y por manzanas que se generó un desgaste de ambas partes que culminaron en una instancia final límite en la que se resolvería si se aprobaba o no el proyecto de ley liderado por el GCBA.

Finalmente no se llegó a consensuar la última versión y desde el GCBA decidieron presentar el proyecto de ley en la Legislatura de manera unilateral hacia la tercera semana del mes de noviembre del año 2016. Los vecinos se mostraron intransigentes respecto de: los reclamos de aumento del cupo trabajadores del barrio en la construcción de las obras,⁹ el artículo 4 en donde se señalaba que el gobierno se atribuía las decisiones en última instancia, el pedido de un nuevo relevamiento censal que incluyera a los inquilinos a los que los propietarios rentistas no habían permitido censar, y la apertura de calles.

En líneas generales, sobre un sustrato de fallas profundas en la comunicación de la información, las instancias participativas fueron eminentemente deliberativas y en su mayoría inconducentes. Las fallas en el proceso de comunicación pusieron en crisis las formas representativas tradicionales y las institucionalizadas. Estaban en juego los procesos de legitimación en materia decisional, ya que en los debates de los proyectos de ley solo podían participar los delegados y se dejaban fuera a los representantes de manzanas que pugnaban por traccionar las decisiones del GCBA. Desde el GCBA, el presidente del IVC reconoció que se habían cometido “algunos errores” por no lograr con los “vecinos” el “nivel de comunicación” que hubieran deseado ni tampoco habían generado “confianza” para que los vecinos pudieran creer en lo que afirmaban. También se reconocía que las obras que estaban llevando adelante no correspondían con los niveles que les “gustarían” (LCBA 2017: 7).¹⁰

Desde la Defensoría del Pueblo se alertó acerca de “la compleja diversidad existente en torno a los sistemas de representación de cada población, a los efectos de contemplarlos e

⁸En adelante IVC.

⁹Pedían un 49% y desde el gobierno sostenían un 20%.

¹⁰Se señalaba “Una de las críticas fuertes de parte de ustedes era la falta de información y que el canal de participación de la Mesa no estaba funcionando bien. Ya tomamos en cuenta esas dos cosas y estamos trabajando para mejorarlo” (LCBA 2017: 7).

incorporarlos como condiciones fundamentales para las eventuales intervenciones del Estado”.¹¹ Señalaban que en los planes de urbanización debían contemplarse una serie de problemáticas relacionadas: “los sistemas de representación que eligieron los vecinos, su normativa, los niveles de organización alcanzados, los grados de legitimidad de los representantes, el funcionamiento y reconocimiento de los cuerpos de representantes, los procesos políticos en la historia barrial en relación con las elecciones de sus representantes, y los logros conquistados por los referentes barriales” que ponían en crisis las concepciones ideales de la democracia representativa. Señalaban que en los procesos de legitimación representativa era fundamental la cuestión habitacional (DP 2016).¹² Si bien los procesos electorarios colaboraban en la organización de las villas, a través de la redacción de reglamentos, estatutos, y códigos de convivencia, que se sostenían periódicamente en “asambleas barriales”, se reconocía que “los delegados” tenían aún con “sus diferencias” una “larga experiencia de diálogo con autoridades de dependencias estatales de diferentes niveles” y que no se debía “menospreciar la representatividad de los delegados de manzana, para restar valor a su tarea comunitaria o para poner en cuestión sus capacidades en procesos complejos como los de urbanización”. Se hacía evidente en este escenario inminente de procesos urbanos en curso en las villas que los representantes electos institucionalmente colisionaban con los representantes territoriales a escala de las manzanas, que era la escala en donde se dirimían los conflictos sociales más profundos.

En el “Despacho de minoría”¹³ de la primera lectura del proyecto de ley de Playón de Chacarita (16/12/2016) se enfatizó en diferentes cuestiones. Si bien en el proyecto los comercios de afluencia masiva quedaron especificados como “Mercado de puestos minoristas y feria interna”, se señaló que era preocupante “que el expediente presentado por el gobierno” no precisara “qué tipo de actividades —comerciales masivas se llevarán adelante, en un barrio atravesado por una suba del valor de las propiedades y rodeado de necesidades sociales”. Se señalaba también que el censo llevado adelante en el año 2016 era incompleto, sobre todo porque gran parte de los propietarios no habían dejado censar a los inquilinos por temor de afectara sus garantías de acceder a una vivienda definitiva. Se pedía por lo tanto que se hiciera un nuevo relevamiento socio-espacial “controlado por los vecinos”. También se incluyeron reclamos por el resguardo de actividades agroecológicas que se realizaban en el conocido como Galpón Agroecológico y su huerta orgánica, que si bien no involucraba a los habitantes del barrio, con un grupo de vecinos de diferentes organizaciones políticas formaban parte de una mesa de urbanización no reconocida por el gobierno que pugnaba por tener representatividad en los debates con los representantes sin éxito (LCBA 2016).¹⁴

¹¹El informe fue desarrollado conjuntamente por la Dirección de Villas y la Dirección de Derechos Políticos y Observatorio Electoral de la institución.

¹²“El vínculo entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las distintas villas que se encuentran en su jurisdicción ha transitado distintos estadios a lo largo de los años. El aspecto más importante de dicha relación siempre ha sido la condición habitacional de las villas, ya sea por cuestiones de radicación, urbanización o garantía de un ambiente adecuado para las personas que vivieran en estos barrios de emergencia. Como veremos la cuestión de su representación política se desarrolló como consecuencia de estas discusiones en torno a las condiciones de vida”

¹³Suscrito por los legisladores Adrián Camps y Marcelo Ramal.

¹⁴Esta mesa denominada “Mesa de urbanización” por los integrantes se formó espontáneamente cuando el GCBA anunció la apertura de la Avenida Triunvirato como primer paso en el proceso de urbanización de la villa. En este sentido, las reuniones y acciones estuvieron orientadas en primer lugar a frenar dicha apertura y en segundo lugar a participar en las reuniones del sector 8 de la villa que era el sector afectado por la apertura y que sería relocalizado en su totalidad. La gestión de la relocalización la realizaron los habitantes del sector por fuera del barrio. El reclamo general era que se incorporara todo el barrio en el debate sobre las gestiones de la

El caso del Barrio Padre Carlos Mugica es singular. Se vio en principio impactado, como todas las villas y barrios vulnerables de la ciudad, por el nuevo organigrama institucional dispuesto por la Ley 5460 (3/12/2015) de Ministerios de la Ciudad y su Decreto Reglamentario 363, que incrementaron la fragmentación de funciones y responsabilidades existente respecto de los organismos que tienen a su cargo cuestiones relativas a vivienda y hábitat. En este nuevo organigrama, a la Jefatura de Gabinete de Ministros se le atribuye la competencia de diseñar y ejecutar las políticas, planes, y programas vinculados a la regularización y urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica, a través de la Secretaría de Integración Social y Urbana. Esto indicaba el orden prioritario que tendría esta villa para la gestión de Horacio Rodríguez Larreta. Además la situación de que los organismos que tendrían a su cargo los procesos en todas las villas no actuaran respecto a esta en particular implicaba también reflejaba la intención de que en ella se aplicaran criterios, modelos, y operatorias diferentes o contradictorios respecto del resto de la ciudad (Martín, Baldiviezo 2016), tal como se denunció en su momento y se verifica en las acciones actuales del GCBA.

Esta villa ya contaba con una Ley 3343 cuyo dictamen no fue aprobado en la Legislatura. Aún así tiene fuerza de ley, pero fue desconocido por el gobierno, que en el año 2017 propuso la elaboración de un nuevo dictamen que partía de cero con cuestiones claves ya establecidas en la ley original, que se pretendían desoír y que conllevan al establecimiento de condiciones regresivas. En el documento presentado en el año 2016 por el GCBA para ser debatido en la villa *Dictamen. Tu voz para tu barrio. Juntos estamos escribiendo el dictamen que reglamenta la Ley 3343* se establecía que los habitantes debían pagar por la tierra y los gastos de escrituración; situación que no se planteaba para el resto de las villas de la ciudad. Además se señalaba que las cuotas de los créditos por las viviendas nuevas, de aquellos que serían trasladados a los nuevos conjuntos habitacionales no podía superar el 20% de los ingresos, cuando en la Ley 3343 se señalaba un importe inferior del 15%. Una de las preocupaciones centrales del GCBA era tratar de incorporar la posibilidad de ocupar el espacio aéreo por sobre las viviendas, situación que los habitantes negaron de plano.

Desde la sanción de la Ley 3343, todas las decisiones que adoptó el GCBA y la Secretaría de Integración Social y Urbana fueron tomadas por fuera de la Ley 3343, y constituyen una violación a los derechos de los habitantes del barrio, a la normativa vigente, y una falta de respeto y consideración por la voluntad del barrio y su derecho a participar y decidir el proyecto de re-urbanización. Entre otras cuestiones inconsultas se registra: el traslado de la Autopista Illia para lo que se destinó una partida de aproximadamente 2000 millones de pesos a dicha obra que equivale a un tercio del total del presupuesto asignado a la urbanización de la villa; la Resolución 208/2016 que aprobó el Subprograma de Cesión de Derechos Posesorios sobre Construcción de la Villa 31 y 31 Bis y San Martín que habilita a los poseedores cuyos inmuebles sean afectados al Subprograma para que cedan los derechos posesorios sobre su vivienda, a cambio de un monto de dinero, al GCBA; situación que está también prohibida expresamente en la ley. La ocupación de tierras afectadas para el barrio con una sede del Ministerio de Educación y otra del BID, la instalación de una casa de comidas rápidas, y el intento de venta de terrenos de Flechabus al Grupo América¹⁵ son significativos de las intenciones del GCBA de ocupar progresivamente las tierras y dejarlas en manos privadas. Se suma a esto el desalojo forzoso¹⁶ experimentado por una familia que no quería mudarse a la

relocalización. En primer lugar los vecinos de este sector se encontraban desconectados del barrio, eran habitantes históricos, empleados de ferrocarriles, y desconocían su pertenencia al barrio, y su condición de villeros, como aún hoy siguen sosteniendo aquellos que están esperando aún su relocalización.

¹⁵Ver informe del Observatorio del Derecho a la Ciudad (2017).

¹⁶En el mes de febrero del año 2018.

vivienda asignada dentro del conjunto habitacional Containera,¹⁷ que culminó luego en un intento, por parte del GCBA de crear un protocolo de relocalización involuntario.¹⁸

Todas estas medidas, contrarias al espíritu de la ley allanaron el camino para el debate del último documento en el que se propone como órgano representativo de los habitantes la figura de Consejo Consultivo que implica un carácter colaborativo y de consulta con restringidas atribuciones a diferencia de otras villas que tienen una Mesa de Gestión Participativa. Además no se garantiza la sustentabilidad de las actividades productivas y comerciales del barrio sino que por el contrario se introducen lógicas de promoción empresarial que entrarán indefectiblemente en competencia con las actividades locales.

Se agregó en este último documento una suerte de actualización anual de las cuotas de los créditos para aquellos casos de familias que eventualmente mejoren su situación económica. Para los casos de desempleo, se prevé la obligatoriedad de realizar cursos de capacitación, como si la pérdida de empleo estuviera en relación con la capacitación y no con la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los trabajadores en este escenario complejo de flexibilización laboral y de ajustes de “gastos” del Estado y de campaña política del gobierno de reducción de “costos laborales”.

Para todos los casos se establece que: “En el marco del proceso de urbanización e integración social, será responsabilidad de todos los beneficiarios contribuir responsablemente mediante un aporte económico en relación a los componentes de la solución habitacional definitiva”.¹⁹ Se prevé a su vez el pago “por un aporte sobre el costo de urbanización” y el “valor proporcional correspondiente a los metros cuadrados de suelo”, cuestión que no se ha planteado en ninguna villa o barrio.²⁰

Tampoco se contempla a las familias cuya subsistencia depende del alquiler de habitaciones o viviendas. Durante los debates del año 2017 se llegó a proponer que se contemplara la posibilidad de habilitar el alquiler de dos viviendas, para no socavar las economías de las familias que dependen de este recurso.

Por otro lado se está proponiendo en el último documento, un mecanismo de titularización por exceso que solo habilita el negocio inmobiliario. La solución habitacional, tal como se plantea en el resto de las villas, debería ser para cada familia, y el excedente habitacional y constructivo debería quedar en poder GCBA, previo reconocimiento del valor de mano de obra y materiales.

En síntesis, la primera villa que tuvo su ley, que sentó las bases de los procesos que se sucedieron, transita por un período regresivo en materia de derechos y de justicia, respecto de su temprana ley.

Playón de Chacarita: Proyecto urbano, conjuntos habitacionales y viviendas individuales

Una vez aprobada la ley del barrio, las primeras cuestiones que se abordaron, desde fines del mes de marzo de 2017 en la Mesa de Gestión Participativa²¹ fueron el protocolo de funcionamiento de la mesa y el protocolo de los relevamientos socio-ambientales. Las

¹⁷Ver Sánchez, Baldiviezo: 2018.

¹⁸ Ver SISYU 2018 y Sánchez, Baldiviezo: 2018a.

¹⁹Capítulo XI, artículo 36.

²⁰Capítulo XI, artículo 37.

²¹En adelante MGP.

tensiones hacia el interior del barrio son irreversibles, a tal punto que para los aspectos decisionales de la MGP, se optó por la formación de decisiones consensuadas, para evitar enfrentamientos entre vecinos.

Desde el gobierno, se planteó que la MGP se abocaría prioritariamente al debate en torno a la vivienda nueva, si bien todo el año, este debate estuvo tensionado por el tema de los servicios de infraestructuras y las emergencias. Al hacerse cargo el IVC de las infraestructuras, sus intervenciones fueron erráticas, sin una programación coherente y sobre un sustrato de desconocimiento total de la situación existente del barrio, a tal punto que la situación sanitaria empeoró notablemente. La villa quedó arrasada, con problemas de presión y de servicio de agua en amplios sectores, con problemas con los desagües cloacales, y sobre todo con los pluviales, que desencadenaron constantes inundaciones, anegamientos e interferencias en también en los cloacales.²²

Respecto de la vivienda nueva, el proyecto se vio condicionado por la división en tres manzanas de las tierras de ferrocarriles que se incorporó a la ley (ver Figura 1).



Figura 1. Vista aérea del polígono de Playón de Chacarita.

La tipología adoptada en las manzanas 1, 2 y 3 fue claustral, cuyos patios divididos en consorcios por paredes diagonales, funcionarían como estacionamientos de automóviles. Con la experiencia recogida en Rodrigo Bueno, una de las cuestiones que pudo revertirse fue la división de los patios, conjuntamente con la eliminación de las tiras de viviendas que los atravesaban, y se logró localizar los estacionamientos en las calles transversales a la avenida Triunvirato en dársenas (ver Figura 2 y 3 del primer proyecto y segundo proyecto).

²²La carencia de personal idóneo en infraestructuras de villas fue un problema de arrastre desde fines del año 2016 y durante todo el 2017 en Playón de Chacarita. Ante el abordaje del programa de Rodríguez Larreta para sus cinco villas, desde la Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria (CLIC) y el Frente Territorial Salvador Herrera, y el Instituto Pensamiento y Políticas Públicas, presentaron en el mes de marzo del año 2017 un informe al presidente del IVC sobre “Consideraciones y propuestas para fortalecer los procesos de re-urbanización e integración socio-urbana de las villas de la CABA en relación a la regularización y acceso a los servicios públicos” (CLIC et. al. 2017).

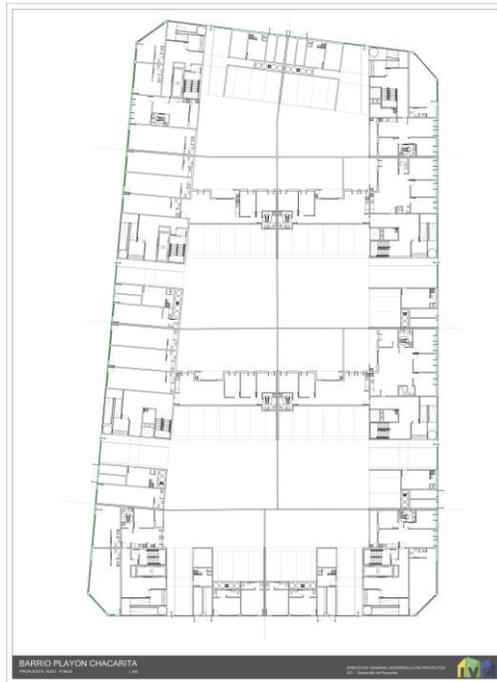
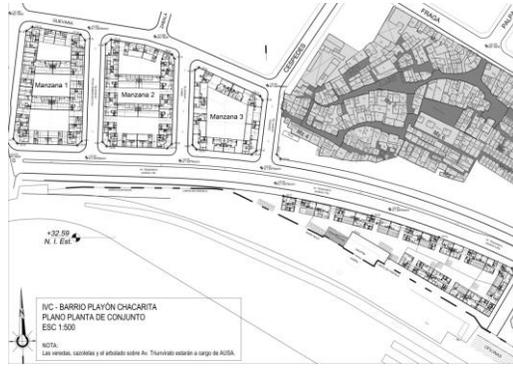




Figura 3. Plantas del segundo proyecto presentado en la Mesa Técnica por el gobierno con patios centrales como expansiones de las viviendas y axonometría y vistas de los patios centrales y del conjunto.

En las mesas técnicas, también se logró, a pedido de los vecinos, bajar las alturas en los perímetros por fuera de la Avenida Triunvirato, si bien no pudieron bajarse las alturas de los bloques sobre esta avenida sustancialmente, por lo que se arribó a una altura máxima de diez pisos. El resto sería de planta baja y tres pisos, sin ascensor y con el tercero y cuarto piso con departamentos en dúplex. En principio, estos sectores no tendrían ascensores como para bajar los costos de las expensas, pero luego, los vecinos comenzaron a reclamar su incorporación opcional. Finalmente se comenzó a poner en duda la incorporación de los ascensores por

temor al encarecimiento desproporcionado de las expensas y pidieron una estimación de montos de expensas al IVC, que respondieron con cifras asimilables de expensas de las tiras de diez pisos, aunque el IVC reconoció errores en el cálculo de las expensas recién a mediados de octubre cuando todo estaba consensuado...

Los patios internos fueron también objeto de intensos debates por temor a que su mantenimiento encareciera sustancialmente las expensas, con lo cual se arribó a un consenso de pedido de modificación de la ley y la disposición de estos patios como espacios públicos de dominio privado y cuyo mantenimiento estaría a cargo del gobierno.

El proceso de formulación del proyecto de arquitectura, estuvo viciado desde los comienzos porque las dimensiones y proporciones de las manzanas 1, 2 y 3, daban como resultado, casi una treintena de tipos de viviendas diferentes, con profundas inequidades en superficies, problemas funcionales y de orientaciones, casi insalvables.

Los técnicos del barrio; los convocados por los diferentes grupos de habitantes, y los provenientes del ámbito de la Legislatura (asesores de legisladores), y de las defensorías, fueron fundamentales en los debates y acompañaron los reclamos de los vecinos reforzándolos. El proyecto pudo mejorarse notablemente en algunos aspectos, pero las unidades funcionales de los ángulos siguieron teniendo problemas de encajonamiento que desde el equipo técnico del IVC no se encontraba dar solución.

Una objeción que introdujeron los habitantes y que tampoco tuvo recepción por parte de los técnicos del IVC fue la decisión de no tener balcones salientes, por una cuestión de imagen de conjunto. Entretanto se logró la incorporación de ventilaciones forzadas en todas las cocinas, la consideración de terrazas comunes, de *placards* en todos los dormitorios, y el dimensionamiento de todos los dormitorios de manera tal que entrasen dos camas.

Recién para la reunión de mesa técnica del 31 de agosto, el proyecto estuvo en condiciones de ser analizado y discutido. Hasta entonces, las reuniones de la mesa técnica se habían limitado a “correcciones de diseño” asimilables a las que se dan en el contexto académico universitario, con un proyecto destinado al fracaso. Ese 31 de agosto se incorporaron objeciones graves al proyecto que se comprometieron en considerar, pero desde el IVC, se decidió de manera unilateral presentar el proyecto a licitación con la promesa de que las modificaciones se incorporarían una vez adjudicada la construcción, tal como había sucedido en Rodrigo Bueno. Esta decisión improcedente e ilegítima, porque desoía los procesos participativos y decisionales establecidos por ley, desencadenaron otra crisis en el proceso que venía llevándose adelante en la MGP.²³

Entretanto, respecto de los servicios de infraestructura, la ineficacia e ineficiencia siguieron signando las acciones y el barrio quedó arrasado y todas las infraestructuras afectadas.

Los técnicos quedaron en medio de las tensiones. El gobierno los usó y capitalizó sus aportes como parte de los consensos, y los vecinos acusaron a los técnicos por habilitar este espacio, si bien en todas las intervenciones los técnicos se ocuparon de señalar su rol de asesores y su deslinde en cuestiones decisionales.

El proyecto de viviendas del gobierno presentaba situaciones inequitativas en cuanto a superficie, distribución funcional y espacial, orientaciones y expansiones, y que en su conjunto generarán graves problemas al momento de la adjudicación, y trasladarían los problemas de diseño a los costos que serían pagados por los vecinos.

En esta mesa técnica del 12 de octubre el IVC blanqueó la dificultad de incorporar todas las modificaciones al proyecto arquitectural, aduciendo problemas presupuestarios, y además se descubrió que las obras de infraestructuras para el barrio en marcha y las futuras planificadas,

²³Para mayores detalles sobre este proceso ver el informe del ODC: “La falsedad...” (2017).

serían para abastecer solamente a las viviendas nuevas, dejando al barrio desprotegido y sin solución a los problemas graves de infraestructura que históricamente siempre tuvo.

Desde los comienzos del proceso, a fines del año 2015, los vecinos lucharon porque no se abriera la Avenida Triunvirato porque consideraban que no era necesaria. Entretanto, desde el IVC se argumentaba que esa apertura permitiría finalmente la regularización de los servicios de infraestructura y la solución de los problemas históricos de la villa.

A fines de noviembre del año 2017, desde el gobierno se decidió cambiar el equipo técnico y se comenzó nuevamente con el proceso proyectual, con viviendas con tipología en U que respetaban el criterio de las alturas y no presentaban situaciones de inequidad en las superficies de las viviendas. Es un proyecto correcto desde el punto de vista arquitectural, inobjetable, si bien con los ajustes, las superficies del espacio común cocina-comedor-living resultó proporcionalmente un tanto desajustada en las unidades de cuatro dormitorios. En las mesas técnicas llevadas adelante en el año 2018, se informó que los frentes e interiores de placards no estaban considerados dentro del presupuesto. Los ajustes de presupuesto y estructurales del proyecto licitado respecto al proyecto definitivo se desconocen. Las obras comenzaron sin tener el IVC los planos de ejecución aprobados oficialmente, lo que imposibilita desde todo punto de vista verificar la correcta ejecución de las obras.

Respecto de los reacondicionamientos de las viviendas existentes, recientemente en el contexto de la MGP de fines del mes de mayo del año 2018, se estableció un importe de honorarios por un monto de 8468,21 pesos, aproximadamente 340 dólares. Es decir que desde el gobierno se está proponiendo en el contexto de un plan de “re-urbanización” a cargo del Estado, la inserción de lógicas de contratación de profesionales, de los cuales se instituye como mediador. En la MGP en donde se debatieron estos documentos se señaló que la documentación fue tomado de otros barrios y que se desconocía la consistencia de este monto.

A estas alturas del año se comenzará a tratar el acondicionamiento de la manzana más consolidada, la manzana 1 que está situada sobre la calle Fraga. Se tratarán las aperturas de espacios públicos, esponjamientos y mejoramientos de las viviendas. Los mejoramientos se están diseñando sobre la base de que los vecinos aportarán un 30% del importe y el IVC subvencionará el 70% restante. En este contexto, la situación que se prevé hacia el futuro es que los habitantes no estén dispuestos a relocarse a las viviendas nuevas porque los importes de los créditos serán muy altos respecto de los acondicionamientos. En este sentido, resultan difícil de solucionar o al menos balancear las inequidades del proceso. Se prevé que en el macizo original se quedarán los propietarios y que las viviendas nuevas serán para los inquilinos mayoritariamente ¿La pregunta reside en cómo costearán el proceso de instalación en estas viviendas nuevas los habitantes más precarizados: el pago de los servicios, crédito, y expensas?

Otra índole de interrogantes es respecto a los acondicionamientos. En la MGP del 30 de mayo del año 2018, una vecina planteó si a los propietarios de edificios de hasta cinco pisos, que alquilan cerca de veinte habitaciones, el IVC les facilitará el reacondicionamiento. El coordinador de la MGP dijo que nó, que quedaban fuera, a lo que la vecina respondió que entonces solo iban a reacondicionar cinco casas, que sería muy sencillo el proceso.

INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA EN BARRIO PADRE CARLOS MUGICA

En el proyecto de integración socio-urbana del Barrio Padre Carlos Mugica, el aspecto habitacional incluía originalmente el acondicionamiento del 80% de las viviendas existentes. Al

día de la fecha, luego de dos años, las soluciones habitacionales han sido poco menos que escasas o insignificantes. Se implementaron hasta el momento, dos tipos de soluciones: 1) El Plan Piloto de mejoramiento de viviendas aplicado en la Manzana G1 frente al playón que da a la curva de la Autopista Illia, que consistió en la remodelación y adecuación de 79 viviendas y algunos comercios;²⁴ 2) Un conjunto habitacional conocido como “Containera” o “En Containera”, hacia donde se realojaron las familias de Cristo Obrero que el GCBA obligó a relocalizarse porque se encontraban ubicadas en el sector por donde pasará la nueva traza de la Autopista Illia (la traza vieja será a futuro un parque lineal elevado a la manera del *High Line* neoyorquino). Actualmente se ha construido una tira de viviendas (Sector Emplaque: Edificios 1, 2 y 3 de PB y dos plantas superiores: superficie total de 4.500 m² con 40 unidades funcionales). Una segunda tira se encuentra en construcción (Sector Viviendas Agrupadas: Edificio 4 y 5 de PB y tres plantas superiores: con superficie total de 7.000 m² con 80 unidades funcionales).

Además de estas soluciones habitacionales estaba prevista la futura construcción de un total de 1200 viviendas en conjuntos de baja altura en los terrenos conocidos como “Ex predio de YPF”. Los proyectos de viviendas tanto en el predio de Containera como en el Ex predio de YPF son fruto de un convenio entre la Facultad de Urbanismo, Diseño y Arquitectura (FADU) de la Universidad de Buenos Aires y la SESYU firmados el 11 de octubre de 2016 y el 20 de enero de 2017.

Containera es el modelo paradigmático de gestión de gobierno y tiene, entre todas las intervenciones, “una especial importancia por su segura incidencia en la gestión de las etapas sucesivas”. Para el gobierno y el “equipo de proyecto urbano y arquitectónico”,²⁵ constituye una “operación” que “pretende... proponerse como modélica”. Se señala que:

“De su definición depende en buena medida la capacidad de gestión de las futuras relocalizaciones, debiendo dejar establecido en forma concreta e inequívoca que el nuevo hábitat propuesto y construido posee importantes ventajas comparativas respecto del original autoconstruido que viene a reemplazar” (UBA/FADU/IEHu; GCABA 2017: 14).

Entretanto, en materia de infraestructura, el gobierno afirma haber acondicionado un 20% del total del barrio, con lo cual, se infiere, que para el año 2019 habrán abordado el 80% que falta. Resta solo un gran interrogante. Si desde el gobierno se reconoce que “de las 9.900 viviendas y comercios que hay en la villa, unas 8500 requerirán algún grado de intervención”, tal como señaló Diego Fernández en una entrevista del mes de abril del año 2017 ¿Cómo es que con estas soluciones habitacionales proyectadas y en construcción, el año que viene, se dará por culminado el proceso? (La Nación 2017b).

1) Plan Piloto de mejoramiento de viviendas

En este plan, inserto en el Programa de Mejoramiento de Viviendas, se abordaron soluciones integrales de acondicionamiento de las fachadas y de los interiores de las viviendas. La intervención muy visible desde la autopista, se caracteriza por un sistema de rejas de fachada y escaleras caracol de acceso a las viviendas que anteponen una imagen homogénea de conjunto a las heterogéneas fachadas (ver Figura 4).

Si bien desde el gobierno se sostiene que: “Uno de los objetivos finales de la integración socio-urbana de las villas, que se prevé finalizar para el 2019, es retirar aquellas escaleras endebles con las que quienes habitan en la villa acceden a sus hogares”, y que “las nuevas estructuras

²⁴En el marco del Programa de Mejoramiento de Viviendas, en estas viviendas “viven 169 personas, de las cuales 100 son adultos, dos adultos mayores y 67 niños”.

²⁵Formado por: Prof. Arq. Javier Fernández Castro; Prof. Arq. Matías Tozzini; Arq. Matías Torres; Arq. Lucía Solari; Arq. Fernando Vera; Arq. Nicolás Oro; Arq. Pierfrancesco Elberti; Arq. Aldana Ramos; Est. Ignacio Pérez.

metálicas presentadas cuentan con una baranda para evitar caídas y parecen más fuertes” (LN 2017). Es preciso señalar que las normativas no permiten este tipo de escaleras en la ciudad. Estas escaleras propuestas por el gobierno se asimilan a las que construyen los vecinos en el barrio pero con barandas, a diferencia de las tantas construidas precariamente sin barandas que se pueden observar en todos los barrios, y que alimentan uno de los índices de accidentes más significativos. Resta aclarar que no resulta suficiente como intervención de gobierno que las escaleras “parezcan fuertes”. Tienen barandas, parecen más seguras, pero siguen siendo incómodas y peligrosas. Para las próximas intervenciones sería esperable que el gobierno y los proyectistas que estén a cargo idearan otra forma de acceso, otro tipo de escalera, que no fuera contravencional, que minimizara al máximo cualquier riesgo posible de accidente y que garantizara la accesibilidad de personas con movilidad reducida.

Para el acondicionamiento interior de las viviendas, se contó para cada caso con un equipo técnico responsable a cargo, liderado por un profesional arquitecto y otro de la rama social. El arquitecto proponía un proyecto de remodelación de la vivienda que una vez consensuado se construiría, previa firma del “acta de compromiso” que implicaba un compromiso de mantenimiento futuro por parte del propietario. En el mejoramiento interior se priorizó la solución de las condiciones de iluminación, ventilación, aislamiento, y en algunos casos de hacinamiento.

Los resultados constructivos del plan piloto han sido desparejos. En muchos casos se detectan problemas de vicios de obra e ineficacia en los controles de ejecución: filtraciones de cañerías, problemas de aislaciones y de colocación del sistema de paneles internos, etc. El éxito de los resultados varía según las cooperativas de trabajo involucradas.



Figura 4. Vista del sistema de fachadas del plan piloto de mejoramiento.

2) Las viviendas Conainera

El conjunto habitacional Conainera está formado por bloques de tres niveles de viviendas (planta baja y dos pisos) de entre dos y cuatro dormitorios, separados por los núcleos de escaleras, e incluye ocho locales comerciales y un comedor en planta baja (ver Figura 5). A las viviendas de planta baja se accede desde una galería exterior y tienen patios traseros como expansión. Las plantas altas se expanden hacia los balcones, teniendo las viviendas de las esquinas balcones en dos direcciones.



Figura 5. Vista del frente del conjunto.

El proceso de relocalización de las familias de Cristo Obrero hacia las viviendas Containera fue conflictivo y complejo porque gran parte de ellas se rehusaban debido a que no estaban de acuerdo con el sistema constructivo empleado, *steel framing*, con los materiales empleados en la construcción, ni con el sistema de enrejados de los espacios semi-cubiertos que sentían opresivos hasta el espanto. Desde el equipo de profesionales responsables y desde el gobierno se sostuvo que obtuvieron el consentimiento de los involucrados.

Este sistema constructivo fue implementado, en la primera tira, en todos los muros, exteriores, divisorios de viviendas, e interiores. En las nuevas viviendas que se están construyendo, correspondientes a la segunda tira, para los núcleos húmedos y divisiones internas se están empleando bloques cerámicos, mientras que en el exterior se sigue conservando el *steel framing* (ver Figura 6).

Las viviendas presentan algunos problemas derivados de la falta de control de final de obra. No aparentan ser irreversibles pero si no se remedian (hay suficiente experiencia en los conjuntos habitacionales de toda la ciudad en franco proceso de deterioro), pueden terminar siendo crónicos, y en un futuro irreversibles.



Figura 6. Vista del conjunto nuevo en construcción.

Pasaron casi cinco meses desde los inicios del proceso de relocalización de las familias y el gobierno está comenzando a instalar los medidores de electricidad como signo de conclusión de cierto período de gracia en la prestación de los servicios y se entiende, que a la brevedad, tendrán que comenzar a abonarlos. Para muchos, esto indica, que se aproxima también el comienzo de pago de las cuotas de los créditos. Todos son absolutamente conscientes de que gran parte de las familias no podrán asumir estos compromisos de pago por el deterioro de sus fuentes de ingreso con motivo de la relocalización.

Este proceso inaugural de relocalización acusa desde los comienzos un balance desfavorable. Gran parte de las familias se negaba originalmente a relocalizarse. En esta relocalización, las familias vieron profundamente socavados sus medios de vida. La mayoría sustentaba su economía con actividades comerciales diversas. Al ser relocalizadas perdieron anclaje territorial y gran parte de la clientela. Además, el sector del barrio en el que están emplazadas se encuentra cercado y las tiras de viviendas tienen una única vía de acceso, de manera tal que quedó marginado, aislado y prácticamente inaccesible vehicularmente respecto del resto del barrio.

En la relocalización no se consideraron las necesidades laborales de las familias que vivían de actividades productivas y comerciales en el barrio. Se podrá argumentar desde el gobierno que el sector de Containera está en pleno proceso de transformación, que cuando se trasladen las restantes familias previstas, el panorama cambiará. A grosso modo, si se produce alguna transformación en densidad poblacional, no será antes de seis meses. No existen además demasiadas chances de que la zona cambie sustancialmente porque no tiene una localización nodal y no es, ni será tampoco, un lugar de paso obligado. El primer interrogante que surge, entonces, es si podrán las familias abordar los compromisos económicos asumidos. En un orden superior, si realmente resulta sustentable la propuesta habitacional y productiva, o si está destinada al fracaso.

Los vecinos afirman no haber participado en talleres sobre el diseño de las viviendas, si bien, cuando comenzaron a colocarse los paneles internos, desde el gobierno programaron visitas a la obra. Tampoco han tenido capacitaciones.

Muchos aspectos de “buenas prácticas” han sido desoídos, cuando no violentados en el caso de Containera. La incertidumbre en torno al cumplimiento de las obligaciones económicas contraídas, el pago de los servicios y las cuotas de crédito evidencian problemas de comunicación y acompañamiento que vician el proceso como una mala práctica.

Containera es la muestra de las concepciones de un gobierno que desoye a los afectados, para los que ni siquiera se tomaron medidas para resguardar sus necesidades más básicas como los medios de subsistencia.

En el artículo 9 de la Ley 3343 se señala que: “La implementación de este proyecto no implicará desalojo forzoso alguno, y para aquellos actuales habitantes (de acuerdo al censo poblacional establecido en el artículo 3) cuyas viviendas necesiten ser relocalizadas se garantizará, en acuerdo con los mismos, una solución habitacional de similares características dentro del polígono establecido”.

Surgen interrogantes en torno a la consistencia del proceso que desde el gobierno se anuncia en el “protocolo” como “integral”. Se señala que: “La sustentabilidad de las soluciones definitivas requerirá que los costos sean asequibles en relación a la población involucrada”. Se suma a esto como una suerte de carta de intenciones: “Se deberán evitar impactos que generen un empobrecimiento o precarización de las redes de subsistencia de los afectados”.

Finalmente puntualizan también en la necesidad de un trabajo previo en “mesas de trabajo” que garanticen la participación en todas las etapas del proceso, desde la “planificación”, el “diseño de las viviendas”, y los “espacios comunes”, y el “asesoramiento en el uso de las instalaciones” hasta la logística de la mudanza. No se verifica lo manifestado en la ley en las acciones de gobierno.

Para contextualizar estos aspectos habitacionales con otros llevados adelante por el gobierno en este proceso de integración socio-urbana. Hace seis años que los niños en edad escolar son trasladados en micros a diferentes zonas de la ciudad en parte porque la infraestructura educativa resulta insuficiente respecto de la demanda. El año pasado se anunció que se derrumbarían dos escuelas para construir otras. No se construyeron primero las escuelas para

no aumentar los ya altos niveles de emergencia educativa, y los vecinos se vieron involucrados en un proceso de traslado de los niños y niñas escolarizados, para los que el gobierno dio como respuesta que los de sexto y séptimo año se trasladaran por sus propios medios, negándoles los medios de transporte oficiales. Fue necesaria la organización de las familias para que reclamaran de manera conjunta con cortes en la Estación de Retiro, para que se tuviera en cuenta la situación y se restituyeran los medios de transporte.

Mientras los procesos de re-urbanización avanzan con acuerdos grupales aislados e independientes sin participación colectiva de todos los organismos representativos barriales, en la última semana del mes de mayo del año 2018, se informó en reunión de delegados que en todos los casos deberán pagar por metro cuadrado de tierra un importe que calculan será de 340 dólares. Simultáneamente comenzó a circular un borrador de “Carta de Adhesión-Mejoramiento exterior” por el cual se manifiesta la adhesión a las mejoras edilicias del exterior de los edificios de la villa en el que se señala el apartado séptimo que dicho mejoramiento “no genera expectativa futura de derecho alguno en relación a la regularización dominial de la vivienda, sino que comprende exclusivamente el desarrollo y ejecución de las obras de mejoramiento de la unidad habitacional”, además se agrega en el apartado octavo:

Que en el supuesto que en el proyecto se establezca una redistribución del espacio edificado y/o vacante de la parcela con el fin de destinar determinados espacios o instalaciones al uso común de la misma o de un conjunto de viviendas (para consolidar circulaciones verticales u horizontales o espacio urbano interno) presto consentimiento con los nuevos destinos otorgados a dichos espacios e instalaciones, y a la función que le ha sido asignada conforme a lo establecido en el plano obrante en Anexo I, comprometiéndome a compartir su aprovechamiento pacíficamente y sin exclusión de los ocupantes de las viviendas a cuales beneficiare (SISYU 2018)

Por medio de esta “carta”, que instala los mejoramientos exteriores de los edificios de manera inconsulta según un plan de trabajos desconocido, se instaura un proceso de transformación edilicia que avanza sobre los derechos de los habitantes a participar en dicho proceso, a la vez que compulsivamente se compromete el edificio con obras cuyos alcances e implicancias, y posibles damnificaciones no forman parte del contrato.

Consideraciones finales

En artículo publicado por *Nueva Ciudad* se señala: “El gobierno porteño ‘sueña’ con que en cinco años no haya más villas en la Ciudad”. Bajo un ropaje y discurso de “integración socio-urbana” parece estar ocupándose en hacerlas desaparecer. El planeamiento estratégico del acondicionamiento de las viviendas existentes resulta fundamental en el proceso, pues hasta el momento no se ha dispuesto la construcción de viviendas transitorias para relocalizar a las familias. Esta es una cuestión inmediata a resolver por parte del gobierno. Luego, de deberá evitar procesos de gentrificación como consecuencia de la valorización inmobiliaria, hacer que los proyectos sean sustentables en el tiempo para todos los habitantes, y que estos proyectos estén acompañados por la protección y estímulo de las actividades económicas y productivas.

Estos procesos están plagados de inequidades, en algunos aspectos, muy difíciles de resolver. Uno de ellos es la sustentabilidad de aquellas familias cuyos ingresos mayoritarios provienen del alquiler de cuartos y viviendas; y que implica el lucro con tierras públicas.

Las intervenciones de la Universidad de Buenos Aires en ambos casos de estudio en materia proyectual ha sido muy cuestionable. En el caso de Playón de Chacarita porque los conjuntos

de viviendas no se adecuaron arquitectónicamente y estaban plagados de fallas de diseño y no se adaptaba la tipología al amanzanamiento dispuesto por la ley. En el caso de Barrio Carlos Mugica porque si bien los proyectistas afirman que la tipología, materiales y tecnologías habían sido consensuados, los habitantes se negaban al traslado. Una cuestión a resolver es el procedimiento de concurso dentro del ámbito de la Universidad, que sea transparente, otra es el procedimiento institucional de debate de propuestas alternativas y la real participación de los involucrados. Se rescata como fundamental, la presencia de equipos interdisciplinarios en las MGP, como actores fundamentales en todos los procesos. La Universidad aquí debería tener un lugar protagónico por la posibilidad de ser actores imparciales en el proceso, que deberán proteger desde el ámbito de los derechos a una vivienda digna y un hábitat adecuado como lo dictan los instrumentos institucionales y la Constitución Nacional y de la CABA.

Bibliografía

- CATEDRA LIBRE DE INGENIERÍA COMUNITARIA; OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD; FRENTE SALVADOR HERRERA;. 2017. “Consideraciones y propuestas para fortalecer los procesos de re-urbanización e integración socio-urbana de las villas de la CABA en relación a la regularización y acceso a los servicios públicos” 3/3/2017. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=119>.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2016. *Delegados: Un estudio sobre la representación en siete villas de la CABA* 18/7/2016 (Buenos Aires: Defensoría del Pueblo). Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/noticias/delegados-un-estudio-sobre-la-representacion-en-siete-villas-de-la-caba/>.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. 2017. *Dictamen. Tu voz para tu barrio. Juntos estamos escribiendo el dictamen que reglamenta la Ley 3343* (Buenos Aires: GCABA).
- _____. 2018. “Playón de Chacarita”. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/integracion-de-los-barrios/playon-de-chacarita> (Fecha de consulta: 5/2018).
- _____. 2018b. “Barrio 31” (Secretaría de Integración Social y Urbana: Buenos Aires). Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/presentacion_institucional.pdf.
- INFOBAE. 2018. “Diego Fernández ‘La Villa 31 estará terminada arquitectónicamente en 2019’”, *Infobae* 12/3. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/03/12/diego-fernandez-la-villa-31-estara-terminada-arquitectonicamente-en-2019/> (Fecha de consulta: 22/3/2018).
- LA NACION. 2017. “Villa 31: cómo quedaron las viviendas que fueron reformadas”, *La Nación* 19/4/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2013379-villa-31-como-quedaron-las-viviendas-que-fueron-reformadas> (Fecha de consulta: 2/2018).
- _____. 2017b. “En la villa 31-31 bis, los vecinos disfrutaron de las primeras casas refaccionadas”. *La Nación* 20/4. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2013627-en-la-villa-31-31-bis-los-vecinos-disfrutaron-de-las-primeras-casas-refaccionadas>.
- LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. 2016. “Acta de la 37° Sesión Ordinaria. Versión Taquigráfica” 15/12/2017. Disponible en: <http://www.legislatura.gov.ar/modulovt/archivo/vt-1643.pdf>.

- _____. 2017. “Versión Taquigráfica. Audiencia Pública. Reurbanización e integración socio-urbana del barrio ‘Playón de Chacarita’” 23/2/2017. Disponible en: <http://www.legislatura.gov.ar/modulovt/archivo/vt-170223-PlayonChacarita.pdf>.
- _____. “Acta de la 37° Sesión Ordinaria. Versión Taquigráfica” 23/3/2017. Disponible en: <http://www.legislatura.gov.ar/modulovt/archivo/vt-vt05-2017.pdf>.
- MACRI, Mauricio. 2016. “Buenos Aires mira al sur”. En: *De Villa a Barrio* (Buenos Aires: Secretaría de Hábitat e Inclusión), 10.
- MARTIN, Nicole; Jonatan Emanuel Baldiviezo. 2016. “Reestructurando el derecho a la vivienda: El nuevo organigrama en la Ciudad de Buenos Aires”, Observatorio del Derecho a la Ciudad 12/2/2015. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=61> (Fecha de consulta: 2/2018).
- NUEVA CIUDAD. 2018. “El gobierno porteño ‘sueña’ con que en cinco años no haya más villas en la Ciudad”, 12/3. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201803/36642-el-gobierno-porteno-suena-con-que-en-cinco-anos-no-haya-mas-villas-en-la-ciudad.html> (Fecha de consulta: 22/3/2018).
- OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD. 2017. “El PRO vendería al Grupo América (Vila-Manzano) las tierras conocidas como Flechabus cambiando su destino de viviendas para familias del Barrio Carlos Mugica (Ex Villa 31)”, Observatorio del Derecho a la Ciudad 11/11/2017. Disponible en: http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/22_47_242017%20-%2011%20-%20noviembre%20-%2029%20-%20Venta%20de%20tierra%20villa%2031%20America.pdf Fecha de consulta: 2/2018).
- SANCHEZ, Sandra Inés; Jonatan Emanuel Baldiviezo. 2018. “De las conclusiones del Informe Técnico-Estructural que justificó el desalojo forzoso y demolición de viviendas en Barrio Carlos Mugica (Ex Villa 31-31 bis) se desprende que el GCBA podría hacer lo mismo con cualquier vivienda construida en las villas de la ciudad” 3/3/2018. Disponible en: http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/18_15_452018%20-%2002%20-%20febrero%20-%2028%20-%20Desalojo%20administrativo%20ilegal%20e%20infundado.pdf.
- _____. 2018a. “Un protocolo para legalizar los desalojos forzosos en el Barrio Padre Carlos Mugica (Ex Villa 31-31bis)” 23/3/2018. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=177>.
- SCHUTZ, Alfred. 1962. *The problema of social reality* (La Haya, Holanda: Martinus Nijhoff). Traducción española por Néstor Míguez, *El problema de la realidad social* (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1974).
- SECRETARÍA DE HÁBITAT E INCLUSIÓN. 2016. *De Villa a Barrio 2012-2015* (Buenos Aires: Secretaría de Hábitat e Inclusión).
- SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA. 2018. Borrador. “Protocolo de relocalización Barrio Padre Carlos Mugica” Disponible en: http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/16_33_312018%20-%2003%20-%2022%20-%20Protocolo%20general%20de%20relocalizacio%CC%81n.pdf.
- _____. 2018a. Borrador “Carta de Adhesión-Mejoramiento de Exterior” 5/2018.
- UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES; FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES; INSTITUTO DE LA ESPACIALIDAD HUMANA; GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. 2017. *Barrio 31/Carlos Mugica. Proyecto de (Re) Urbanización. Tejidos de realojamiento, infraestructuras, espacios y equipamientos públicos* (Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Disponible en:

<http://www.habitatinclusivo.com.ar/publicaciones/barrio31/2017-barrio31-tejidos-de-realojamiento-infraestructuras-espacios-y-equipamientos-publicos.pdf> (Fecha de consulta: 3/2017).

Abreviaturas

CLIC: Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria.

DP: Defensoría del Pueblo.

FSH: Frente Salvador Herrera.

GCBA: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

LCBA: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ODC: Observatorio del Derecho a la Ciudad.

SISYU: Secretaría de Integración Social y Urbana.