

El “modelo Padre Mugica”: urbanismo social en las políticas de reurbanización de villas de la Ciudad de Buenos Aires

Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumen en español: Desde el año 2015 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impulsa políticas de reurbanización integral en cuatro de sus 50 barrios informales. Los elegidos se vinculan espacialmente con proyectos urbanos de gran escala, orientados a recualificar y revalorizar áreas degradadas. El presente trabajo se ocupa del más grande y poblado de los cuatro barrios intervenidos: el Padre Carlos Mugica (ex Villa 31 y 31 bis), la villa más emblemática del país, con larga trayectoria de lucha por su radicación y reurbanización. Se trata también del proyecto para barrios informales que registra mayor inversión de recursos en la historia del distrito. Sin embargo, la administración local priorizó las grandes obras de impacto hacia el exterior, por sobre el mejoramiento de la calidad del hábitat autoconstruido. La titularización de las viviendas, por su parte, avanzó de forma limitada en inmuebles de baja calidad y condiciones de acceso mercantilizadas y financiarizadas. Este trabajo buscará demostrar cómo un caso emblemático de lucha de la población por la radicación y el mejoramiento de sus condiciones socio-habitacionales, se transformó en un gran proyecto urbano, comandado por el gobierno local y asociado al urbanismo neoliberal.

Palabras clave: Asentamientos informales; políticas de reurbanización; grandes proyectos urbanos; urbanismo social.

O "modelo Padre Mugica": o urbanismo social nas políticas de reurbanização de favelas na cidade de Buenos Aires

Resumo: Desde 2015, o Governo da Cidade de Buenos Aires promove políticas integrais de reurbanização em quatro de seus 50 bairros informais. Os escolhidos estão espacialmente vinculados a outros projetos urbanos de grande porte, voltados à requalificação e revalorização de áreas degradadas. O presente trabalho trata do maior e mais populoso dos quatro bairros intervencionados: o Padre Carlos Mugica (ex-Villa 31 e 31 bis), a vila mais emblemática do país, com uma longa história de luta pelo seu povoamento e reurbanização. É também o projeto para bairros informais que registra o maior investimento de recursos da história do distrito. No entanto, a administração local priorizou grandes obras com impacto no exterior, em detrimento da melhoria da qualidade do habitat autoconstruído. A entrega de títulos de propriedade das casas, por sua vez, avançou pouco em imóveis de baixa qualidade e condições de acesso mercantilizadas e financeirizadas. Este trabalho

buscará demostrar como um caso emblemático da luta da população pelo assentamento e pela melhoria de suas condições sócio-habitacionais, foi transformado em um grande projeto urbanístico, comandado pelo poder público local e associado ao urbanismo neoliberal.

Palavras-chave: Assentamentos informais; políticas de reurbanização; grandes projetos urbanos; urbanismo social.

The "Padre Mugica model": social urbanism in the upgrading policies for slums in the City of Buenos Aires

Abstract: Since 2015, the Government of the City of Buenos Aires has been promoting comprehensive upgrading policies in four of its 50 slums. Those chosen are spatially linked to other large-scale urban projects, aimed at requalifying and revaluing degraded areas. This paper deals with the largest and most populous of the four intervened neighborhoods: the Padre Carlos Mugica (formerly Villa 31 and 31 bis), the most emblematic slum in the country, with a long history of struggle for its settlement and redevelopment. It is also the project for slums that registers the largest investment of resources in the history of the district. However, the local administration prioritized large buildings with an impact on the outside, over improving the quality of the self-constructed habitat. The delivery of property titles of homes, for its part, made limited progress in low-quality houses and commoditized and financialized access conditions. This work will seek to demonstrate how an emblematic case of the population's struggle for settlement and the improvement of their socio-housing conditions, was transformed into a great urban project, commanded by the local government and associated with neoliberal urbanism.

Keywords: Informal housing development; upgrading policies; large urban projects; social urbanism.

Introducción

El objeto de estudio del presente trabajo es el programa de reurbanización del barrio Padre Carlos Mugica (ex Villa 31-31bis) de la Ciudad de Buenos Aires, enmarcado en el plan de intervención en barrios populares de dicha ciudad entre los años 2015 y 2022. El objetivo principal de este análisis es demostrar cómo un caso emblemático de lucha de las organizaciones vecinales de una urbanización informal por la radicación y el mejoramiento de sus condiciones socio-habitacionales, se transformó en un gran proyecto urbano, comandado por el gobierno local y asociado al urbanismo neoliberal.

En la Ciudad de Buenos Aires se registra, desde hace varias décadas, la implementación de políticas urbanas de carácter neoliberal. Pero ese modelo se profundizó a partir de finales del año 2007 cuando Mauricio Macri, candidato del

partido Propuesta Republicana (PRO), ganó las elecciones locales y formó “un gobierno identificado de manera explícita en lo político ideológico” con la orientación neoliberal (Rodríguez M. C., 2019: 19). El PRO gobierna ese distrito de forma ininterrumpida desde entonces (a partir de 2015 en alianza con otros partidos políticos), desplegando un programa de gestión que reorientó el funcionamiento del Estado y las políticas públicas hacia el empresarialismo urbano (Harvey 1989, Cuenya y Corral 2011, Di Virgilio; Guevara 2015). Esto profundizó la exclusión de los sectores populares de la ciudad, no sólo de forma directa por la vía de desalojos sino, sobre todo, favoreciendo la desregulación del espacio a favor del mercado (Cravino - Palombi 2015).

En los primeros dos gobiernos del PRO, (2007-2015) la política de acceso a la vivienda de los sectores populares se fragmentó en distintas áreas con bajo presupuesto y una constante sub-ejecución (FAINSTEIN y PALOMBI 2019). Eso profundizó aún más la precariedad habitacional y los conflictos por el acceso a la ciudad. Las políticas públicas hacia los asentamientos informales (denominados localmente como “villas”) se centraron en tareas de “maquillaje urbano” (CRAVINO-PALOMBI 2015) y se reactivó -sobre todo discursivamente- la regularización dominial como eje de la intervención, alineada con la agenda neoliberal desarrollada por Hernando de Soto (2002). Pero en el año 2015, con la asunción de Mauricio Macri como presidente del país y el alineamiento político entre los gobiernos Nacional y de la Ciudad, se generó un cambio en el tipo de acción pública hacia las villas ya que se pusieron en marcha proyectos para “urbanizar”ⁱ cuatro de los 50 barrios populares que existen en el distrito. Se trata de proyectos de reurbanización integral que incluyen desarrollo de infraestructura, mejoramientos habitacionales, construcción de viviendas y regularización dominial, aunque con poco énfasis en la creación de equipamiento y medidas de integración socioeconómicas. Los cuatro barrios elegidos se ubican en áreas vinculadas con grandes proyectos urbanos o de infraestructura pública, impulsados por el gobierno local y orientados a revalorizar y revalorizar su entorno (ARQUEROS MEJICA, 2019).

En este trabajo nos ocuparemos del más grande y poblado de estos cuatro barrios: el Padre Carlos Mugica, anteriormente conocido como Villa 31 y 31 bis. El mismo está localizado en el barrio de Retiro, un área céntrica que presenta el precio del suelo más alto del distrito. Está cercano a las terminales portuarias y con límites que corresponden a estaciones ferroviarias, de ómnibus y depósitos industriales y atravesado por una autopista (Arturo Illía). Estas características la convierten también en la más emblemática del país y la más citada por la prensa nacional e internacional. Asimismo, es uno de los barrios con mayor trayectoria de lucha por su radicación y reurbanización. Sus habitantes y organizaciones vecinales resistieron un intento de erradicación masiva durante los años 70 y consiguieron una ley de reurbanización en el año 2009, que permanece incumplida. El proyecto de reurbanización vigente fue diseñado por el Gobierno de la Ciudad, con poca participación vecinal, en el año 2016 y continúa su curso, aunque con cambios de intensidad.

Analizaremos el proyecto citado apoyándonos en cuatro pilares teóricos. En primer lugar, nos inscribimos en la perspectiva que sostiene que la informalidad

urbana no es una falla o una desviación del desarrollo de la ciudad, sino una consecuencia de la estructura capitalista que orienta el desarrollo urbano hacia la mercantilización del espacio, excluyendo y segregando a gran parte de la población de bajos recursos (HARVEY 1989, PÍREZ 2009). Coincidimos con los autores que sostienen que, ante la imposibilidad de acceder a los bienes urbanos por vía del mercado o del Estado, surge la vía de la necesidad que promueve el desarrollo de la informalidad como norma y no como excepción (ABRAMO 2008; FERNÁNDEZ 2003; CRAVINO, 2006). Como afirma Smolka (2002), este tipo de urbanizaciones encuentran sus causas en la pobreza, pero también en “la falta de programas habitacionales, la disminución de inversiones públicas en equipamientos urbanos y servicios y el propio vaciamiento del planeamiento urbano” (SMOLKA 2002, p.5).

En segundo lugar, compartimos con los argumentos teóricos que sostienen que el neoliberalismo aprendió a construir respuestas a los procesos de resistencia mediante tácticas de gobernanza flexible (RODRÍGUEZ M. C. 2019). Retomamos los conceptos de “neoliberalismo realmente existente” (THEODORE, PECK y BRENNER 2009) y “neoliberalismo híbrido” (FUSTER-FARFAN 2019), que remiten a la capacidad de los gobiernos neoliberales para adaptarse a contextos y demandas cada vez más complejos. Según esta perspectiva, las políticas neoliberales nunca son implementadas de forma pura, ya que siempre se las introduce en contextos político-institucionales que han sido moldeados por una historia de regulaciones, prácticas consolidadas y arreglos políticos transmitidos a través del tiempo (THEODORE, PECK y BRENNER 2009). De este modo, el Estado conserva su función, subsidiaria del mercado, pero incorpora “estrategias de promoción social para otorgar mayor pertinencia contextual a sus soluciones” (FUSTER FARFAM 2019: p 3).

Como tercer postulado teórico, sostenemos que existe, en los gobiernos neoliberales contemporáneos de América Latina, una utilización del paradigma del “Urbanismo Social” (CRAVINO 2019). El mismo tiene como antecedentes las orientaciones sugeridas en la reunión de UN-Hábitat de Vancouver en 1976ⁱⁱ. Allí se rechazaban las acciones estatales de erradicación de barrios populares que se venían efectuando en décadas anteriores y, en cambio, se proponía que los Estados acompañen a las poblaciones en hábitats informales a que mejoren sus condiciones de vida (CRAVINO 2018). Luego se dio una apropiación neoliberal de estos lineamientos, que transformó la idea de la radicación con participación activa de los habitantes en una jerarquización de la regularización dominial y luego en un mejoramiento meramente estético de los barrios. Retomamos el análisis de Montoya Restrepo (2014), para el caso del denominado “Modelo Medellín”, quien sostiene que el Urbanismo Social se instala en un plano discursivo, como una oportunidad para la reconciliación con sectores de la ciudad históricamente postergados por el Estado. La autora advierte que

sus prácticas no responden a objetivos centrados exclusivamente en lo social, como se predica, sino que están también dirigidas a cambiar la imagen de la ciudad para hacerla un destino competitivo de inversiones. En otras palabras, el US no es solo una vía para generar equidad, sino que hace parte de una estrategia general de marketing urbano (MONTROYA RESTREPO, 2014: 45).

En cuarto lugar, nos nutrimos del desarrollo teórico sobre Grandes Proyectos Urbanos (GPU) en cuanto son considerados "operaciones de renovación urbana de gran escala, orientadas a la transformación física y funcional de áreas estratégicas" (RODRÍGUEZ G. 2020, p:144). Estudios sobre GPUs sostienen que éstos se desarrollan en áreas generalmente devaluadas por el deterioro de sus usos originales -como los ferroviarios, portuarios o grandes equipamientos industriales. En ellos juegan un rol fundamental las estrategias de marketing para promocionar los territorios y hacerlos más competitivos frente a las inversiones de escala global (ZICCARDI y RAMÍREZ, 2020). Retomamos este concepto ya que los procesos de reurbanización de barrios populares iniciados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a partir de 2015 se ubican en áreas previamente devaluadas, vinculadas a proyectos de recualificación y revalorización acompañados por obras de infraestructura pública y desarrollos privados (CRAVINO 2018). En el caso del Barrio Mugica, se trata de un asentamiento instalado en terrenos que anteriormente pertenecían al ferrocarril, a la empresa nacional de petróleo y a espacios de logística vinculados al Puerto de Buenos Aires.

Por último, partimos de una importante cantidad de estudios que nos preceden acerca de las políticas públicas en asentamientos informales (FERNÁNDES 2008, CLICHEVSKY 2009, CRAVINO 2009, SALAZAR 2014, SMOLKA 2002, CALDERÓN 2010, entre otros). También forman parte de los antecedentes de este trabajo los análisis teóricos y empíricos acerca de las políticas neoliberales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en general (PIREZ 2016, SOCOLOFF 2015, Di Virgilio et. al. 2010, DI VIRGILIO et. al 2011) y aquellas orientadas hacia las villas en particular (CRAVINO 2016, ONS 2018, ARQUEROS 2018, FAINSTEIN y PALOMBI 2019, RODRÍGUEZ M.C., 2019). Sin embargo, se destaca una vacancia en el conocimiento sobre las políticas públicas recientemente implementadas de las cuales se ocupa este trabajo y le otorga relevancia.

Analizaremos los resultados parciales de nuestra investigación en el barrio Padre Carlos Mugica que tuvo un enfoque de tipo cualitativo. En dicha investigación se realizaron entrevistas a funcionarios de distinta jerarquía a cargo del programa estudiado y de otros organismos estatales intervinientes, así como a referentes territoriales y vecinos y vecinas del barrio. Se recopilaron y analizaron documentos oficiales elaborados por los organismos gubernamentales y las agencias multilaterales de crédito para la intervención y se tomaron notas de campo de nuestra presencia en reuniones con vecinos en el marco del proyecto de reurbanización. Además, se desarrollaron relevamientos territoriales, fotográficos y se acompañaron recorridas de legisladores y referentes políticos. Esto se complementó con un seguimiento sistemático de noticias de los principales diarios nacionales (Clarín, La Nación y Página 12) entre 2016 y 2022.

El artículo se divide en tres apartados: el primero, presenta una descripción general de los antecedentes y las características generales del proyecto de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica; el segundo focaliza en principales obras realizadas y analiza su significado en el marco del proyecto. Se complementa el análisis con una mirada sobre la interacción con otras intervenciones urbanas en el barrio y sus alrededores; el tercero, se centra en las distintas formas de acceso a

la vivienda que establece esta política pública y se detalla el estadio actual de cada una. Por último, se expondrán algunas reflexiones finales.

1- De la lucha de los habitantes a la reurbanización propuesta por el gobierno porteño

Dada su centralidad urbana y su gran tamaño, el Barrio Padre Mugica tiene también un lugar simbólico en la historia de la Ciudad de Buenos Aires. Al ubicarse en una zona con alto valor inmobiliario, ha sido foco de fuertes disputas entre la radicación y el desalojo. Esto forjó una larga tradición organizativa, de la cual sólo presentaremos algunos hitos de forma sintética.

Fue uno de los asentamientos con la más densa organización vecinal en la década de 1970, en un contexto de radicalización política. En esos años se destacó la presencia del Padre Carlos Mugica (que luego daría nombre al barrio), miembro del Movimiento de sacerdotes para el Tercer Mundo dentro de la Iglesia Católica. Mugica fue asesinado en 1973 por la Alianza Anticomunista Argentina (organización para-estatal de amenazas y atentados a referentes del campo cultural y activistas políticos). Luego sus vecinos resistieron la política de erradicación compulsiva de villas durante la última dictadura militar de 1976, a partir de lo cual el barrio se reorganizó y movilizó demandando la radicación. Después de 1983, una vez recuperada la democracia, fue objeto de múltiples proyectos de radicación, erradicación parcial y grandes proyectos urbanos en la zona de Retiro, que no llegaron a concretarse. Uno de los hechos más difíciles se vivió en 1996, cuando se decidió construir una autopista (Arturo Illía) que atravesaba el barrio y para eso se desalojaron numerosas familias, destruyendo sus casas con topadoras. Esto llevó a una fuerte protesta apoyada por organizaciones políticas y religiosas (CRAVINO, 2009). La autovía se construyó, aunque se dejaron pendientes algunos accesos para no tener que afectar a más familias de la villa.

Cuando Mauricio Macri asumió como jefe de gobierno en 2007 declaró que la villa debía ser erradicada para otorgarle otros usos a esos terrenosⁱⁱⁱ. Pero esa erradicación nunca se ejecutó, creemos que porque contradecía el consenso existente en favor de la radicación e implicaba un despliegue económico y de gestión de gran alcance que tendría un impacto político negativo. En ese entonces se conformó una alianza política entre académicos, movimientos sociales, políticos y legisladores en defensa del barrio y en reclamos de políticas de integración. Ese conglomerado de actores elaboró una ley de urbanización que fue aprobada en el año 2009 (N°3343-CABA). La misma suspendía los desalojos, determinaba los límites del polígono ocupado y ordenaba la reurbanización. Sin embargo, aunque se votó por unanimidad, no fue implementada en los años siguientes. De acuerdo a Ons (2018), su aprobación fue una forma de descomprimir la movilización y reclamo de sus habitantes, apoyados por muchos organismos de derechos humanos y organizaciones políticas, pero la reurbanización no formaba parte de la agenda del gobierno en ese entonces.

En el año 2015 asumió un tercer gobierno del PRO (en alianza con los partidos Unión Cívica Radical y Coalición Cívica), a cargo de Horacio Rodríguez Larreta y

Mauricio Macri asumió como presidente de la Argentina. De este modo se alinearon políticamente los gobiernos nacional y local, lo cual le otorgó a la administración porteña fortaleza política y disponibilidad de recursos, tanto federales como de organismos multilaterales de crédito. En este contexto el jefe de gobierno anunció la reurbanización de cuatro villas de la ciudad, lo cual constituía un cambio importante en relación con las políticas que los gobiernos anteriores habían tenido hacia las villas. Se inició entonces una estrategia compleja, que incluyó la sanción de leyes específicas por barrio, la creación de oficinas y organismos estatales y la disposición de recursos económicos, políticos y materiales. Supuso el intento por generar un nuevo consenso público, por lo que implicó también una importante inversión en su estrategia de comunicación.

En su discurso de asunción, Horacio Rodríguez Larreta declaró como prioritario el mejoramiento de las villas, vinculado al proyecto nacional para “erradicar la pobreza en Argentina” y destacó como “caso emblemático” al barrio Mugica el que pasó a ocupar un lugar privilegiado en la agenda de su gestión. Luego comenzaron a implementarse las primeras medidas, en paralelo a la elaboración de una ley que estableciera los lineamientos principales del proyecto de reurbanización. Dicha ley fue sancionada en 2018 en un contexto de fuertes cuestionamientos; por la poca participación de los vecinos y porque incluye elementos que pueden afectar la permanencia futura de quienes habitan el barrio (ONS 2021, ACIJ, 2018). Cabe aquí volver a destacar que la política que analizamos interactúa con la recualificación y revalorización del entorno del asentamiento, de la mano de grandes proyectos urbanos públicos y privados (ARQUEROS 2018, CAPALBO y PERCOSSI BOSSERO 2020; ONS 2021). Por esta razón, la amenaza de la expulsión por vía del mercado ha sido una alerta constante por parte de las organizaciones vecinales.

2- El proyecto urbano del Gobierno de la Ciudad en el barrio

El supuesto que guía este estudio, a saber, que el proyecto analizado se desarrolló más como gran proyecto urbano que como política habitacional hacia los sectores populares, se comprueba al observar las principales obras proyectadas y realizadas. La administración local jerarquizó las obras que permitían transformaciones rápidas en los bordes externos del barrio, por sobre el mejoramiento del hábitat autoconstruido, la integración socio-económica o las medidas necesarias para la regularización dominial. Esto se relaciona con lo que Montoya Restrepo (2014) afirma en su estudio sobre el Urbanismo Social en Medellín. La autora sostiene que en la intervención colobiana, las grandes obras que realizadas funcionan más como lugares para fotos de recuerdos turísticos que como cambios dentro del barrio (op. cit.). Estos lugares son, sostiene, para “los otros” y no para los habitantes de la ciudad, ya que no se incluyen ni en sus lógicas de construcción ni en sus formas de vivir el espacio (op. cit.: p. 218). A continuación, realizaremos un repaso por los “lugares para los otros” que componen el proyecto analizado y se pueden observar en el siguiente mapa.

Barrio Padre Carlos Mugica



Mapa 1: Principales intervenciones urbanas del proyecto de reurbanización Padre Carlos Mugica. (Fuente: Elaborado por las autoras.)

En primer lugar, se planificó una reutilización de la autopista Arturo Illia que atraviesa el barrio. Se planificaba modificar su traza, moviéndola hacia el extremo Este y hacer en la autovía original un parque lineal, que emulara el *High Line Park* de Nueva York (en verde en el mapa). A fines de 2016 se empezaron a construir los pilotes de la nueva autopista y se desalojó a los habitantes de dos manzanas afectadas, que fueron relocalizados, de manera forzosa, a las viviendas de interés social construidas dentro del barrio (Containera). También se relocalizaron a las familias que vivían debajo de la autopista original (alrededor de 1200) al conjunto de viviendas nuevas del sector YPF (en rojo en el Mapa 1). Pero a mediados de 2018 se anunció que las obras de la nueva autopista y el parque lineal serían interrumpida por falta de recursos. Esta costosa intervención había sido muy cuestionada ya que no respondía a ninguna de las demandas de los habitantes ni implicaban una mejora en su calidad de vida. Antes bien, suponía el realojo -en algunos casos forzoso- de una porción de los habitantes del barrio y una erogación de recursos que podían implementarse en la urbanización.

A continuación se muestran imágenes de los pilotes de la autopista que se construyeron y las viviendas de las familias que vivían en la traza proyectada, derrumbadas.



Imagen 1: Pilotes construidos para el futuro cambio de traza de la Autopista Illia. (Fuente: Elaborado por las autoras.)



Imagen 2: Viviendas derrumbadas para el futuro cambio de traza de la Autopista Illia. Fuente: Archivo personal de las autoras.

En segundo lugar, se construyó el nuevo edificio del ministerio de Educación porteño (marcado con amarillo en el Mapa 1), en una zona cercana al principal ingreso al barrio. Esta fue la primer obra terminada dentro del barrio, fue realizada para relocalizar todas las oficinas del organismo en un solo lugar y cumplió la función de visibilizar la intervención del gobierno en la reurbanización. Dentro suyo, además, se localiza el “Polo educativo María Elena Walsh” que involucra una escuela inicial, una primaria y un centro educativo para adultos. La intención era paliar un enorme déficit de infraestructura escolar para los niños del barrio, aunque se está muy lejos de ello y a 2022 muchos niños tienen problemas para acceder a una vacante escolar. El edificio se ubica cerca de la entrada principal de la villa. Frente al mismo, se ubica el conjunto de viviendas nuevas del barrio YPF, que fue construido para relocalizar a las familias que vivían debajo de la autopista (en rojo en el Mapa 1). Esto constituye lo que podríamos llamar una primera imagen para quien viene de afuera: un edificio público y edificios de departamentos nuevos, totalmente distinto de la fisonomía conocida hasta entonces de la villa.



Imagen 3: Nuevo edificio del Ministerio de Educación de la Ciudad en el Barrio Mugica – Poloeducativo María Elena Walsh (izquierda) y Viviendas nuevas del barrio YPF (derecha). (Fuente: Elaborado por las autoras).

La imagen anterior fue tomada en el año 2020, luego del aislamiento obligatorio dispuesto por la pandemia del Covid-19. En la foto se observa que el frente del ministerio posee un espacio público de libre circulación. En la actualidad, dicho espacio se encuentra cerrado con rejas que restringen el acceso a las personas que ingresan al edificio en días y horarios hábiles. En la siguiente foto se aprecia el comienzo de la instalación de las rejas.



*Imagen 4: Instalación de rejas frente al edificio del Ministerio de Educación de la Ciudad en el Barrio Mugica.
(Fuente: Elaborado por las autoras.)*

La limitación del acceso a este espacio pone en cuestión la instalación de este edificio como primer eslabón del proyecto de integración, ya que ofrece restricciones para el aprovechamiento de vecinos y vecinas, en un contexto de escasez de espacios públicos en el barrio. Nuevamente se trata de una obra realizada “para otros” más que para los propios residentes.

Junto al citado edificio se realizaron dos intervenciones. Por un lado, se rediseñó la feria de mercaderías que se encuentra en frente de la Estación de Ómnibus de larga distancia, en la principal entrada al asentamiento. En una entrevista al responsable del proceso de reurbanización, este nos informó que se espera que la nueva feria fuera concurrida para realizar compras por parte de vecinos de toda la ciudad. Allí, además, se planea desarrollar un “polo gastronómico”, que estaría destinado tanto para los vecinos como para los turistas. Estas intervenciones no responden a iniciativas de los vecinos, sino a cambiar la imagen del barrio e imitar el fomento de turismo en asentamientos como en Río de Janeiro o Medellín.

Por otro lado, se realizaron mejoramientos en una de las canchas de fútbol más concurridas del barrio, ubicada entre el ministerio y la feria. Además, se pintaron las fachadas de las viviendas linderas y se colocaron puestos de bicicletas públicas. La siguiente fotografía muestra la cancha, las viviendas pintadas y el edificio del Ministerio de Educación, que sobresale detrás de estas últimas.



Imagen 5: Mejoramiento “Cancha de Güemes”, viviendas vecinas y ministerio de Educación. (Fuente: Elaborada por las autoras.)

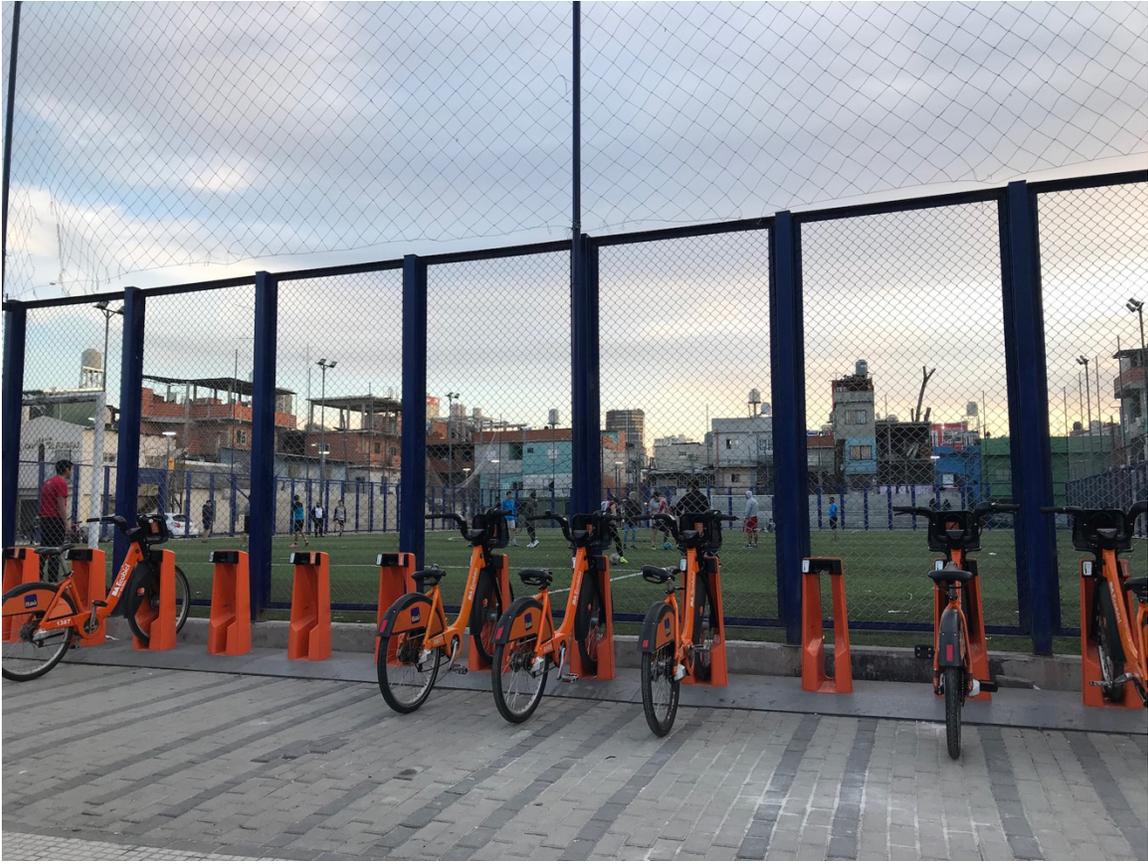


Imagen 6: Puesto de bicicletas públicas en el ingreso al Barrio Padre Mugica. (Fuente: Elaborada por las autoras.)

Las obras de vivienda nueva se ubican también en los bordes externos del barrio. Linderos a estas últimas, la Ciudad proyectaba vender terrenos públicos pertenecientes al Estado Nacional. Las ventas no pudieron concretarse debido a un conflicto entre la administración Nacional y de la Ciudad luego de que Macri perdiese las elecciones nacionales en 2019 y abandonase la presidencia. Vecinos y vecinas reclaman que estos terrenos sean destinados a la reurbanización, tanto para construir viviendas para las relocalizaciones necesarias para desgloses familiares o apertura de calles, como para dotar al barrio de equipamiento urbano. Al día de hoy no se conoce cuál será el uso que tendrán en el futuro.

Frente a las viviendas nuevas se construyó una nueva autovía de tránsito rápido para camiones de carga que uno los accesos norte y sur de la ciudad, denominado “Paseo del Bajo” (marcado con naranja en el Mapa 1). El mismo fue construido con un crédito otorgado por la Cooperación Andina de Fomento y es la obra más importante y costosa de la última década en este distrito. La imagen siguiente fue tomada durante la obra de las viviendas nuevas, que fue paralela a la construcción del paseo del bajo. En ella se puede observar la simultaneidad de las acciones y la cercanía de las edificaciones.



Imagen 7: Paseo del bajo (derecha) y conjunto de viviendas nuevas del sector YPF (izquierda) en construcción, año 2018. (Fuente: Elaborado por las autoras.)

Por último, el proyecto original incluía también la construcción de un edificio “puente” para el Banco Interamericano de Desarrollo que uniría la villa con el barrio de Recoleta, pasando por encima de las vías del ferrocarril (marcado con azul en el Mapa 1). Dicho espacio fue cedido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al organismo internacional de manera gratuita, por un período de 100 años pero el edificio nunca se comenzó a construir y el proyecto se encuentra detenido. Sin embargo, la cesión de tierras se encuentra vigente por una ley votada en el año 2018, en paralelo a la votación del plan de reurbanización.

Las propuestas enumeradas nos remiten a la idea de “obras para los otros” que utiliza Montoya Restrepo para el caso del “modelo Medellín” y citamos al comienzo de este apartado. Dicho modelo es la referencia explícita para los funcionarios a cargo de la reurbanización del barrio Mugica. Así lo destacó el funcionario que coordinó el proyecto entre 2015 y 2019 en una entrevista realizada en el marco de esta investigación:

Medellín, hizo un proceso muy importante de reurbanización, infinitamente menor que el nuestro, pero muy importante. Con el teleférico, las escaleras mecánicas, la biblioteca, los parques... Entonces nosotros miramos eso, tomamos muchas de esas ideas y dijimos “che, vamos a poner a prueba esta política a gran escala” en un barrio que tiene un poder icónico muy fuerte. Porque más del 70% de las personas de la Argentina le decís “villa” y dicen “31”.

Excepto que vivan al lado de otra. (Entrevista al ex coordinador del Proyecto de Reurbanización Barrio 31 realizada por las autoras, año 2022)

Esta vinculación entre ambos proyectos implicó, inclusive, que consultores que participaron en la administración colombiana colaboraran con la que aquí se analiza. Se buscaba un cambio radical de la imagen del barrio y demostrar gran inversión, lo cual fue acompañado con medidas de estetización que no siempre coincidían con la identidad original del asentamiento. Sin embargo, algunas de las obras más importantes (como la modificación de la autopista, la extensión de la línea H de subterráneos o la instalación del edificio del BID) quedaron interrumpidas.

Esta inspiración en el modelo de la ciudad colombiana, significó algunos lineamientos muy similares, sobre todo en lo relativo a la construcción de grandes construcciones que interactúan con el entorno, en una zona donde se proyectaban realizar grandes transformaciones e inversiones privadas en tierras públicas que serían enajenadas. Pero el caso analizado presenta una particularidad y es que la mayor parte de las intervenciones del Estado local fueron diseñadas de forma tercerizada por consultoras privadas. Una parte importante de los recursos se destinaron a la estrategia comunicacional que buscaba instalar el caso tanto a nivel nacional como internacional (ACIJ 2021). Esta estrategia tuvo como objetivo que el proyecto ganara diversos premios y reconocimientos internacionales. El mismo se cumplió en diversas oportunidades, la más reciente fue un artículo publicado en *The economist* que destaca esta política como uno de los pocos puntos “brillantes” del país.

Como en otros casos de Urbanismo Social, en este también se promovió discursivamente la participación de sus ciudadanos. La ley 6.129 estipulaba la creación de una mesa de gestión participativa, donde asistían los representantes de los vecinos, organismos públicos, del Poder Judicial ocupados de la defensa de derechos y ONGs. Sin embargo, en las instancias convocadas para la participación comunitaria no se alcanzaron acuerdos importantes. Como afirman Capalbo y otros (2019) para el caso analizado: “En la medida en que las posiciones demostraban ser antagónicas o irreconciliables, los mecanismos participativos rápidamente se clausuraban” (CAPALBO et. al., 2020, p. 75).

No vamos aquí a desarrollar todos los avatares de estas instancias participativas, que fueron cambiando la dinámica a lo largo de los años. Sólo podemos indicar que fue un espacio de fractura de las organizaciones barriales y de disputas internas, vinculadas a la pertenencia política o no del partido gobernante. El reglamento del Consejo de Gestión y Participación indicaba que en caso de no haber consenso dirimían las autoridades porteñas y esto es lo que siempre sucedió. Encontramos en la investigación que la capacidad de incidir en el proyecto por parte de los habitantes fue mínima. Esto se vinculó, también, a las divisiones internas de los dirigentes en relación al proyecto barrial. De ese modo, los vecinos se separaron entre quienes apoyaban el proyecto oficial y quienes no, aunque también hubo grupos que proponían que la urbanización siguiera y en la marcha se vería “cómo modificar las cosas”. Esto último basado en las pocas definiciones iniciales y la gran cantidad de incertidumbres que todavía existen en relación al futuro de las intervenciones.

Se evidenció en síntesis, las intervenciones que buscaban recualificar los bordes del barrio y cambiar su imagen, más que responder a las demandas históricas de los habitantes. El gasto en consultores internacionales reforzó el carácter de gran proyecto urbano, e implicó una inversión muy relevante, en algunos casos sobre obras que nunca se realizaron. Observamos también que se aplicó una táctica flexible, propia del neoliberalismo realmente existente que practicó el ensayo y error con sus propuestas. El cambio de medidas sobre la marcha fue posible porque no existió una planificación integral y explícita del proyecto antes de su inicio.

3- El acceso a la vivienda en el plan de reurbanización del Barrio Mugica

Como se mencionó en el primer apartado, para definir los lineamientos urbanísticos y socioeconómicos generales de la reurbanización, el gobierno elaboró una ley (N°6129/2018) que funciona como marco normativo del proyecto. En el texto de la norma se definen las nuevas densidades, aperturas de calles, el desarrollo de infraestructura y formas de acceso a las soluciones habitacionales definitivas. La formalización de la vivienda se da a través del título de propiedad privada, individual y escriturada luego del pago de una hipoteca. La norma no explicita las características edilicias mínimas que deberán tener las viviendas para poder regularizarse pero prevé que “la escrituración será obligatoria para el total de las parcelas y/o unidades funcionales dentro del polígono delimitado, una vez que se encuentren en condiciones jurídicas de escriturar y estén conectadas a los servicios públicos” (Art. 44 de la Ley 6129). Para acceder a la escritura, las familias deberán saldar un crédito hipotecario con el Estado local. El mismo tendría condiciones especiales y beneficiosas respecto de otros tipos de crédito del mercado financiero formal: baja tasa de interés (4%), la posibilidad de financiar el pago durante 30 años y un límite al monto de la cuota, vinculado a los ingresos familiares. Es decir que si las familias no reúnen los ingresos suficientes como para afrontar los pagos, el monto se refinancia, extendiendo el período de pago.

Los nuevos propietarios pueden vender las viviendas, una vez cancelada totalmente la hipoteca. En caso de querer hacerlo, el comprador tiene que ser otra persona residente con una antigüedad mínima de dos años en el barrio. Esta condición podría considerarse como una medida para impedir la gentrificación, si no fuera porque la ley también establece un mecanismo para el levantamiento de este impedimento, basado en el pago al Gobierno de la Ciudad de un monto equivalente a tres veces el valor total de la hipoteca. Esto promueve a la mercantilización de las viviendas y es contrario a la estabilidad de los vecinos y vecinas en el barrio.

Como este último, existen otros indicadores que permiten afirmar que el proyecto se orienta a un tipo de regularización que promueve la mercantilización y el ingreso de actores privados externos al barrio. Destacamos también la sanción en el año 2022 de una ley de creación del “Distrito de Integración Productiva e Impulso al Trabajo en Barrios Populares”. La misma establece exenciones impositivas a empresas que se instalen en los márgenes de los cuatro barrios intervenidos por el Gobierno de la Ciudad. Los funcionarios declaran que la medida serviría para promover el desarrollo económico de los barrios populares, pero un análisis crítico

permite reconocer que no fomenta el desarrollo de los comercios ni genera puestos de trabajo locales sino que beneficia a grandes empresas, especialmente a las cadenas comerciales. Esto es así porque, por un lado, permite que los nuevos negocios traigan personal de otros locales, no se ocupa de la regularización ni el fomento a comercios existentes dentro de los barrios, que aún se encuentran en la informalidad, ni supone ayudas económicas para mejorar su producción o aumentar su escala. Por otro lado, porque los beneficios establecidos son significativos solo si se trata de grandes contribuyentes fiscales, grupo que excluye a los negocios locales.

De este modo, la política de reurbanización se aleja nuevamente de una medida de intergración socio-urbana y se acerca a una acción orientada a la estetización de los barrios para revalorizar del entorno. Así lo afirman Di Virgilio y Guevara en su análisis sobre el empresarialismo urbano desarrollado a partir de la hegemonía de las políticas neoliberales (2015):

empieza a evidenciarse la transición desde una concepción de la gobernanza urbana más ligada a la gestión -centrada básicamente en la provisión de bienes y servicios públicos-, hacia otra nueva que se orienta por el afán de generar desarrollo a nivel local a través del crecimiento económico y la atracción de inversiones privadas (DI VIRGILIO y GUEVARA 2015: p. 14).

Volviendo a las medidas para la regularización de las viviendas, esta se divide en dos grupos: las viviendas ya existentes -construidas por las familias residentes- y los conjuntos de viviendas multifamiliares nuevas -construidos por el Estado a partir del año 2018 para relocalizar a un porcentaje de familias afectadas por el proyecto urbanístico. Estas últimas, a su vez, se diferencian en dos conjuntos denominados YPF y Containera. Según el proyecto inicial, todas las viviendas serían regularizadas y titularizadas en favor de los vecinos, quienes a cambio se convertirían en acreedores de una deuda hipotecaria por el valor de la casa. En la práctica, solo han sido regularizadas las viviendas nuevas del sector YPF, mientras que los procesos de titulación de Containera y del área autoconstruida se encuentra detenidos^{IV}.

A continuación, analizaremos el proceso de relocalización y escrituración de las viviendas nuevas al sector YPF y luego el estado del mejoramiento y la regularización dominial del sector autoconstruido. Sostenemos que las diferencias y fragmentaciones entre los diferentes sectores generan desigualdades al interior de la población villera, que ya es víctima de sendas inequidades y vulneraciones de derechos, generadas por el Estado a lo largo de su historia.

3.1- Los primeros escriturados: el barrio YPF

El sector YPF fue construido sobre terrenos que el Gobierno de la Ciudad compró al Estado Nacional para relocalizar a las familias que vivían debajo de la autopista Illia, que sería convertida en un parque en altura, como se mencionó en apartados anteriores. Al desarrollarse sobre tierras de la Ciudad, es el único sector de viviendas que avanzó en el proceso de escrituración. Aunque solo afectó al 10% de la población del barrio (1200 hogares), la titularización del barrio YPF presenta

diversos elementos que permiten analizar la orientación de la política de regularización estudiada. Sobre todo en lo relativo a la financiarización de las hipotecas y a la mala calidad de las viviendas construidas. Veremos estos dos puntos por separado a continuación.

Las escrituras para este sector fueron ampliamente debatidas y resistidas dentro de los espacios de participación del barrio porque incluían cláusulas que permitían la creación de un mercado secundario de hipotecas. Las discusiones se dieron mientras avanzaba el proceso de escrituración, lo cual generó que los términos de acceso a los títulos fueran cambiando y que hoy en día existan viviendas regularizadas con diferentes condiciones. La primera versión habilitaba al Estado a emitir letras hipotecarias, lo cual le permitiría transferir la deuda a un tercer actor financiero. Debido a las resistencias de vecinos y organizaciones acerca de este punto, el texto fue modificado parcialmente. En la última versión se mantiene la posibilidad de que el gobierno pueda ceder el crédito, pero requiere para ello que el/la beneficiaria lo autorice^v. Advertimos que, tratándose de una población vulnerable, la desinformación o ciertos mecanismos de coacción pueden inducir a que las familias firmen dicha autorización desconociendo los riesgos. Introducir agentes privados en una deuda contraída por beneficiarios de bajos recursos con el Estado puede generar condiciones contradictorias con un programa que busca brindar acceso a viviendas de interés social mediante la movilización de fondos públicos. Además, el texto de las hipotecas establece también que la falta de pago de más de tres cuotas puede dar lugar a la ejecución del inmueble^{vi}, condicionando de forma significativa la estabilidad de los habitantes en el lugar en el que residen.

El acceso a la vivienda como propiedad privada, individual, escriturada y financiarizada no garantiza seguridad y estabilidad en la tenencia. La flexibilización del mercado de trabajo y de la seguridad social que caracterizan al capitalismo contemporáneo, coloca a la mayor parte de los sectores endeudados ante el riesgo constante de no poder pagar sus compromisos financieros (AALBERS, 2008). Esto se agudiza particularmente en asentamientos informales donde residen personas de bajos recursos, que ocuparon tierras porque no pudieron acceder a la ciudad por la vía del mercado formal.

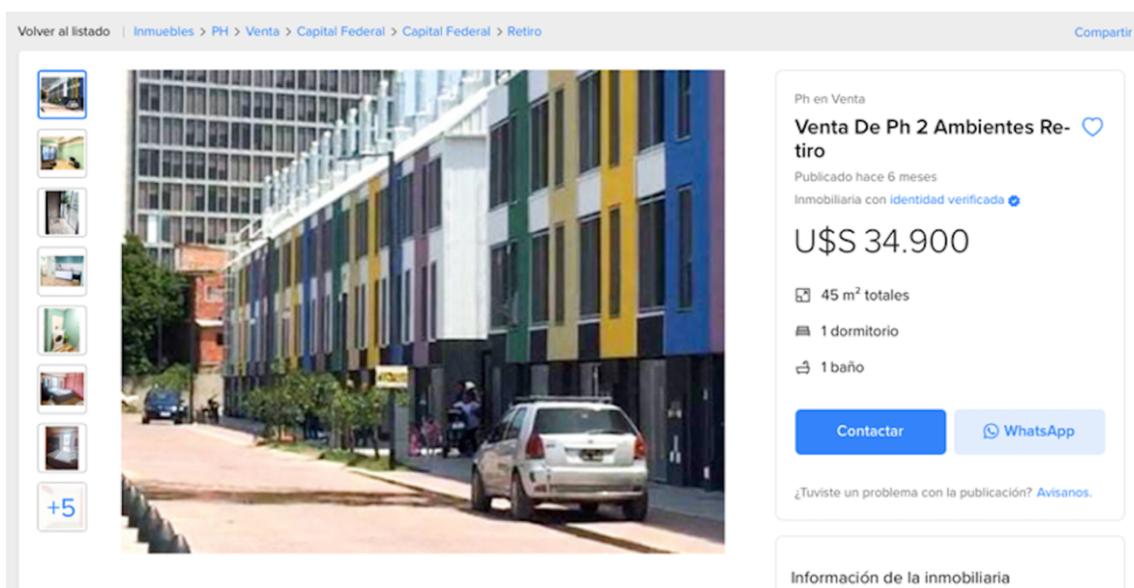
El segundo foco de conflicto generado por el proceso de relocalización fue la baja calidad constructiva de las mismas. Pese a la gran cantidad de recursos recibidos por organismos multilaterales, del Gobierno Nacional y del de la Ciudad, los edificios construidos presentan una calidad precaria, por lo que en muchos casos la mudanza no contribuyó a mejorar las condiciones de vida de la población relocalizada. Un relevamiento realizado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2020) informó que:

Se detectaron una serie de irregularidades y deficiencias en los espacios de uso común del complejo habitacional relocalizado en Sector YPF. (...) El relevamiento efectuado permite detectar que el proceso de radicación en las nuevas viviendas no solo no logró reducir en su totalidad las condiciones de vulnerabilidad y precariedad previas, sino que, en algunos casos, incluso las empeoró (DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, 2020: 24).

Esto se comprueba en las numerosas demandas que recibe el organismo encargado de la reurbanización, la mayor parte de las cuales no son respondidas exitosamente. Así lo expresa una vecina del barrio:

Tuve ventanas rotas, que se rompieron así porque sí, los marcos sobresalidos. Esta casa a futuro no va a llegar bien. Una persona que trabajo acá nos contó que no pudieron pisar bien todo lo que es el suelo y estas casas se están aplastando, por eso pasa eso. Se está empezando a asentar el piso, las ventanas se empiezan a romper, los marcos de las ventanas se empiezan a salir. Y la Secretaría no dice nada. Dice que a “todas las viviendas nuevas pasan lo mismo” que debe ser verdad, el tema son los tiempos de reposición o de arreglo que son muy largos. Porque renuncia su gente, porque les pagan muy mal, porque ninguna empresa se quiere hacer cargo. (Entrevista a una vecina relocalizada al barrio YPF, año 2021)

En conclusión, tanto por los mecanismos de endeudamiento y financiarización como por la mala calidad de las viviendas construidas, el proceso de relocalización a las viviendas del sector YPF priorizó la incorporación de los habitantes al mercado formal de viviendas y a la lógica financiera, sin compensar con inmuebles de buena calidad o mejoras socioeconómicas que alienten el arraigo en el barrio. Como consecuencia, a pocos años de haber iniciado el proceso de escrituración, los inmuebles ya están comenzando a venderse en el mercado formal, como muestra la siguiente captura de un sitio de compraventas.



The image shows a screenshot of a real estate listing on Mercado Libre. The listing is for a new apartment (Ph) in the YPF neighborhood. The main image shows a modern, colorful apartment building with a silver car parked in front. The listing details include: 'Ph en Venta', 'Venta De Ph 2 Ambientes Retiro', 'Publicado hace 6 meses', 'Inmobiliaria con identidad verificada', 'U\$S 34.900', '45 m² totales', '1 dormitorio', and '1 baño'. There are buttons for 'Contactar' and 'WhatsApp'. The breadcrumb navigation at the top reads: 'Volver al listado | Inmuebles > PH > Venta > Capital Federal > Capital Federal > Retiro'.

Imagen 8: Anuncio de venta de departamentos nuevos en el barrio YPF. (Fuente: Mercado Libre)

Diversos autores advierten que, si bien la entrega de títulos de propiedad es un reclamo de vecinos y vecinas, no revierte el carácter excluyente de la estructura urbana excluyente que origina la informalidad (CLICHEVSKY 2006; FERNANDES 2008; SALAZAR 2014). Por esta razón, si la medida no está acompañada de otras que mitiguen los efectos del ingreso al mercado formal, las familias pueden verse afectadas por el carácter expulsivo de este último. Más aún en el caso presentado que, como vimos, promueve el ingreso de “nuevos actores inmobiliarios con mayor

poder económico pero que actúan como “pares jurídicos” de la población vulnerable” (ONS, 2021, p. 911).

3.2- La regularización del sector autoconstruido: los postergados del proyecto

El censo poblacional realizado en 2016 informa que en el barrio Mugica existen 12 mil hogares, de los cuales solo 1.254 fueron relocalizados. El resto habita en el sector de viviendas autoconstruidas, que no serán relocalizadas. En las últimas dos décadas, la población del barrio se cuadruplicó^{vii}, lo que hizo crecer la autoconstrucción, densificando y verticalizando este sector, como se observa en las imágenes siguientes.



Imagen 9: Pasillo del sector autoconstruido. (Fuente: Elaborado por las autoras)



Imagen 10: Vista aérea del sector autoconstruido. (Fuente: Elaborado por las autoras.)

Para este sector, el proyecto de reurbanización preveía apertura de calles, instalación de servicios y mejoramientos habitacionales, además del acondicionamiento de los espacios públicos existentes. Pero en la actualidad las obras de mejoramiento de esta porción del barrio se encuentran muy atrasadas y, en algunos casos, detenidas. A esto se suma que a partir del año 2019 se redujo considerablemente el presupuesto asignado a la reurbanización. Un informe realizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) encuentra que en diciembre de 2021 solo se habían realizado mejoramientos en 2.642 viviendas, alrededor del 20% del total. Además, el citado documento expresa:

Respecto de las obras de agua potable, electricidad y cloacas, resulta alarmante destacar que, aunque el 69% de quienes fueron encuestados consideró que son obras necesarias y prioritarias para mejorar la calidad de vida quienes viven en el barrio, el 84%, en promedio, declaró que su acceso al agua potable, tendido eléctrico y red de cloacas empeoró o permanece igual; y únicamente entre el 11% dijo tener mejor acceso a estos servicios como consecuencia de las obras que llevó a cabo el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (ACIJ, 2022, p. 21).

Debido a la demora en las obras de infraestructura y a la falta de definición sobre la mensura catastral de los lotes, parcelas y unidades funcionales, la regularización dominial del sector de viviendas autoconstruidas no ha sido iniciada. La administración local sostiene que esto se debe a un conflicto con el Gobierno Nacional, que comenzó con el cambio de presidente de la Nación en el año 2019.

Luego de que Mauricio Macri perdiera las elecciones presidenciales el nuevo gobierno de Argentina suspendió la transferencia de una gran cantidad de terrenos pertenecientes al Estado Nacional que el primero había transferido a la Ciudad para que esta los venda y pague con lo recaudado una deuda con la Corporación Andina de Fomento. Entre esos terrenos se encontraba el polígono que ocupa el sector autoconstruido del Barrio Mugica, que sería transferido para su titulación en favor de los vecinos y vecinas.

Debido a la falta de condiciones legales y urbanas para la titularización de este sector, el organismo a cargo del proyecto implementó una certificación transitoria que consiste en la entrega de documentos de registro de las viviendas, pero que no ofrecen seguridad en la tenencia. Los mismos se denominan Certificados Digitales de Formalización (CEDIF) y acreditan si la relación del hogar con el inmueble es de propietario o arrendatario, así como la ubicación los mismos. Para poder recibir certificados, las viviendas no tienen que presentar riesgo estructural, aunque no se especifica qué parámetros determinan esta condición. Diversas organizaciones del territorio y organismos judiciales declaran que esta ambigüedad está permitiendo que se registren construcciones precarias, sin aclarar cuándo se realizarán los mejoramientos necesarios. Al momento de cierre de este documento, esta certificación había avanzado en una porción muy pequeña del barrio.

Según hemos registrado en entrevistas con funcionarios del Gobierno de la Ciudad, el proceso de certificación provisoria tiene dos objetivos: 1- Reconocer las relaciones que se dan en el mercado informal entre propietarios e inquilinos y 2- Controlar el mercado informal de compraventa de viviendas. Los funcionarios declaran que el registro permite controlar la relación entre los distintos actores del mercado informal y evitar desalojos injustificados. Afirman también que las familias inquilinas no podrán acceder a un título formal, por lo que el certificado les permitiría seguir alquilando en caso de realizarse la regularización en un futuro. Sin embargo, sostenemos que esto consolida la relación de vulnerabilidad de las familias inquilinas y las profundiza, ya que las excluye de la posibilidad de acceder a un título, tal como se establece la ley de reurbanización.

La entrega de certificados provisorios sin validez formal tiene también el objetivo de responder a los reclamos de regularización por parte de los y las habitantes. Sin embargo, estudios precedentes sostienen que la entrega de tenencias intermedias “entrañan peligro de desalojo, dado que poseen vulnerabilidad jurídica” (Clichevsky, 2006, p. 60). Sobre todo, en el marco de un aparato jurídico donde la propiedad privada escriturada tiene jerarquía por sobre el derecho a la vivienda. En el caso estudiado, el Estado que ejecuta la política no posee la titularidad de la tierra, no ha concluido las obras de infraestructura y mejoramientos ni concluyó la mensura para definir el catastro formal del territorio intervenido. En el contexto actual, de reducción del presupuesto y desaceleración de las obras del barrio en general, consideramos que es posible que los títulos formales no sean entregados en el mediano o largo plazo. Esta situación provoca incertidumbres y conflictos entre los distintos grupos de vecinos (principalmente entre propietarios e inquilinos y entre quienes fueron relocalizados y quienes no lo serán) y desconfianza en el futuro del proyecto por

parte de los residentes, sus organizaciones y diversos organismos que intervienen en el proceso.

Conclusiones

En el año 2015 se inició en la Ciudad de Buenos Aires un proyecto para reurbanizar de forma integral cuatro barrios informales, vinculados a otros proyectos de recualificación y revalorización urbana. Esto implicó un cambio en la lógica de intervención en la informalidad por parte del gobierno local, que hasta entonces solo realizaba medidas de atención a emergencias u obras menores. Entre estas urbanizaciones se encuentra el Padre Carlos Mugica, una de los más antiguas y emblemáticas del distrito. Su población impulsó durante varias décadas acciones de lucha por la radicación, formalización y mejoramiento integral de su hábitat. Esto tuvo diferentes hitos a lo largo de su historia, uno de ellos fue la sanción de la primera ley de reurbanización para el barrio en el año 2009, que luego no fue implementada. En el proyecto iniciado en 2015 el gobierno local se apoyó en esa norma impulsada por los habitantes, pero modificó ampliamente su contenido y sancionó un nuevo proyecto en el año 2018. Desde ese momento, la capacidad de imponer propuestas por parte de aquellos fue prácticamente inexistente, circunscrita a los debates sobre los títulos de propiedad y a la relocalización de un sector, con un saldo ambiguo.

La reurbanización del barrio Mugica ha sido presentada como una intervención emblemática por el gobierno local y fue el proyecto para barrios populares en el que se invirtió mayor cantidad de recursos, tanto locales como nacionales e internacionales, en la historia del distrito. Sin embargo, la administración local priorizó las grandes obras en los bordes externos del barrio y de maquillaje urbano, por sobre el mejoramiento de la calidad del hábitat autoconstruido y las tareas necesarias para la regularización completa de las viviendas. El reacondicionamiento de los espacios públicos en las zonas de borde, las relocalizaciones necesarias para el Parque Lineal en altura o la instalación de grandes obras en el extremo externo avanzaron con mayor velocidad y la adecuación de las viviendas autoconstruidas, la instalación de servicios y la apertura de calles se encuentran demoradas, cuando no interrumpidas. La regularización dominial de las viviendas, por su parte, solo avanzó en el caso de las viviendas nuevas, que presentan una calidad constructiva devaluada y condiciones de acceso mercantilizadas y financiarizadas.

En este sentido, la intervención reforzó algunas diferencias ya existentes entre el barrio y el resto de la ciudad y generó otras nuevas hacia el interior de la población de la villa. Al momento, existen al menos cuatro diferenciaciones producidas por el programa analizado entre los pobladores según: 1- Si los hogares fueron relocalizados o permanecen en las viviendas autoconstruidas; 2- Si fueron relocalizadas al sector de YPF o si fueron mudadas al sector Containera; 3- En qué momento aceptaron la relocalización 4- Si son hogares propietarios o inquilinos y 5- Si residen en las zonas de borde o al interior del barrio. Las diferencias enumeradas generan incertidumbre y desigualdad entre vecinos y vecinas y pone en tensión el carácter integrador que declara tener la acción implementada.

Concluimos entonces que la política pública que analizamos presenta características de Gran Proyecto Urbano antes que de integración socio-urbana, en cuanto jerarquiza las medidas que contribuyen a valorizar y recualificar una zona devaluada pero con alto valor potencial, generando impacto principalmente en términos del marketing. No argumentamos aquí que las intervenciones no modifiquen la realidad cotidiana de la villa o que no estén orientadas a mejorar algunos aspectos de la calidad de vida de sus habitantes. Pero sí destacamos que no lo hacen al nivel de los estándares del resto de la Ciudad y que las diferencias generadas por el propio Estado entre los distintos grupos de habitantes los acerca aún más al riesgo de ser expulsados por la vía del mercado y da lugar a fuertes conflictos en el futuro.

Por último, concluimos que se trata de una interpretación del modelo de “Urbanismo social” desde una perspectiva neoliberal, en cuanto se apoya en la defensa de los derechos de los habitantes pero no de la totalidad de los derechos, sino de aquellos que puedan mejorar la competitividad de la ciudad a escala global (MONTROYA RESTREPO, 2014). Si bien se trata de un proceso de intervención complejo y de gran escala en villas, de carácter inédito en el distrito, este no se orienta a revertir las características de la estructura urbana que dieron origen a la informalidad sino a incorporar a su población a la dinámica del mercado formal, con escasos mecanismos de mitigación de los riesgos que eso conlleva. Coincidimos con lo que afirma Montoya Restrepo en cuanto a que el Urbanismo Social, así entendido, habilita las transformaciones que son funcionales a los inversores privados y a “todos aquellos que estén dispuestos a pagar por una ciudad competitiva e incluyente” (op. cit., p. 217).

Al tratarse de un proceso reciente, lo analizado aquí tuvo el objetivo de abrir nuevos interrogantes que servirán para estudios futuros de evaluación de impacto de la medida estudiada en la población directamente beneficiaria y en la dinámica urbana general de la Ciudad de Buenos Aires.

Bibliografía citada:

ABRAMO, P. La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana. Quito. Olacchi. 2008.

ACIJ ¿Cuánto avanzó la reurbanización en el Barrio Padre Carlos Mugica en el período 2016-2021. Buenos Aires. ACIJ. 2021. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2022/05/informe-vFinal-interactiva.pdf>.

AALBERS, M. B. “Financial geography II: Financial geographies of housing and real estate”. Progress in Human Geography. California. N° 43. SAGE. 2019. 376–387. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0309132518819503>

ARQUEROS MEJICA, S. “Gobernanza Neoliberal : Lectura Crítica De La Política De Villas (2015 – 2018)”. Revista Pensum. Córdoba. N.º 4. Universidad Nacional de Córdoba. 2019. 13–26.

CALDERÓN COCKBURN, J. "Titulación de la propiedad y mercado inmobiliario". Estudios Demográficos y Urbanos, Ciudad de México. N° 25(3). Colegio de México. 2010. 625-661. Disponible en: <https://doi.org/10.24201/edu.v25i3.1362>

CAPALBO, T.; PERCOSSI BOSSERO, F. "La urbanización de la Villa 31 en su contexto: un estado de la cuestión de la rehabilitación del barrio de Retiro (2015-2019)". Cuaderno Urbano. Buenos Aires. 29. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE. 2020. 139-164. Disponible en: <https://doi.org/10.30972/crn.29294626>

CAPALBO, T.; SCHARAGER, A.; TOBÍAS, M. "La nueva política de urbanización y el rol de los mecanismos participativos en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la Villa 31 (2015-2018)". En Gabriela Merlisky comp. Cartografías del conflicto ambiental en Argentina III. Clacso. Buenos Aires. 2020. 55–82.

CLICHEVSKY, N. Regularizando la Informalidad del Suelo en América Latina y el Caribe. Una Evaluación sobre la Base de 13 países y 71 programas. Santiago de Chile. 50. Cepal, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Serie Manuales. 2006. 1–215. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5615/S0600005_es.pdf?sequence=1

----: "Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano". Bitácora Urbano Territorial. Bogotá. [S. l.], v. 14, n. 1. UNAL. 2009. p. 63–88. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508>.

CRAVINO, M. C.; PALOMBI, A. "El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Bogotá. 8(15). Pontificia Universidad Javeriana. 2015. 40-51. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-15.mnpu>

CRAVINO M. C. Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana. Buenos Aires. UNGS. 2006

---- "Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana". Editorial Instituto del Conurbano – UNGS. Buenos Aires. 2009.

---- "Urbanismo social en los procesos de urbanización de villas en la Ciudad de Buenos Aires (2015-2018): Deconstruyendo los discursos y prácticas". Voces del Fénix. Buenos Aires. (71). Facultad de Ciencias Económicas, UBA. 2018. Disponible en: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/urbanismo-social-en-los-procesos-de-urbanizacion-de-villas-de-la-ciudad-de-buenos-aires-2015-2018-deconstruyendo-los-discursos-y-practicas/>

CUENYA, B., & CORRAL, M. "Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: El modelo de Puerto Madero en Buenos Aires". Eure. Santiago de Chile. 37(111). 2011. 25–45. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612011000200002>.

CUENYA, B. "Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana". *Cadernos Metrópole*, San Pablo. Vol. 13 (25). 2011. 185-212. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837820008>.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Relevamiento de las nuevas viviendas construidas por el Gobierno de la Ciudad en el Sector YPF. Buenos Aires. Defensoría del Pueblo de la Ciudad. 2020.

DE SOTO, H. *El misterio del capital*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. 2002.

DI VIRGILIO, M.; GUEVARA, T. Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En *perspectivas del estudio de la gentrificación en américa latina*. CONTESTED_CITIES. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México. 2015. 31–52.

DI VIRGILIO, M. M., ARQUEROS MEJICA, M. S., & GUEVARA, T. Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la RMBA. *Scripta Nova*. Barcelona. VI(108). Universitat de Barcelona. 2010. 1–13.

FAINSTEIN, C., & PALOMBI, A. M. "Pragmatismo, desaliento de expectativas y gobernabilidad. La política de villas de las gestiones de Mauricio Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015)". *Territorios*. Rosario. 40. Universidad del Rosario. 2019. 227–244. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6208>.

FERNÁNDES, E. "Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica". *Revista Vivienda Popular*. Buenos Aires. 12. FADU-UBA. 2003. 5–16.

---- Consideraciones generales sobre las políticas públicas. *Eure*, XXXIV. Santiago de Chile. 25–38. Asistente ediciones. 2008. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>.

FUSTER-FARFÁN, X. "Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido". *EURE*. Santiago de Chile. 45(135). Asistente ediciones. 2019. 5-26. Disponible en: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2906/1184>

HARVEY, D. "El "nuevo" imperialismo: Acumulación por desposesión". *Socialist Register*. Buenos Aires: CLACSO. 2005.

HARVEY, D. "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, No.1. 1989. 3-17.

MONTOYA RESTREPO, N. "Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos". *Estudios Políticos*. Medellín. 45. 2014. 205–222.

ONS, M. "La ley de urbanización de la Villa 31- 31bis en la Ciudad de Buenos Aires. El debate parlamentario y público en torno a su sanción y aplicación (2007-2015)". *Quid* 16. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. 9. 2018. 184–196.

---- “Asentamientos informales y grandes proyectos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de la Villa 31”. *Estudios Demográficos y Urbanos*. Ciudad de México. 36(3). 2021. 891–920. <https://doi.org/10.24201/edu.v36i3.1977>

PÍREZ, P. “La privatización de la expansión urbana en Buenos Aires. Economía, Sociedad y Territorio”. Toluca. vol. VI, núm. 21. El Colegio Mexiquense. 2006. 31-54.

---“Buenos Aires: la orientación neoliberal de la urbanización metropolitana”. *Revista Sociologías*. Porto Alegre. 18(42). UFRGS. 2016. 90-118

RODRÍGUEZ, G. Grandes Proyectos, gentrificación y desplazamientos ¿Una relación necesaria? En CUENYA, B., ELINBAUM, P., & ZICCARDI, A. *Grandes Proyectos Urbanos Conceptos clave y casos de estudio*. México 2020. UNAM. 143-178

RODRÍGUEZ, M. C. (2019). “Urbanismo “pasito a pasito”. Villas y reconfiguración de la centralidad metropolitana en Buenos Aires, Argentina”. *Revista Andamios*. UACM. México. 16(39). 2019. 15-45.

SALAZAR, C. E. “Los ejidatarios en el control de la regularización”. En SALAZAR, C.E. (coord.). *Irregular, suelo y mercado en América Latina*. Ciudad de México. El Colegio de México. 2014. 265-306.

SMOLKA, M. O. “Regularización de la ocupación del suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema”. *Tomado de: Curso Profesional Sobre Mercados Informales, Regularización de La Tenencia y Programas de Mejoramiento Urbano*. Cambridge. LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. 2002. 1–21.

SOCOLOFF, I. (2015): “Financiamiento global y centros comerciales en Buenos Aires: un estudio de caso IRSA”. *Revista INVI*. Santiago de Chile. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. 30 (84). 2015. 151-177. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/258/25840411006.pdf>

--- “Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: el caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en perspectiva, 2002-2015”. *Scripta Nova*. Barcelona. Universitat de Barcelona. vol. XXIII (616). 2019. 1-26. <https://doi.org/10.1344/sn2019.23.21493>

THEODORE, N., PECK, J. y NEIL B. “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas Sociales*, Santiago de Chile. 66. Corporación de Estudios Sociales y Educación. 2009. 1-12. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/277955552_Urbanismo_neoliberal_la_ciudad_y_el_imperio_de_los_mercados

ZICCARDI, A. y RAMÍREZ M. *Los grandes proyectos urbanos: una revisión conceptual* en CUENYA, B., ELINBAUM, P., & ZICCARDI, A. *Grandes Proyectos Urbanos Conceptos clave y casos de estudio*. UNAM. Ciudad de México. 2020. 17-46

ⁱ Si bien el gobierno local utiliza el concepto de “urbanizar” para referirse a las intervenciones realizadas, preferimos el de “reurbanización” que destaca que los barrios afectados por la política pública ya constituían urbanizaciones anteriormente.

ⁱⁱ <https://www.un.org/es/conferences/habitat/vancouver1976>

ⁱⁱⁱ <https://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/310cebf6ac39b670f71699ead6b0e229/>

^{iv} Los motivos por los cuales no se realizan las titularizaciones de esos sectores son distintos. En el sector Containera, la regularización podría realizarse en términos urbanísticos pero la Ciudad no posee los títulos de propiedad de los terrenos. En el sector autoconstruido, al problema de la titularidad de la tierra se suma que aún no se realizaron las medidas de infraestructura, mensura y mejoramiento necesarias para regularizar las propiedades.

^v Cláusula séptima de las escrituras de dominio del Barrio Mugica: “En caso de cesión del crédito hipotecario, la ACREEDORA necesitará el consentimiento de la parte DEUDORA.”

^{vi} Las cláusulas quinta y sexta de las escrituras determina que: 5º: La falta de pago de TRES (3) cuotas consecutivas, sin que la parte DEUDORA solicite una modificación la hará incurrir en mora, una vez intimada a cumplirlas, en un plazo de quince días corridos. 6º En caso de promoverse ejecución hipotecaria, de ser necesaria la ejecución judicial, el saldo deudor y las costas gozarán de privilegio especial en los términos del artículo 2583 inciso “b” del Código Civil y Comercial de la Nación.

^{vii} En el censo del año 2001, la población era de 12.204 personas en 3.244 hogares; en 2009 aumentó a 26.403 personas en 7.954 hogares y en el último censo del año 2016 se informan 40 mil personas en 12 mil hogares (Fuente: Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires)