

# **El Estado y la Villa. Las dinámicas intergubernamentales y los procesos de urbanización de la Villa 31 (2010-2012).**

Yamila Crisci.

Cita:

Yamila Crisci (2013). *El Estado y la Villa. Las dinámicas intergubernamentales y los procesos de urbanización de la Villa 31 (2010-2012)*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/367>

**X Jornadas de Sociología**  
**“20 años de pensar y repensar la Sociología.**  
**Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI”**  
**Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires**

Mesa N° 32: Gobernar la ciudad: problemáticas sociales, políticas y urbanas

Coordinadores: Matías Landau, Guillermo Jajamovich y Agustín Salerno

Título de la ponencia: El Estado y la Villa. Las dinámicas intergubernamentales y los procesos de urbanización de la Villa 31 (2010-2012).

Autora: Lic. Yamila Crisci

Referencia institucional: Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Universidad de Buenos Aires)

Correo electrónico: [yamilacrisci@hotmail.com](mailto:yamilacrisci@hotmail.com)

Teléfono: 154-098-9241

## **Resumen**

Este trabajo da cuenta de la relación entre dos actores centrales en el proceso de urbanización de las villas 31 y 31 bis en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>1</sup> Dicha iniciativa tomó camino legislativo a través de discusiones en la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para luego de un extenso proceso ser aprobada. La Ley N° 3343/09 es el corolario de discusiones legislativas en las que se manifestaron variadas posiciones ante la cuestión e incansables luchas vecinales que nunca se vieron interrumpidas.

Partiendo del análisis de las versiones taquigráficas de las reuniones de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis (MGyP), en este trabajo analizaremos la toma de posición estatal ante la cuestión, dando cuenta del vínculo entre instancias gubernamentales de diferente nivel. El recorte temporal elegido para la observación se extenderá desde el año 2010 hasta el año 2012 en el que cambia la dirección de la Comisión de Vivienda que oficia como marco general de la MGyP. Este trabajo explora la tensión entre las instancias gubernamentales (Estado Nacional y Gobierno de la Ciudad). El tratamiento de las manifestaciones legislativas permite establecer un recorrido sobre este vínculo y reflexionar sobre similitudes y diferencias durante el período abordado.

---

<sup>1</sup> El proceso se inicia en el año 2002, cuando un grupo de profesionales de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA) comienza a trabajar en un proyecto junto a los vecinos con el fin de urbanizar el barrio.

## Introducción

Orientar nuestro análisis al paradigmático caso del Barrio 31 es una tarea no exenta de complicaciones. Este singular y específico lugar de la ciudad encierra, como el resto de las villas de la ciudad, numerosas aristas que se inscriben en el complejo proceso de urbanización de las grandes ciudades. El Barrio 31 en particular se distingue del resto de las villas y urbanizaciones informales de la ciudad por dos grandes características. Por un lado, es la villa más antigua de la ciudad (cuyos orígenes se remontan a la década de 1930) y, por otro, se encuentra asentada en tierras de alto valor debido a su ubicación céntrica y de fácil acceso al corazón de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por estas razones, la villa es objeto de constantes debates que se reiteran a lo largo de las sucesivas administraciones gubernamentales. En términos de políticas habitacionales, hablar de un lugar asentado en pleno centro de la Ciudad implica una toma de postura por parte del Estado que encierra una concepción profunda sobre los modos de habitar la ciudad y el derecho a la misma<sup>2</sup>.

En este complejo proceso se dan diversos encuentros entre actores implicados alrededor de la cuestión habitacional del barrio: vecinos, organizaciones sociales, partidos políticos, agrupaciones, militantes y dirigentes sociales y políticos, funcionarios estatales, miembros de universidades, entre otros. En el presente escrito nos concentraremos en el vínculo existente entre dos instancias de gobierno que, necesariamente, confluyen alrededor de la cuestión. La confluencia se debe a que a pesar de estar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la villa se emplaza en tierras pertenecientes a la Nación. Por ello, la normativa es competencia del Gobierno de la Ciudad en un espacio de tierras cuya propiedad pertenece al Estado nacional. La pregunta puntual a abordar a lo largo de nuestro escrito refiere a la capacidad o predisposición de los gobiernos de diferentes niveles para llevar a cabo una negociación adecuada que, en última instancia, permita resolver el acceso a una vivienda de calidad a los habitantes del barrio. Asimismo, otro interrogante al que nos conduce el tratamiento de este tema refiere a si la eventual falta de coordinación obedece a lineamientos ideológicos enfrentados sobre la resolución de la problemática; a la falta de maduración en las relaciones intergubernamentales que se constituyen necesarias en el marco de la descentralización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; o a un conjunto de ambas que podrían terminar produciendo obstáculos a la hora de llevar a cabo una política.

En consonancia con lo expresado anteriormente, nuestro objetivo general será analizar el proceso de actuación de la MGyP reparando fundamentalmente en los momentos de encuentro entre las dos instancias gubernamentales implicadas. Para ello, analizaremos las versiones taquigráficas en las que constan las reuniones de la mesa y las intervenciones de los actores que participaron en el proceso. Registraremos, entonces, las menciones sobre las relaciones entre los gobiernos por parte de funcionarios, vecinos, técnicos y otros integrantes implicados. A partir de esas expresiones, dilucidaremos cuáles son esas posturas, sus variaciones –si las hay- a lo largo del tiempo sometiéndolas a un análisis cualitativo. Para finalizar, realizaremos una breve comparación del análisis que arroje la observación de las

---

<sup>2</sup> Según la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* esta mirada amplía el enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de los individuos a partir de la vivienda y su barrio, para alcanzar la calidad de vida a escala de ciudad. Esto es, el reconocimiento de la igualdad en el acceso a la ciudad no solamente en términos de desplazamiento dentro de ella sino de inclusión a partir de los barrios en los que habitan, dejando atrás la segregación y exclusión territorial. El derecho a la ciudad comprende no sólo el mero tránsito y residencia en la ciudad sino que va mucho más allá de eso y consiste en el reconocimiento del derecho de sus habitantes, que les otorga legitimidad de acción y organización con el objetivo de alcanzar un nivel de vida adecuado en un sentido amplio (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2004).

participaciones de la mesa con momentos previos a la ley de urbanización de la villa y al trabajo dado en el marco de la misma.<sup>3</sup>

## 1. El Estado y la Villa a través del tiempo.

Caracterizar el rol del Estado materializado a través de sus políticas públicas implica observar una serie de características que permitirán obtener, o al menos acercarnos, a una visión lo más acabada posible de la toma de posición estatal. Esta tarea se torna un tanto dificultosa cuando la posición del Estado difiere en cada una de las administraciones gubernamentales a lo largo de la historia. Para comprender la posición adoptada por los sucesivos gobiernos de nuestro país, observaremos de un modo general -sin perder la rigurosidad necesaria- los diversos roles que asumió el aparato estatal con respecto a las villas de la Ciudad.

Frente al surgimiento y expansión de villas a lo largo de los años, los intentos por parte del Estado para ocuparse de este problema habitacional, oscilaron entre la erradicación, la radicación, o la completa inacción. En este sentido, resulta sumamente interesante observar las políticas públicas implementadas por el Estado reveladas desde la intervención/no-intervención en tal cuestión (Guevara, Raspall, Zapata, 2011).

Las políticas públicas se presentan como un conjunto de acciones y omisiones que exteriorizan un determinado modo de intervención del Estado en relación a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O´Donnell, 1976). Es decir que existe un problema que requiere solución y es reconocido como tal por una determinada fracción de la sociedad y cuya resolución implica un proceso de toma de decisiones que, finalmente, permiten inferir la posición del Estado frente a la cuestión.

En nuestro país, desde mediados de la década de 1950 y hasta el fin de la última dictadura militar (1983) las villas de la Ciudad fueron víctima de políticas de erradicación, siendo relocalizadas en territorios por fuera de sus límites tradicionales bajo explicaciones “técnicas” que argüían la ocupación de tierras privadas destinadas a otros usos o que se asentaban sobre espacios contaminados que acarrearán cierta peligrosidad para sus habitantes (Jauri y Yacovino, 2011). Las políticas de erradicación durante el periodo autoritario proponían como solución al problema de las villas su eliminación, sin otorgar importancia al destino de sus habitantes (Cuenya, 1997).

A partir del retorno de la democracia, el propio proceso de repoblación de las antiguas villas y la formación de otras nuevas, las constituyó gradualmente como destinatarias de las políticas de radicación por parte del Estado. Se observan, en este proceso, ciertos matices en el reconocimiento del derecho a la vivienda por parte de las agencias estatales que, en la mayoría de los casos, presentan una actitud de indiferencia y desatención hacia los sectores de menores recursos (Yacovino 2009, 2011).

Ciertos autores, sostienen que las políticas de radicación de villas son mayormente producto del reconocimiento estatal de una reivindicación histórica del movimiento villero. En el caso del Barrio 31, se observa cierta capacidad de presión de las organizaciones villeras en el diseño e implementación de las políticas sociales de las que son destinatarios. Asimismo,

---

<sup>3</sup> Para un análisis de las relaciones intergubernamentales en momentos previos a la aprobación de la ley de urbanización ver Crisci Yamila: “Disputas y tensiones entre gobierno nacional y municipal en las políticas de hábitat. Una primera aproximación a través de la ley de urbanización de la villa 31.” Trabajo presentado en el X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia. Rosario, Septiembre de 2012 y en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, Noviembre 2012.

desde el año 1983 la implementación de las políticas habitacionales dirigidas a la villa se vieron dificultadas por la falta de consenso entre gobierno municipal y gobierno nacional quienes no lograron un trabajo conjunto, aún en momentos de coincidencia política entre ambas instancias (Cravino 2000, 2001, 2006). Se observa en las políticas de radicación, intervenciones orientadas a regularizar el proceso de urbanización mediante apertura y pavimentación de calles, desatendiendo las acciones tendientes a regularizar la tenencia de la tierra, punto que se establece como conflictivo (Arqueros y Canestraro, 2011). Si bien se buscó reconocer la producción informal del hábitat, junto con el derecho al mismo, surgieron casos como el de la villa en cuestión, en los que ese reconocimiento no fue pleno debido a que sus tierras son de alto valor económico (Martinez, 2003; Clichevsky 2003). Podemos observar, entonces, que si bien existe normativa vinculada a la regulación dominial reconociendo el derecho al espacio urbano de sus habitantes, la valorización de sus tierras y los proyectos inmobiliarios en la zona limitan el acceso habitacional (Vitale, 2009; Perea, Vitale, 2011).

Concebimos, pues, ciertas políticas urbanas destinadas a los sectores populares de la Ciudad de Buenos Aires que intentan disciplinar sobre los usos correctos o incorrectos del espacio urbano: en primer lugar, las políticas de omisión que, desde la desatención del problema, denotan una postura que desemboca en una desprotección social; y en segundo lugar, las políticas de exceso que en ciertos casos implican el desalojo violento por parte del Estado (Carman, 2003, 2005). En muchos casos, el vaivén entre estas acciones/omisiones se inscribe en un contexto de conflictividad política que desemboca en la profundización del problema del acceso a la vivienda sin lograr su efectiva solución de fondo.

Hay que advertir que la informalidad y segregación urbana se explican, entre otras cosas, por las políticas estatales contradictorias que -a pesar de la existencia de normativa sobre la problemática urbana- no funcionan a la hora de ser implementadas. Se presenta en la normativa, el reconocimiento a ciertas aspiraciones sociales y al derecho a la ciudad y paradójicamente el desmantelamiento de los mecanismos que lo efectivizarían (Vitale, 2009, 2010). Uno de los conflictos notables es la diferencia entre diversos partidos políticos en los diferentes niveles de gobierno e incluso entre los propios partidos en los que coexisten concepciones encontradas sobre política urbana (Clichevsky, 2000). Otro de los problemas que se presentan a partir del complejo entramado de tensiones y disputas alrededor de la acción estatal surge por la constitución de la vivienda como objeto de intercambio que forma parte de una red de relaciones –de dependencia y reciprocidad- entre habitantes del barrio y el Estado, presentando a esta práctica estatal en particular, como una mercancía que se otorga de forma discrecional en base a relaciones personales con los punteros políticos (Cravino, 2008; Lekerman, 2009). Planteado este extenso recorrido observaremos ahora, los encuentros planteados entre diferentes niveles de gobierno en el que el estado aparece actuando en un entramado complejo de actores políticos y sociales.

## **1.1 La importancia de las relaciones intergubernamentales**

Frente al complejo escenario descrito en el apartado anterior, acordamos en que la resolución de los problemas habitacionales de la ciudad resulta de la interacción entre numerosos actores sociales y políticos. Centrarnos en las relaciones intergubernamentales resultará provechoso para comprender una arista fundamental del problema en cuestión, entendiendo a las relaciones intergubernamentales bajo el concepto empleado por Jordana (2002:8) quién las define como “el establecimiento de sistemas de comunicación,

coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tenga o no un carácter institucionalizado”.

Una característica de nuestro país es su organización federal de gobierno, es decir que la distribución del poder se divide entre un gobierno central, veintitrés gobiernos provinciales más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los gobiernos municipales. A partir del año 1994 en el que la Ciudad de Buenos Aires adquiere autonomía, pasa a tener potestad para dictar su propia constitución y leyes, elegir sus propias autoridades, entre otras atribuciones. Esto da como resultado la existencia de varios ámbitos de administración pública (nacional y municipal en este caso) con autonomía política, administrativa y funcional y con potestades o responsabilidades tanto exclusivas como complementarias. De este modo, se desarrollan interacciones entre las distintas instancias, dando como resultado una estructura estatal compleja o un “Estado Multinivel” (Abal Medina, 2009). Las relaciones entre Estados de diferente nivel surgen de la necesidad de gestionar problemas sociales y económicos en los que intervienen simultáneamente distintas autoridades públicas. En el marco de la descentralización de la ciudad se presentan ciertos problemas de gobernabilidad y las relaciones intergubernamentales constituyen una dimensión de esos procesos de descentralización. Existen diferentes vías de articulación de las mismas que se dividen en categorías. La categoría que aquí nos interesa observar es aquella que refiere a las estructuras institucionales, es decir los mecanismos formales de relación entre gobiernos que implican compromisos entre los responsables de diferentes gobiernos. No obstante la observación de las instancias formales de relación entre gobiernos, no podemos dejar de lado que la distribución de competencias y recursos entre la Nación y la Ciudad es resultado de una negociación en la arena política (Abal Medina, 2009) que responde a la correlación de fuerzas dada en un determinado contexto histórico. En otras palabras,

*La coexistencia de dos o más poderes también puede constituirse en un escollo difícil de sortear para lograr la eficiencia en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas (...). En definitiva, la estructura del sistema estatal federal, caracterizada por una pluralidad de actores en un mismo territorio, motiva la posibilidad de que haya una duplicación de funciones o zonas grises de decisión, lo cual, en su conjunto, incrementa el grado de complejidad en el proceso de toma de decisiones” (Abal Medina, 2009:36).*

En nuestro caso de estudio, nos encontramos con un territorio en el que intervienen una variedad de actores que en muchos casos invocan a esa “zona gris” en la toma de decisiones para evitar la definitiva delimitación de funciones perjudicando el avance en el proceso de implementación de una determinada política, en este caso de la urbanización del barrio.

En este sentido, coincidimos con Wacquant (2006) al afirmar que, aún en momentos en los que se pretendió otorgar un papel mínimo al Estado, siguió –y sigue- siendo el responsable principal de la trayectoria de los pobres urbanos. Él es quien determina que los “efectos de lugar”<sup>4</sup> (Bourdieu, 1999) sean realmente efectos de Estado reflejados en la ciudad. Tenemos

---

<sup>4</sup> Para el autor existe una relación determinada entre la estructura espacial de distribución de individuos y la estructura espacial de distribución de bienes y servicios (tanto privados como públicos). En este sentido, la posición de un agente en el espacio social se expresa en el lugar del espacio físico en el que se sitúa. Afirma, entonces que aquel individuo carente de hogar no tiene existencia social. En estos términos, podemos pensar a los habitantes de una villa o asentamiento como

entonces a un estado que por acción u omisión toma postura frente a las dinámicas que se presentan en la ciudad, materializándose mediante políticas públicas. Esta premisa es el vector que otorga sentido a nuestro análisis de las intervenciones de sendos estados en el marco de la MGyP, entendiendo al Estado como el responsable principal de la urbanización del Barrio 31 quien está constantemente interpelado por los vecinos y otros actores protagonistas del espacio de trabajo en cuestión. Observaremos, entonces, no solo los momentos de encuentro entre las instancias gubernamentales mencionadas, sino también la presencia de cada una de ellas por separado frente a la problemática del barrio.

Para ello, referimos a la ya conocida teoría de las zonas de colores creada por Guillermo O'Donnell (1993) con el fin de caracterizar la presencia estatal en determinadas zonas geográficas. El autor sostiene que podemos imaginar un mapa de cada país en el cual las zonas de color azul señalan un alto grado de presencia del estado (en términos funcionales y territoriales, es decir burocracias eficaces y normas legales efectivas), las verdes un grado de presencia territorial alto con un marco legal fuerte y un grado menor en términos funcionales (es decir con una burocracia no tan articulada) y, por último, las marrones presentan un grado bajo en ambas dimensiones. El autor sostiene que para el caso argentino esas zonas marrones crecieron a lo largo del tiempo.

En nuestro caso de estudio, visualizamos una zona que se encuentra bajo el amparo de numerosas leyes generales (Constitución de la Ciudad, Decreto N°206/01, Ley N° 148/98, por nombrar sólo algunas) y más específicamente una ley puntual que establece una responsabilidad y una presencia estatal sin precedentes en la historia de las villas de la ciudad. En este sentido, podemos decir que en términos de presencia estatal a través de su normativa territorial nos encontramos con un área que oscila entre un color verde y azul. De hecho, en el marco de las actividades de la MGyP se dio un trabajo para efectivizar lo que las normas establecían dando cuenta de la intención de alcanzar un mayor grado de presencia estatal en el territorio. Por otro lado, observamos en las versiones taquigráficas analizadas, manifestaciones por parte de funcionarios de ambos gobiernos que dan fe de su participación efectiva en el barrio en su dimensión funcional mediante burocracias –efectivamente eficaces- destinadas a tal fin. Por parte del Gobierno de la Ciudad sus organismos ejecutivos en materia de hábitat (la Corporación Buenos Aires Sur, la Unidad de Gestión e Intervención Social –UGIS- y algunos Ministerios) parecen tener –al menos en términos discursivos- presencia en el barrio. Por su parte, el gobierno nacional –a través de legisladores, diputados y de la Comisión de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”- cuenta con voz y voto en la MGyP. En términos de presencia efectiva en el barrio, al únicamente poseer la propiedad de las tierras, el Estado Nacional no realiza planes de obra directamente por tratarse de una jurisdicción ajena a sus competencias. Más allá de ello, no podemos desconocer una presencia indirecta en términos de reconocimiento de derechos sociales de un gobierno nacional con una impronta social materializada a través de políticas destinadas a los sectores populares.

En línea con lo anterior, debemos aclarar que la mera presencia de un Ministerio o brazo ejecutivo de un gobierno en un territorio determinado no se traduce necesariamente en el cumplimiento efectivo de las demandas ciudadanas, en este caso relacionadas con el reconocimiento del derecho al hábitat. Es decir que podemos estar frente a un estado

---

miembros sin existencia social. Esa misma existencia puede ser lograda a través del reconocimiento del Estado como creador de existencia social.

incapaz de hacer cumplir la ley, cuyo corolario termine siendo una democracia con ciudadanía de baja intensidad (que si bien reconoce derechos políticos democráticos -como el acceso al sufragio-) ve seriamente negado el acceso a servicios básicos. En palabras del autor:

*“(...) es común que los campesinos, los residentes en barrios pobres, los indios, las mujeres, etcétera, no reciban un trato justo en los tribunales, ni gocen de acceso a servicios públicos a los que tienen derecho, estén a salvo de la violencia policial, carezcan de derechos laborales, etcétera. Estas son restricciones “extrapoliárquicas” pero políticamente fundamentales: implican la ineffectividad del estado en tanto ley y la cancelación de algunos derechos que son tan constitutivos de la democracia como el de votar sin coacción. Esto origina una curiosa bifurcación: en muchas zonas marrones se respetan los derechos participativos y democráticos de la poliarquía, pero se viola el componente liberal de la democracia.” (O’ Donnell, 1993:16)*

Para comprender en profundidad esas zonas en nuestro caso de estudio, es menester el análisis de la presencia estatal en la trayectoria recorrida hasta llegar a la ley que origina a la MGyP.

## 2. De la topadora a la inclusión a la ciudad: la ley de urbanización de la villa 31.

### 2.1 Instancias previas a su aprobación.

*“Nosotros entendemos que urbanizar es consolidar lo ya existente y construido por los habitantes del barrio. A esto lo llamamos producción social del hábitat. Entendemos que esa producción se llevó adelante socialmente desde el esfuerzo que significó para el habitante comprar un ladrillo, pegarlo con sus propias manos y, en el transcurso de los años, constituir un barrio, más allá de lo que la reglamentación permitía, brindando legítimamente una respuesta a una necesidad habitacional.”*

Guillermo Marzoni, Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”

A modo de antecedente, relataremos algunos de los hechos previos a que la cuestión de la urbanización del barrio tome camino legislativo. El trabajo de la MGyP –objeto principal de estudio del presente escrito- encuentra su primer antecedente en la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31 -31 bis,<sup>5</sup> un espacio de tipo asambleario formado en el año 2007 que nuclea a vecinos, referentes y agrupaciones con una larga trayectoria en la discusión por la definitiva radicación del barrio. Como observáramos en un apartado anterior, la villa ha sido objeto de vaivenes de los sucesivos gobiernos que oscilaron entre la erradicación, la radicación hasta la total inacción. Este espacio se formó por iniciativa de los vecinos con la necesidad de generar una organización barrial que permita resistir constantes fantasmas de desalojo presentes a lo largo del tiempo y oficiar de interlocutor válido frente a los diversos organismos estatales con presencia en el barrio. Asimismo, el equipo técnico de la Facultad de Arquitectura (FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) encuentra en la mesa un interlocutor propicio para realizar un proyecto arquitectónico de urbanización verdaderamente participativo. El trabajo de los técnicos de la Universidad se remonta al año 2002 en el que se comenzó a esbozar un proyecto piloto a partir de un premio de investigación. Luego, se incluyó en diversos programas de Ciencia y Técnica de la UBA y del Voluntariado Universitario dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. El objetivo inicial del trabajo de la Universidad era definir si existía la posibilidad de urbanizar el barrio y tras largos años de trabajo se trabajó conjuntamente con los vecinos el anteproyecto que acompañaría al proyecto de ley aprobado en el año 2009.

En el marco de esta Mesa se produjeron grandes avances en materia de relaciones con el Estado como interlocutor principal con el fin de lograr la atención de los problemas habitacionales del barrio. Se abrió así un espacio de negociación entre el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) -titular de las tierras en las que se emplaza la villa- que durante el año 2007 pareció tener una esperanza positiva para parte los vecinos. Esas esperanzas no tardaron en mancharse en un contexto de campaña electoral por la jefatura de gobierno en la que uno de los candidatos a jefe de gobierno declaraba abiertamente la intención de erradicar la villa 31 (Ramos, Vitale, 2010).

Observamos entonces que, mucho antes de que la cuestión tome estado parlamentario, ya existía un trabajo conjunto entre organizaciones sociales, políticas, universidades y vecinos unidos por la urbanización definitiva del barrio. La cuestión llegará, finalmente, a ser tratada en la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad –luego de un 2008 convulsionado- signado por constantes manifestaciones vecinales que encuentra su punto culmine en un corte de más de ocho horas de la Autopista Illia cuyo reclamo principal fue la apertura de diálogo entre los vecinos y el GCBA. Tras algunos días de silencio, el Ejecutivo local abrió

---

<sup>5</sup> Para un análisis exhaustivo del trabajo de la Mesa ver: Vitale Pablo y Ramos Julia (2010): “De luchas y leyes: la experiencia de la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31 -31 bis y su relación con el Estado”.

una instancia de diálogo con los vecinos del barrio (Vitale, Ramos, 2010). Retomando lo anterior, el 2009 será el año en el que la cuestión socialmente problematizada desde hace años atrás llega a la Legislatura de la CABA. El diputado Facundo Di Filippo, presidente en ese entonces de la Comisión de Vivienda, presentará el proyecto de ley junto al soporte técnico diseñado por el arquitecto Javier Fernández Castro y equipo.<sup>6</sup>

Tras variadas discusiones en la Comisión de Vivienda de la Legislatura -y con gran sorpresa- se aprueba por unanimidad la ley N° 3343 que establece la urbanización de la villa 31 y 31 bis. La referencia a la sorpresividad de la norma refiere a las diferencias planteadas inicialmente por los diversos bloques políticos, especialmente por parte del oficialismo de la ciudad. Sin ir más lejos, en el mes de julio de 2007, a pocos meses de comenzar su mandato, el electo jefe de gobierno Mauricio Macri manifestó sus intenciones de erradicar la villa 31<sup>7</sup> otorgando indemnizaciones a los vecinos para que dejaran el lugar. Comenzó, entonces, un intento por parte del equipo del PRO para ingresar a la villa, llegar a sus referentes, y establecer los pasos a seguir. La idea de erradicación por parte del gobierno macrista se presenta, principalmente, por el alto valor de las tierras sobre la que se asienta la villa en pos de darle vía libre a la construcción de un megaproyecto inmobiliario. Algún tiempo después, el GCBA anunció sus intenciones de erradicar la villa alegando que es “prioritario detener el crecimiento del lugar, particularmente en la zona conocida como 'Villa 31 bis', ya que allí no existen los mínimos servicios necesarios para que los habitantes lleven una vida digna y porque dificultaría el hallazgo de soluciones apropiadas para mejorar sus condiciones habitacionales”<sup>8</sup>. Por su parte, antes de la asunción de Mauricio Macri frente al gobierno municipal, el gobierno nacional manifestó su interés en la urbanización de la villa<sup>9</sup>. De este modo, sus habitantes obtuvieron la garantía de que no serían desalojados estableciendo el diálogo con el ONABE al que hicimos referencia anteriormente. Observemos ahora la letra de la Ley N°3343/09 y su relación con las instancias gubernamentales de distinto nivel.

## 2.2 La ley de urbanización de la villa 31.

A los fines de observar puntualmente la presencia de las mencionadas instancias gubernamentales alrededor de la urbanización, resulta interesante hacer hincapié en la Ley N° 3343/09, primera manifestación en el parlamento en este largo camino hacia la definitiva radicación del barrio y creadora de la MGYP<sup>10</sup>, espacio destinado al debate puntual de la

---

<sup>6</sup>Ante la inexistencia de una solución integral para la urbanización de las villas de la Ciudad por parte del GCBA, la dinámica de presentación de proyectos de ley con anteproyectos técnicos que establezcan la urbanización de estos espacios se volvió una práctica recurrente. Se registran procesos similares en la villa 21-24 en Barracas y en el Barrio Los Pinos en Villa Soldati. Al respecto ver “Otero Martín; Salvarredy, Julián: “Aproximaciones a la teoría y práctica del proyecto inclusivo.”

<sup>7</sup>“Los más pobres en tierras muy caras” Diario Página 12. 30/7/2007 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-88908-2007-07-30.html>

<sup>8</sup>“Macri convoca al diálogo para erradicar la villa 31”. Diario Clarín. 4/10/2007.

<sup>9</sup>“El Gobierno Nacional acordó la urbanización de la Villa 31” Diario Perfil. 21/11/2007 [http://www.perfil.com/contenidos/2007/11/21/noticia\\_0045.html](http://www.perfil.com/contenidos/2007/11/21/noticia_0045.html)

<sup>10</sup>La Mesa de Gestión y Planeamiento está integrada por representantes de los Ministerios de Ambiente y Espacio Público, de Desarrollo Urbano y de Desarrollo Social; por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad; la Defensoría del Pueblo de la Ciudad; Presidente y Vice de la Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña; Presidente y Vice de la Comisión de Planeamiento Urbano de la Legislatura Porteña; Presidente y Vice de la Comisión de Presupuesto de la Legislatura Porteña. Los miembros estables invitarán a participar a representantes de la Nación y de las empresas ferroviarias, Diputados de la Comisión de Vivienda del Congreso Nacional, el equipo técnico que hizo el Proyecto de Urbanización y profesionales de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo, los vecinos del barrio tienen una participación crucial en la mesa a través de sus delegados.

urbanización que nuclearía a vecinos, técnicos, legisladores y demás actores involucrados en la urbanización del barrio.

Podemos apreciar que ya desde los fundamentos de la ley se hace referencia al desempeño por parte de ambos gobiernos y sus encuentros. En primer lugar, se deja claro que existe, finalmente, la voluntad de ambas administraciones en avanzar conjuntamente en la urbanización del espacio. Esto sucedió tras largas discusiones del proyecto en comisiones y ante sucesivos reclamos de los vecinos que provocaron el viraje en la posición de la administración local –y también podemos suponer que se debió a un cálculo en los costos políticos respecto de avanzar con la idea de erradicar la villa-. En este sentido, uno de los fundamentos<sup>11</sup> de la ley sostiene:

*“Que la existencia de este programa refleja la inequívoca voluntad del estado local, al cual se sumaría el gobierno federal, de urbanizar, radicar y regularizar la Villa 31. Más aún, este plan contemplaba la coordinación con distintos organismos de la Ciudad y del Estado Nacional. La importancia de este programa consistió en que consolidó el criterio de radicación como eje para la solución de los problemas de los asentamientos informales. Asimismo, una de las cuestiones centrales fue la adaptación de las normas urbanas a la realidad de los barrios, para que éstos puedan ser efectivamente radicados y urbanizados.”*

Queda entonces establecido en los fundamentos de la ley aprobada, la decisión conjunta para avanzar en la urbanización del barrio. Del mismo modo, los fundamentos se pronuncian respecto a la titularidad de la tierra, hecho que desemboca en la necesidad de establecer acuerdos entre ambas instancias:

*“Que, asimismo, teniendo en cuenta que al menos la mayor parte de las tierras sobre las cuales se asienta la villa son de propiedad del Estado Nacional, quien hace más de diez años manifestó su voluntad de avanzar hacia la urbanización y regularización dominial (cfr. Decreto PEN 1001/90), se hace necesario realizar las gestiones pertinentes para obtener el traspaso de las tierras a esos fines, invitando, a tal efecto, a participar de las reuniones de planificación a los organismos del Estado nacional competentes en la materia.”*

El Decreto al que hace referencia el fragmento anterior establece la transferencia de tierras e inmuebles a sus ocupantes y en el mismo está contemplada la situación de la villa 31 en uno de sus anexos. A pesar de ello, la transferencia se hizo efectiva en muy pocos casos y en condiciones que suelen perpetuar la condición de precariedad respecto a la tenencia de la tierra. En este sentido, nuestro barrio en cuestión no se encuentra ajeno a tales irregularidades y, al menos hasta nuestros días, la falta de interés en su radicación definitiva se debe a la compleja situación dominial (Ramos, Vitale, 2010) y además a su ubicación

---

<sup>11</sup> Extraídos de la versión taquigráfica de la ley n° 3343, 25ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 3 de diciembre de 2009.

privilegiada en relación al centro de la ciudad cuestión que provoca que sus tierras tengan un alto valor.

Volviendo a la letra de los fundamentos de la ley, se menciona -remarcando su gran importancia- la ausencia de acuerdos institucionales a lo largo de la historia y se insta a los dos gobiernos a manifestar definitivamente la voluntad política de urbanización de la villa a través de hechos concretos:

*“Que, históricamente, la ausencia de acuerdos institucionales por parte de los distintos niveles de gobierno con responsabilidad directa sobre el barrio, y la falta de una verdadera voluntad política dispuesta a llevar a cabo un plan de urbanización que brinde una solución definitiva ha producido un estado de indefinición permanente sobre el barrio, que obliga a quienes residen en él a vivir en un continuo estado de alerta y en una perpetua precariedad y condiciones inhumanas.”*

Como notáramos anteriormente, la observación por parte de los autores de los fundamentos de la ley denota el conocimiento desde hace tiempo de la dificultad en la organización y negociación entre los gobiernos de diferentes niveles, convocándolos a la MGyP para que éste sea un escenario posible de encuentro y negociación entre los mismos. Continuando con ello, en la Mesa mencionada también se dieron reiterados encuentros entre funcionarios de ambos gobiernos y alusiones a las dificultades para la negociación.

A partir del análisis textual de las instancias observadas, nos preguntamos si efectivamente existe una intención de negociación por parte de ambos gobiernos, teniendo en cuenta que en la multiplicidad de asuntos en los que les ha tocado confrontar, sus diferencias se han sobrepuesto por sobre la efectiva solución de los conflictos: tal es el caso del conflicto relacionado con la toma de tierras en el Parque Indoamericano en diciembre de 2010 en el que la falta de acuerdo entre sendos gobiernos retrasaron el fin del conflicto provocando como saldo la muerte de tres manifestantes o saliendo del tema de tierras y hábitat el permanente conflicto por la administración del subterráneo y numerosas cuestiones que se manifiestan en un constante tensión entre una administración y otra.

### 2.3 ¿Articulación u obstaculización? Las relaciones intergubernamentales en el marco de la Mesa de Gestión Participativa para la urbanización de la villa 31.

*“Entonces, pienso que esta ley de urbanización es el mejor regalo de Navidad 2009 que tuvimos; gracias a todos los que la hicieron posible. También quiero pedirle a la gente del Gobierno de la Ciudad, porque es la que administra nuestras tierras -de hecho, el Gobierno Nacional tiene que apurarse con los convenios y con las coordinaciones, para que los terrenos y las edificaciones de interés para nuestra ley cuenten con la agilidad del caso-, que se reconozca lo que les corresponde a aquellos que tienen en tenencia esta tierra y algunos inmuebles; porque, sin eso, no se va a poder desarrollar gran parte de este proyecto.”*

Carlos Cuenca, Vecino. Miembro de la Mesa de Radicación y Urbanización de la Villa 31

A lo largo del recorrido que venimos haciendo, nos preguntamos por el rol del estado en relación al proceso de urbanización del barrio, no solo de forma bilateral, es decir desde el Estado local hacia el barrio sino inscribiéndolo en una red relacional mucho más compleja que incluye también al Estado Nacional. Mencionamos, además, que esta confluencia se debe a que la titularidad de las tierras pertenece a la administración nacional y la normativa y responsabilidad de llevar adelante un proceso de urbanización al estado local. Nos encontramos, entonces, frente a un Estado multinivel cuya complejidad conlleva indefectiblemente a la existencia de un vínculo entre los dos niveles implicados. Más allá de cruces anteriores en instancias informales (declaraciones en prensa, o reuniones en el barrio a partir de conflictos puntuales) el primer encuentro relevante e institucionalizado entre estos dos niveles estatales se dio en el marco de las reuniones de la MGYP. Allí, se hicieron presentes funcionarios representantes del Estado Nacional, diputados nacionales del mismo espacio político, y sus homónimos del Gobierno de la Ciudad. En términos discursivos, observamos una intención inicial de cooperación y trabajo conjunto –expresamente manifestada- por ambos niveles gubernamentales:

*“Voy a contarles muy brevemente que durante los dos primeros años de mi mandato en esta Legislatura fueron muy pocas las cuestiones en las que en la Comisión de Vivienda, junto con el diputado mandato cumplido Facundo Di Filippo y con el diputado Juan Cabandié, aquí presente, y otros tantos, pudimos consensuar políticas, ponernos de acuerdo o decir vamos para este lado porque definitivamente vamos a tirar para el mismo lado del carro. Sin embargo, en este proyecto de ley que se sancionó hacia finales del año pasado, logramos claramente llegar a un marco de entendimiento, logramos pulir los pequeños detalles o diferencias que teníamos para sancionar esta ley. Y aquí estamos hoy sentados, entendiendo que lo que hay que hacer es avanzar hacia la integración del barrio.”*

*“Estamos aquí sentados todos juntos y celebramos que esté sentado también el Gobierno Nacional a través de sus representantes, porque particularmente en el caso de la Villa 31 es fundamental y esencial acordar políticas con el Gobierno Nacional.”* (Enzo Pagani, Legislador PRO, Vicepresidente de la Comisión de Vivienda)<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Intervenciones extraídas de la versión taquigráfica de la primera reunión de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis. del 29 de Marzo de 2010

En el mismo sentido, representantes del Gobierno Nacional expresaban:

*“Nosotros somos parte de este Gobierno Nacional que está trabajando a favor del campo popular, con cuestiones tan simples como lograr, por ejemplo, el Seguro Universal para la Niñez. Trabajar en la Villa 31 y 31 Bis también significa avanzar en ese sentido. Estamos aquí para acompañar, no para generar posturas obtusas, sino poner en esta Mesa un trabajo de conjunto.”*  
(Guillermo Marzoni, representante de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”).

*“Hay una voluntad política unánime de acompañarlos en ese proceso, para poder lograrlo definitivamente. Los partidos políticos, que estamos en serias confrontaciones a nivel nacional y local en otros temas, estamos actuando unificados, buscando soluciones para la regularización concreta del barrio Padre Carlos Mugica”. (Mariano West, diputado nacional por el Frente Para la Victoria, miembro de la Comisión Nacional de Vivienda y Ordenamiento Urbano del Congreso Nacional).*

Así como existía una serie de compromisos por parte de ambos gobiernos, otros actores de la mesa expresaban su preocupación en relación al sostenimiento en el tiempo de ese vínculo:

*“Como manifestación de esta voluntad política a la que se hacía referencia en esta Mesa, una de nuestras preocupaciones es que esta voluntad política se sostenga en el tiempo y culmine con la esencia de este proyecto, que es lograr la efectiva integración de la población de la villa a la ciudad.”*  
(Silvina Penella, Representante de la Defensoría del Pueblo)<sup>13</sup>

Las referencias al ya mencionado decreto 1001/90, en el que queda establecida la voluntad del ejecutivo nacional del traslado de las tierras a sus ocupantes es mencionado en reiteradas oportunidades a lo largo de las numerosas reuniones de trabajo de la MGyP. No obstante ello, y a pesar de la comunión manifestada inicialmente por ambas partes, durante las siguientes reuniones algunos sectores de ambos gobiernos dejaron de tener concurrencia pese a las constantes invitaciones por parte de la presidencia de la Mesa y el reclamo de los vecinos frente a ello. Además, en las discusiones comenzó a observarse las diferencias en cuanto a la gestión de las obras de urbanización ante las consultas de los vecinos referentes a las relaciones –de manifiesto tirantes- entre ambos gobiernos. Sin ánimos de aburrir al lector con las transcripciones de los discursos, resulta pertinente hacer alusión un pasaje en el que el legislador por el FPV Juan Cabandié deja en claro la postura del gobierno nacional respecto al conflicto:

*“(…) Mi presencia acá representando a algunos organismos como ADIF y Puertos es, justamente, para trabajar en conjunto. Si a eso le sumamos el apoyo a la ley votada a fines de 2009 sobre la urbanización de la Villa 31*

---

<sup>13</sup> Intervenciones extraídas de la versión taquigráfica de la segunda reunión de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis. 20 de Abril de 2010

*significa que la voluntad del Gobierno Nacional es avanzar con este proyecto. Pero no se equivoquen: el Gobierno Nacional no tiene la responsabilidad de urbanizar. La que tiene que urbanizar es la Ciudad de Buenos Aires.”*

*“Así y todo, como ustedes saben, teniendo en cuenta lo que sucedió a partir del 13 de diciembre del año pasado con el Parque Indoamericano y las reuniones que hubo, el Gobierno Nacional se comprometió con el Gobierno de la Ciudad a poner un peso por cada peso que ponga el Gobierno de la Ciudad en lo que tiene que ver con políticas habitacionales que efectivice la Ciudad de Buenos Aires. Por lo tanto, eso también se corresponde con la Villa 31.”*

*“Ahora, el que tiene que iniciar los trabajos, las obras, las calificaciones de las soluciones habitacionales es el Gobierno de la Ciudad. Además, está el Plan Federal 1 y 2 que el Gobierno de la Ciudad no utiliza –excepto con la construcción de las casas de Madres de Plaza de mayo que se inauguraron recientemente, o el Elefante Blanco, por ejemplo–, que son fondos nacionales, pero la Ciudad de Buenos Aires no utiliza esos fondos. Así y todo el convenio fue que el Gobierno Nacional iba a poner un peso por cada peso que ponga el Gobierno de la Ciudad para la construcción de viviendas sociales. Ese es otro compromiso”<sup>14</sup>*

Las palabras precedentes dejan ver el posicionamiento adoptado desde la Nación e, incluso, se hacen alusiones a otros conflictos por toma de tierras presentes entre ambas instancias. Idas y venidas de este tipo son constantes en torno al conflicto por la urbanización de la villa que, justamente, denominamos de tal manera por la falta de acuerdo y porque así es percibido cuando dos sectores no logran llegar a un arreglo.

Para finalizar con el presente apartado observamos a continuación una merma de la representación en la mesa justamente por parte de los sectores implicados en la cuestión del dominio de la tierra:

*“En el caso de Desarrollo Social, que nunca ha enviado representantes, se invita directamente a la Ministra Vidal, pero no responde ni siquiera con un representante. Espacio Público ha faltado a las últimas dos reuniones, pero hay que reconocer que ha tenido participación en esta mesa. No convoco solamente como presidenta de la mesa, sino todos nosotros también debemos convocar, y más ustedes, desde su lugar de representantes, a quienes están faltando hoy en esta mesa. En mi deber convoco a los diputados de la Legislatura que deberían estar acá, a los miembros del Ejecutivo de la Ciudad que deberían estar presentes, y a los miembros del Ejecutivo Nacional que deberían estar acá.”*

(Rocío Sánchez Andía, Presidenta de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis)<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Intervención extraída de la versión taquigráfica de la reunión de la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis del 15 de Febrero de 2011.

<sup>15</sup> Ibid., p. 13

Se observa, entonces, que la efectiva representación en la mesa establecida por la Ley N° 3343/09 se fue deteriorando con el correr del tiempo. No obstante ello, la Mesa finalmente tuvo su dictamen de trabajo N° 1614/11 en el que nuevamente se remarcó la necesidad de trabajo conjunto entre los gobiernos. La Mesa, en tanto órgano de trabajo con representación de la mayoría de sectores involucrados con la urbanización, otorgó un marco de garantía para el cumplimiento de lo establecido en la ley de urbanización.

Pese a ello, aún hasta nuestros días (no obstante la ley aprobada y el extenso trabajo en la mencionada Mesa) los reclamos de los vecinos siguen a la orden del día fundamentalmente por no reglamentarse el traspaso de tierras –ya sea de Nación hacia los vecinos o hacia Ciudad- para comenzar con las obras definitivas.<sup>16</sup> Asimismo, en el mes de octubre de 2012 debía tratarse en Comisión de Vivienda, Planeamiento Urbano y Presupuesto el dictamen producto de la MGyP. Legisladores y vecinos denunciaban la falta de voluntad política por parte de la presidencia de la Comisión de Vivienda (en manos de Lidia Saya del PRO) de suspender las reuniones de Comisión para que el dictamen no pueda ser discutido en recinto.<sup>17</sup> Estos hechos generaron nuevas manifestaciones vecinales y movilizaciones hacia la Casa de Gobierno Nacional y la Legislatura porteña, repudiando la falta de acuerdo en materia de las tierras de la villa 31, denunciando supuestos acuerdos para la construcción de un emprendimiento inmobiliario en otra zona de la ciudad y exigiendo el cumplimiento por lo establecido en la ley aprobada en la legislatura.<sup>18</sup>

El freno a los avances logrados en la MGyP termina siendo el resultado visible a partir de los últimos sucesos: el congelamiento del tratamiento del dictamen en la legislatura que provoca el retardo en la regularización dominial de las tierras y, consecuentemente el comienzo de las obras de urbanización. Volvemos a aclarar que estos vaivenes son producto de que la zona donde se asienta tanto la villa 31 como la 31 bis posee un gran valor estratégico y simbólico debido a que dicha área es considerada valiosa en términos urbanísticos y esto mismo constituye una “subversión” del principio según el cual el criterio para considerar el acceso a la ciudad es el poder adquisitivo de los ciudadanos (Dictamen “Urbanización del Barrio 31 Carlos Mugica”). Esta valoración de la zona es la que implica las principales dificultades y encuentros entre diferentes actores e instancias políticas en pos de la urbanización. Llama poderosamente la atención que a pesar de la existencia de una ley que reconoce el derecho de sus habitantes sobre las tierras que habitan, el proceso por la urbanización definitiva se frene constantemente.

Volvemos a reflexionar, aquí, sobre el mapa cromático al que referenciábamos más arriba en el que O'Donnell expresa diferencias en la presencia estatal y en la intensidad de la ciudadanía. Nos preguntamos, entonces, si estamos ante una ciudadanía de baja intensidad en el caso de la villa 31, víctima de un estado que se hace presente con serias deficiencias. Veamos:

---

<sup>16</sup> “Vecinos de la villa 31 reclaman urbanización y terrenos” Diario Página 12. 11/7/2012 <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-198420-2012-07-11.html>. “Vecinos organizados convocan a maratón por urbanización de distintas villas” Portal Radio FM Q. 27/7/2012, <http://www.radiofmq.com/detalle.php?articulo=Vecinos%20organizados%20convocan%20a%20marat%C3%B3n%20por%20urbanizaci%C3%B3n%20de%20distintas%20villas&tipo=5&documento=35789&sistema=fmq>

<sup>17</sup> “Otra vez el PRO evitó sesionar la ley de urbanización en la Comisión de Vivienda”. Mundo Villa, 22 de octubre de 2012. <http://www.mundovilla.com/index.php?iCategory=1&iArticle=915>.

<sup>18</sup> “Barrio Padre Mugica: comunicado de prensa.” Periódico Mundo Villa, 12/11/2012. <http://www.mundovilla.com/index.php?iCategory=1&iArticle=946>. “Villa 31: Ayúdame a Crecer y la injusticia de una ley que no se cumple”. Periódico Mundo Villa, 31/3/2013. <http://www.mundovilla.com/index.php?iCategory=1&iArticle=1156>

“El Gobierno Porteño sigue sin dejar entrar materiales de construcción a la Villa 31”. Periódico Mundo Villa, 26/4/2013. <http://www.mundovilla.com/index.php?iCategory=1&iArticle=1209>

## Conclusiones

El trabajo abordado a lo largo en líneas precedentes es una tarea en constante crecimiento y reformulación. Esto sucede porque estamos hablando precisamente de un tema abierto, también en constante mutación y aún sin una respuesta final desde los ámbitos que estudiamos, es decir el poder político materializado en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

A pesar de ello, es interesante rescatar el proceso hasta nuestros días y recapitular acerca de los virajes en las posiciones de los gobiernos en relación a la cuestión. De este modo observamos que en una primera instancia –previa a la aprobación de la ley- las posiciones de ambos gobiernos eran encontradas: por un lado el gobierno nacional manifestaba la intención de urbanizar el barrio mientras que su homónimo local se pronunciaba en sentido contrario. La aprobación por unanimidad de la ley N° 3343 y las primeras participaciones en la MGyP dan cuenta de una voluntad conjunta para urbanizar el barrio. En este sentido, si bien no tenemos una conclusión acabada, podemos pensar que el cálculo de un costo político adverso ante la posición de erradicar la villa podría ser mayor que adherir en esa instancia a la urbanización. Pese a ello, las posteriores actitudes fácticas manifestadas por el Gobierno de la Ciudad dieron cuenta de su concepción ideológica respecto a villas y asentamientos que dejó ver el tratamiento de la cuestión habitacional de la Ciudad con una lógica constante de exclusión de los sectores populares<sup>19</sup>. Otra cuestión de vital importancia reside en no perder de vista la cuestión habitacional de la Ciudad de Buenos Aires observando el caso puntual dentro de un contexto de emergencia habitacional en el que las villas y asentamientos requieren permanente atención por parte del estado. Son precisamente, esas zonas marrones por las que nos preguntábamos anteriormente y que no cuentan con una presencia total del estado al no ser reconocido el derecho al hábitat en términos efectivos a pesar de existir una clara normativa en este sentido.

Es necesario, además, observar las variaciones que se produjeron respecto a las relaciones entre las dos instancias gubernamentales implicadas: pasamos de la confrontación inicial, a un acuerdo para la aprobación de la ley –que se mantuvo a lo largo de las primeras reuniones- para finalizar en desencuentros en el marco de MGyP que aún se manifiestan hasta nuestros días.

Será objetivo de futuros trabajos, seguir avanzando en el análisis de las Relaciones Intergubernamentales en diferentes casos y escalas para poder encontrar sus causas –en el caso de que sean conflictivas- y generar nuevas teorías que arrojen luz sobre la resolución ante instancias de desencuentro. En este sentido, no es menor la tarea del cientista social que analiza profundamente ciertos procesos que dejan ver problemas políticos a los que se pueden ofrecer nuevas propuestas para sus soluciones. Entiéndase bien, estamos pensando más allá del ofrecimiento de una posible respuesta al problema que una política pública debe solucionar (esto también puede ser pensado desde nuestra disciplina) pero a lo que apuntamos aquí es a fortalecer los mecanismos de negociación entre gobiernos dando cuenta de un problema, evidenciándolo empíricamente para que en futuras investigaciones puedan pensarse mecanismos novedosos en vistas a estos fines.

---

<sup>19</sup> El traspaso de estas cuestiones a la Corporación Buenos Aires Sur y a la UGIS (Unidad de Gestión de Intervención Social) y la baja actividad de estos organismos materializan el tratamiento de la cuestión habitacional de la Ciudad.

Por estas cuestiones y sin desconocer la dificultad que conlleva la presencia de un Estado Multinivel que responde a banderas partidarias de diferente color, creemos necesario avanzar en negociaciones conjuntas que den cuenta de la capacidad y madurez en las relaciones intergubernamentales de cara a pensar verdaderas políticas de estado que apunten a resolver efectivamente las demandas de los ciudadanos sin perderse en otras cuestiones a lo largo de ese camino.

## Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel (2009): "La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia". Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 44. Caracas

Arqueros, María Soledad; Canestraro, María Laura (2011): "Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones", En Di Virgilio, Herzer, Merlinsky y Rodríguez (comps.) "La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina". Ed. Café de las Ciudades. Buenos Aires.

Auyero, Javier (2002): La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina Democrática. Buenos Aires. Libros del Rojas-UBA.

Bourdieu, Pierre (edit.) (1999): "La miseria del mundo". Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Borja, Jordi. (2010). "La ciudad conquistada", Alianza Editorial.

Carman, Maria (2003): "Políticas Culturales en el barrio del Abasto o nuevas formas de "merecer la ciudad"", en prensa: Políticas Culturales en Buenos Aires, Bayardo, Lacarrieu y Rotman, Buenos Aires.

Carman, Maria (2005): "Las fronteras de lo natural y las fronteras de lo humano". Ponencia presentada en las Terceras Jornadas de Investigadores en Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Clichevsky, Nora (2000): "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación". CEPAL – ECLAC. Santiago de Chile.

Clichevsky, Nora. (2003): "Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires", en Revista Ciudad y Territorio, vol. XXXV, n°136 (p.347-374), España.

Cravino, Maria Cristina (2000): "La política de radicación de villas. El caso de la Ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires, Mimeo.

Cravino, Maria Cristina (2001): "La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área metropolitana de Buenos Aires"; LAND TENURE ISSUES IN LATIN AMERICA SLAS 2001 CONFERENCE BIRMINGHAM, abril 6-8.

Crisci, Yamila (2012): "Disputas y tensiones entre gobierno nacional y municipal en las políticas de hábitat. Una primera aproximación a través de la ley de urbanización de la villa 31." Trabajo presentado en el X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia. Rosario, Septiembre de 2012 y en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, Noviembre 2012.

Cuenya, Beatriz (1997): "Descentralización y política de vivienda en Argentina". En: Cuenya, Beatriz; Falú, Ana: Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina. CEA-CBC. UBA. Buenos Aires.

Fernández Castro, Javier; CRAVINO, María Cristina; TRAJTENGARTZ Daniela; EPSTEIN, Martin (2010). Barrio 31 Carlos Mugica - Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza. Editorial: Instituto de la Espacialidad Humana, UBA, 2010

Guevara, Tomas; Raspall, Tomas y Zapata María Cecilia (2011): "Acceso al suelo de calidad para sectores populares. Balance de la Ley 341/964 y el Programa de Autogestión de la Vivienda." en Di Virgilio, Herzer, Merlinsky y Rodriguez (comps.) "La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina". Ed. Café de las Ciudades. Buenos aires.

Jauri, Natalia; Yacovino, María Paula (2011): "Genealogía de dos categorías sociales: villas y asentamientos. Lógicas estatales de intervención y clasificación de la precariedad habitacional". En: Ciudades 89.

Jordana, Jacint (2001): "Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva internacional", Working paper del BID, Washington, D.C.

Jordana, Jacint (2002): "Descentralización en América Latina: los casos de Argentina y Bolivia", Working paper del BID, Washington, D.C.

Merklen, Denis. (2005): "Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina, 1983-2003". Gorla. Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo. (1993): "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas" Desarrollo Económico. Vol. XXXIII N° 130.

O'Donnell, Guillermo. (2004): "Notas Sobre la Democracia en América Latina". En El Debate Conceptual sobre la Democracia. Buenos Aires: UNDP.

Oszlak, Oscar. (1991): "Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano." Buenos Aires: Hvmánitas-CEDES

Otero Martin; Salvarredy, Julián (2013): "Aproximaciones a la teoría y práctica del proyecto inclusivo." Revista Habitat Inclusivo. FADU-UBA

Sehtman, Alejandro. (2007): "Villa 31, entre el discurso de la inseguridad y la urbanización futura." Ponencia presentada en LASA Congress, Montréal, Canadá

Vitale Pablo; Ramos Julia (2010): "De luchas y leyes: la experiencia de la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31 -31 bis y su relación con el Estado". Ponencia

presentada en “Ciudades en Transformación: modos de vida y territorialidades. La Paz, Bolivia, 7-11 de junio de 2010.

Vitale, Pablo (2009a): “La ley y la trama: Villas y política pública en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios”, *V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, FSOC-UBA.

Vitale, Pablo (2009b): “Villas, política y ley. Apuntes a partir del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y sus antecedentes”, Trabajo de Integración Final para optar por el título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, FSOC-UBA.

Vitale, Pablo (2010): “Entre hechos y derechos. Políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires”, Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, FLACSO, Quito.

Wacquant, Loïc. (2001). *Parias Urbanos*. Manantial. Buenos Aires

Wacquant, Loïc (2007): “Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado”. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Wacquant, Loïc (2010): “Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización”. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

### **Informes y documentos**

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas – Quito – Julio 2004. Foro Mundial Urbano - Barcelona – Octubre 2004. Foro Social Mundial – Porto Alegre, Enero 2005. Revisión previa a Barcelona, Septiembre 2005

Versiones Taquigráficas de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dirección General de Taquígrafos.

### **Fuentes Periodísticas**

-<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-88908-2007-07-30.html>

-[http://www.perfil.com/contenidos/2007/11/21/noticia\\_0045.html](http://www.perfil.com/contenidos/2007/11/21/noticia_0045.html)

-<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-198420-2012-07-11.html>

-<http://www.mundovilla.com/index.php?iCategory=1&iArticle=1209>

-<http://www.mundovilla.com/index.php?iCategory=1&iArticle=1156>

-<http://www.mundovilla.com/index.php?iCategory=1&iArticle=946>

-<http://www.mundovilla.com/index.php?iCategory=1&iArticle=915>

<http://www.radiofmq.com/detalle.php?articulo=Vecinos%20organizados%20convocan%20a%20marat%C3%B3n%20por%20urbanizaci%C3%B3n%20de%20distintas%20villas&tipo=5&documento=35789&sistema=fmq>

-<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-217964-2013-04-13.html>