



# Un estudio sobre la política de reurbanización de villas en la ciudad de Buenos Aires: la integración sociourbana bajo reflexión

*Study on the slums's re(urbanization) policy in the Buenos Aires City: the socio-urban integration under reflection*

Recibido  
17 | 08 | 2022

Aceptado  
10 | 01 | 2023

Publicado  
31 | 03 | 2023

**Mariela Paula Diaz**<sup>1</sup> | mariela.diaz@fadu.uba.ar

**Francisco L'Huillier**<sup>2</sup> | flhuillier@sociales.uba.ar

<sup>1</sup>Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; <sup>2</sup>Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe - Universidad de Buenos Aires. Argentina

## RESUMEN

Este artículo aborda la relación teórica-política entre la integración socio-urbana y económica propuesta en las leyes de reurbanización de villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el periodo 2016-2022, intervenidas por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. Para este análisis seleccionamos como casos de estudio la Villa 20 de la zona sur y el Playón de Chacarita en el centro norte de la ciudad. Las mismas se emplazan en barrios con distintos niveles de desarrollo y desigualdades socio-territoriales, y se encuentran intervenidas por procesos de reurbanización enmarcados en las leyes n° 5705/2016 (Villa 20) y n° 5799/2017 (Playón de Chacarita). Desde la perspectiva de la sociología urbana crítica, se interroga el lugar que ocupa el “Derecho a la ciudad” en la agenda pública local, y en qué medida es posible alcanzar niveles efectivos de justicia socio-espacial a partir del paradigma de la “Gestión Social del Hábitat.” Siguiendo a Harvey (1977), se problematiza el debate clásico en torno a los vínculos existentes entre los procesos sociales y las formas espaciales. De este modo, se pretende aportar a la reflexión en torno a una política pública actual que se presenta como novedosa. Para llevar a cabo este trabajo se optó por una estrategia metodológica cualitativa que consistió en la realización de entrevistas semiestructuradas en profundidad a funcionarios del IVC y del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y a referentes de organizaciones comunitarias. También se apoyó en la observación del territorio y se utilizaron datos de fuentes secundarias, especialmente informes provenientes de organismos públicos, que dan cuenta de los avances en el proceso de reurbanización actual y del paradigma de la Gestión Social del Hábitat pregonado por el Gobierno local. Por último, la legislación vigente nos permitió indagar la relación teórica propuesta.

**Palabras clave:** Villas; Integración sociourbana; Política pública.

## ABSTRACT

This article addresses the theoretical-political relationship between socio-urban and economic integration proposed in the processes of (re)urbanization of slums in Buenos Aires City (2016-2021), intervened by the City Housing Institute (IVC). For this analysis we selected as case studies the Villa 20 of the southern zone and the Playón de Chacarita in the north center of the city. They are located in neighborhoods with different levels of development and socio-territorial inequalities, and are intervened by re(urbanization) processes framed in laws n° 5705/2016 (Villa 20) and n° 5799/2017 (Playón de Chacarita). From the perspective



of critical urban sociology, the place of the "Right to the City" in the local public agenda is questioned, and if it is possible to achieve effective levels of socio-spatial justice from the paradigm of "Social Management of Habitat." Following Harvey (1977), the classic debate around the links between social processes and spatial forms is problematized. In this way, our objective is to contribute to the reflection on a present public policy that is presented as novel. To carry out this work, a qualitative methodological strategy was chosen, which consisted of conducting semi-structured interviews in depth with officials of the IVC and the Ministry of Human Development and Habitat and with referents of community organizations. It also relied on the observation of the territory and used data from secondary sources, especially reports from public agencies, which account for the progress in the present re(urbanization) process and the paradigm of Social Habitat Management followed by the local Government. Finally, the legislation in force allowed us to investigate the proposed theoretical relationship.

**Key words:** Slums; Socio-urban integration; Public policy.

## INTRODUCCIÓN

La reflexión teórica sobre los vínculos entre las formas espaciales y los procesos sociales forma parte de una discusión clásica en el campo de las disciplinas de las ciencias sociales, el urbanismo y de la arquitectura que no pierde vigencia, aún más cuando se pretende realizar un análisis de la política habitacional actual.

Existen distintas perspectivas para definir esta relación, siguiendo a Torres (2006), el espacio puede ser analizado como el contenedor de los procesos sociales o, en todo caso, como un medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen.

En diálogo con estas miradas, se destaca la obra clásica de Harvey “Urbanismo y Desigualdad social” (2007) ya que discute no sólo con el pensamiento de sentido común sino fundamentalmente con las diversas disciplinas señaladas que fragmentan estas dos dimensiones de una misma realidad social como si fuesen dos variables independientes, generando así un análisis determinista de un término sobre el otro. En todo caso, desde esta perspectiva, constituyen dos lenguajes que expresan una misma “cosa”; por ejemplo, en una sociedad capitalista, las desigualdades y las dinámicas socio-urbanas.

Cabe destacar con Torres (2006), la relación entre las transformaciones en la estructura espacial en sus distintas escalas territoriales con los cambios sociales, políticos y económicos de un país. Además, se destaca el rol de las políticas urbanas estatales, especialmente las implícitas, como habilitantes o no de estos procesos espaciales.

En este sentido, la lógica de lo público -donde el Estado actúa a través de regulaciones y políticas-, se configura como el sustento para el despliegue de las otras lógicas existentes que producen ciudad (o formas espaciales): las lógicas de la ganancia y de la necesidad que interactúan de manera compleja, contradictoria y en muchos casos conflictiva (Rodríguez, 2005; Pérez, 2016)<sup>1</sup>.

En el marco de este debate teórico clásico, se sitúa el objetivo de este artículo que pretende abordar la relación teórica-política entre la integración sociourbana y económica propuesta en las políticas locales actuales de reurbanización de las siguientes dos villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en el periodo 2016-2022: la Villa 20 y el Playón de Chacarita. De esta manera, nos proponemos continuar, profundizar y actualizar -con datos construidos recientemente- los análisis sobre los procesos históricos de

---

<sup>1</sup>En la lógica de la ganancia, la ciudad es objeto y soporte de negocios; en cambio, la lógica de la necesidad es impulsada por aquellos grupos y sectores que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil.

regularización de villas y asentamientos informales existentes en la literatura. Específicamente, se interroga el lugar que ocupa el “Derecho a la ciudad” (Harvey, 2012; Lefebvre, 1969) y la “justicia socioespacial” (Harvey, 2007) en la agenda pública local actual que pregona el paradigma de la “Gestión social del hábitat” (en adelante GSH) de anclaje latinoamericano.

En el primer apartado, se describe la perspectiva metodológica y se lleva a cabo la presentación de los casos. En segundo lugar, se especifica el paradigma de la GSH y se detallan algunas referencias teóricas que dan cuenta del mismo -y dialogan con él-. Finalmente, se exponen los principales resultados en relación al objetivo propuesto, seguidos de unas discusiones finales.

## PERSPECTIVA METODOLÓGICA Y PRESENTACIÓN DE LOS CASOS

Para llevar a cabo este estudio, se optó por una estrategia metodológica cualitativa que se apoyó en diversas técnicas de recolección de datos. En primer lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas en profundidad a referentes de las villas bajo estudio, del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) y del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (MDHyH). También se desarrollaron observaciones del territorio en distintos recorridos realizados y un análisis de fuentes secundarias, especialmente de informes provenientes de organismos públicos, que dan cuenta de los avances en el proceso de reurbanización actual y del paradigma de la GSH pregonado por el Gobierno local. Por último, se analizó la legislación vigente que nos permitió indagar la relación teórica propuesta.

La recolección de los datos se dio en el marco de distintos proyectos de mayor envergadura, el primero en el año 2017 como miembro del Workshop Internacional ¿Urban Voids? Buenos Aires-Hamburg organizado por la HafenCity University Hamburg y el Centro Estudios del Hábitat y la Vivienda de la Facultad de Arquitectura, Diseño y urbanismo (FADU-UBA), y luego en el marco de los Proyectos PICT-FONCYT 2015-1491 y el PICT-FONCYT 2019-00416<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>El PICT- FONCYT (2015-1491): Reconfiguración territorial, políticas públicas habitacionales y acceso a la centralidad en el AMBA (2003-2015). Directora: Dra. María Carla Rodríguez. Equipo Responsable: Dras. María Mercedes Di Virgilio y María Cecilia Zapata. El PICT-FONCYT (2019-00416): Movilidad, pobreza y hábitat popular. Dinámicas urbanas y laborales plurilocales de las familias migrantes en la Villa 20 y en el Playón Chacarita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el marco de las políticas locales de reurbanización (2015-2019). Investigadora Responsable: Dra. Mariela Paula Diaz.

Cabe señalar que en el marco del último proyecto (PICT 2019-00416), se gestionó el trabajo de campo en la Villa 20 de manera colectiva en alianza con una organización barrial que en asamblea decidió colaborar activamente. De este modo, se generó una nueva forma de hacer investigación y producción de datos con una mayor confiabilidad, más si se tiene en cuenta el predominio de la composición migratoria en las villas de la ciudad. Según el último Censo Nacional de 2010, casi la mitad (49%) de la población censada en las villas de la ciudad de Buenos Aires nació fuera de Argentina. En sintonía, la Villa 20 puede definirse como un enclave de hogares de migrantes de Bolivia, y el Playón de Chacarita como un enclave de hogares de origen peruano (Díaz et al, 2022).

Se seleccionaron dos de las cuatro villas intervenidas actualmente por procesos locales de reurbanización enmarcados en las leyes n° 5705/2016 (Villa 20) y n° 5799/2017 (Playón de Chacarita)<sup>3</sup>, sancionadas en la legislatura porteña de manera fragmentada desde el año 2016. Excepto la Villa 31-31 bis cuyo órgano ejecutor es la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU), el resto de las intervenciones son realizadas por el IVC.

La Villa 20, localizada en la zona sur de la ciudad en el barrio de Villa Lugano, es la cuarta villa más poblada de la ciudad, y ocupa 30 manzanas con aproximadamente 27.990 habitantes (IVC, 2016). Asimismo, constituye una de las más antiguas (surgió en la década de 1940). En cambio, la villa hoy conocida como Playón de Chacarita tiene alrededor de 2.674 habitantes distribuidos en 9 manzanas (IVC, 2016) y se ubica en el terreno correspondiente a la playa de maniobras del Ferrocarril Urquiza del barrio de Chacarita en la zona centro norte de la ciudad. En contraste, tiene un origen más reciente -hacia principios de la década de 1990- a partir del asentamiento de trabajadores ferroviarios.

Es interesante remarcar que estas villas se insertan en un contexto de desigualdad estructural entre el norte y el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA); ésta última zona definida por altos niveles de empobrecimiento debido a la concentración de numerosas villas, asentamientos y complejos habitacionales de origen estatal deteriorados.

En ambas villas se presenta una desigualdad socio-urbana y ambiental evidente entre un sector denominado *macizo* producto de la autoconstrucción y la producción social del hábitat que reúne condiciones vulnerables y precarias, y el terreno donde se emplazan las viviendas nuevas, construidas en el marco de las Leyes de Reurbanización actuales, con

---

<sup>3</sup>También se encuentran los siguientes complejos habitacionales y villas bajo una política parcial de integración urbana por parte del IVC: Villa 1-11-14, Villa 15, Camino de Sirga y los barrios Carrillo y Lacarra.

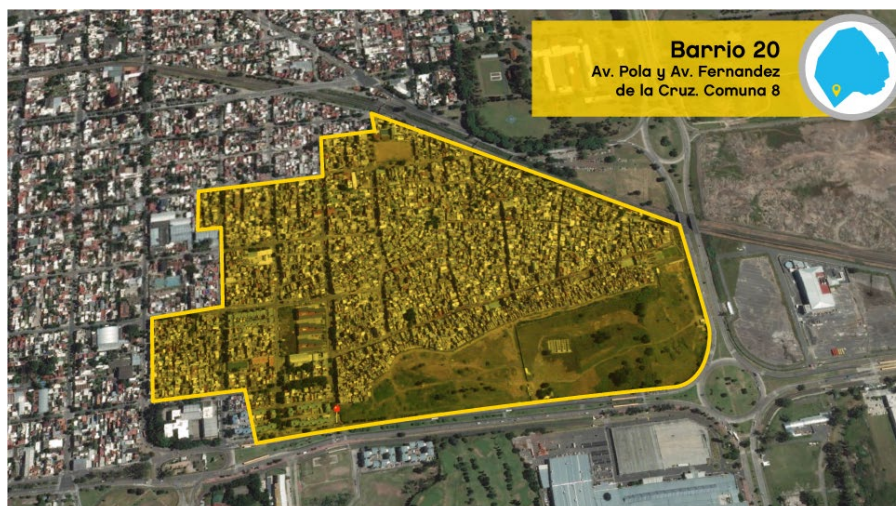
relativamente<sup>4</sup> mejores condiciones socio-habitacionales y ambientales. En el caso de la Villa 20 se encuentra adicionalmente un sector denominado “consolidado”, donde se aplicaron un conjunto de proyectos de reordenamiento hasta mediados de los años 2000, el cual contrasta con el macizo. En las figuras 1 y 2 se detallan la localización de ambas villas.

Figura 1: Playón de Chacarita



Fuente: IVC.

Figura 2: Villa 20



Fuente: IVC.

Si bien las dos villas seleccionadas como casos de estudio presentan una heterogeneidad en relación a su localización, tamaño y antigüedad, se postula como

<sup>4</sup>Se recalca la palabra “relativa” ya que, según las entrevistas realizadas a familias radicadas en las viviendas nuevas, algunas de ellas están presentando problemas de humedad.

hipótesis principal la presencia de una misma concepción que guía la praxis del gobierno local. Los datos presentan indicios de una concepción determinista en el plano físico/espacial (urbanista) en tanto esas transformaciones son sobrevaloradas en su propuesta de justicia espacial e integración socio-urbana y económica.

## EL PARADIGMA DE LA GESTIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT: ALCANCES LOCALES Y LATINOAMERICANOS

El paradigma de la GSH se ha presentado recientemente como parte integrante y fundamental de la política urbana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). Especialmente a fines del año 2015, con la asunción de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno porteño en representación del partido Propuesta Republicana (PRO)<sup>5</sup>. En la página oficial del GCBA se encuentra una concisa definición de dicho paradigma:

La Gestión Social del Hábitat está basada en tres pilares fundamentales: presencia territorial, urbanismo social e inclusión desde la perspectiva del hábitat.

**Presencia territorial:** El objetivo principal de la presencia territorial es la construcción de vínculos de confianza entre el Estado y los ciudadanos, así como el fortalecimiento de los vínculos y redes entre quienes trabajan en y desde los territorios.

**Urbanismo Social:** El Urbanismo Social es el resultado de la relación que existe entre la planificación urbana y los aspectos que configuran la esfera social. Toda obra física contempla también un diseño social, pues se espera que su resultado incida positivamente en los modos de vida y acción de los habitantes propiciando mayores oportunidades de interacción entre los ciudadanos, así como una mayor apropiación del entorno.

**Inclusión desde la perspectiva del hábitat:** La inclusión desde la perspectiva del hábitat implica generar las condiciones necesarias para el desarrollo de las capacidades humanas que permitan fortalecer la vida comunitaria y avanzar hacia la integración y la equidad (GCBA, s/f).

En este sentido, el discurso oficial que intenta sistematizar el recorrido de la política urbana de la gestión actual del GCBA, cuyo instrumento vehiculizador es el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (MDHyH), hace un marcado hincapié en la *dimensión social de los procesos de renovación, mejoramiento e integración urbana* que se llevan adelante en las villas de la CABA. Pero para comprender mejor qué implicancias

<sup>5</sup> El PRO es un espacio político de centro-derecha que gobierna en forma ininterrumpida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el año 2007. El antecesor en la Jefatura de Gobierno de Rodríguez Larreta fue el expresidente Mauricio Macri.

concretas tiene sobre el territorio el paradigma de la GSH es necesario profundizar en su naturaleza teórica, histórica y política.

En primer lugar, este paradigma pone el foco en el denominado “urbanismo social” que se presenta como una superación de las limitaciones del urbanismo clásico o tradicional, identificado con la Escuela Funcionalista, la cual tuvo su período de auge en América Latina entre las décadas del ‘40 y el ‘60 (Asesoría Tutelar, 2014; L’Huillier, 2021). Parte así de una inquietud ciertamente progresiva, en un intento por incorporar dimensiones que habían sido dejadas de lado por el paradigma anterior.

Concretamente, las políticas habitacionales hacia sectores populares ensayadas por este urbanismo tradicional latinoamericano ponían un exagerado énfasis en la dimensión *física o viviendista* (Coulomb, 2012) de los procesos de producción y transformación del espacio; dejando al margen los procesos y entramados sociales de las comunidades que habían producido el hábitat sobre el cual posteriormente intervenían los actores estatales. De este modo, este viviendismo tendió a generar integraciones espaciales que no *hacen* ciudad ni generan derecho a la ciudad en un sentido integral (Asesoría Tutelar, 2014).

La adopción del modelo de GSH vendría a subsanar así estas limitaciones de la política habitacional tradicional desarrollada por el gobierno local en décadas previas. En palabras del ex ministro de Desarrollo Económico del GCBA:

Con respecto a temas de hábitat en inclusión, a partir de 2012 se coordinó esto a través de la Secretaría de Hábitat e Inclusión -la SECHI-, que apunta a la consolidación de un nuevo paradigma de gestión pública: la *gestión social del hábitat*. Esto implica considerar a *la comunidad como un actor fundamental* en la transformación del territorio, entendiendo la participación no sólo como estrategia, sino como política pública. [...] La Secretaría trabaja territorialmente; es decir, considera a las villas como «unidades espaciales de inclusión urbana y social», donde cada una de estas presenta un grado de complejidad y especificidad particular, para lo cual la Secretaría trabaja en la elaboración de Proyectos Urbanos Integrales (Asesoría Tutelar, 2014: 33-34, la cursiva es nuestra).

El ejemplo modelo que se toma como referencia es el de Medellín (Colombia)<sup>6</sup>, implementado durante las administraciones de los alcaldes Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007) y Alonso Salazar Jaramillo (2008-2011) principalmente, aunque éste ha tenido continuidad en gestiones posteriores. En el marco de los altos niveles de violencia urbana que detentaba la ciudad de Medellín, las administraciones locales comenzaron a planificar un modelo de intervención urbana “pretendidamente” integral que contemplara no sólo las

---

<sup>6</sup> Cabe señalar que los orígenes de la GSH se encuentran vinculados a una supuesta adaptación local del “Modelo Barcelona” (Montoya Restrepo, 2014)



transformaciones físicas e infraestructurales del entorno, sino también aspectos socioeconómicos capaces de apuntalar dinámicas de integración social de los habitantes de barrios informales.

Para lograr ese objetivo, un instrumento central fue el diseño e implementación del llamado Proyecto Urbano Integral (PUI), que se propuso “poner la arquitectura y el urbanismo al servicio de las personas, mediante un esquema participativo de intervención integral en el territorio” (Velázquez, 2011: 75)

Una de las políticas con mayor repercusión en este sentido ha sido la creación de los denominados parques-bibliotecas, un proyecto que buscó articular el mejoramiento del equipamiento urbano y el espacio público con políticas socio-económicas y educativas para la comunidad (Brand, 2010). Por ejemplo, en esos espacios se ofrecían diversos servicios tales como: cursos de capacitación, actividades culturales, apoyo para la creación de microemprendimientos, entre otros. En este sentido, el modelo Medellín ha logrado importantes avances en materia de transformación sociourbana, y es referenciado continuamente como un ejemplo a imitar en tanto herramienta de intervención urbana en contextos de marcada desigualdad social, económica y habitacional. No obstante, algunos autores han señalado que, pese a su discurso centrado en una democratización en el acceso a derechos colectivos (Montoya Restrepo, 2014), el trasfondo de este urbanismo social conduce a acentuar dinámicas de revalorización inmobiliaria; profundizando así en el largo plazo la segregación espacial de los sectores de menores recursos. En palabras de Carlos Velázquez (2011):

El Urbanismo Social llega a la periferia con un Proyecto Urbano Estratégico pre-establecido que obedece a unas lógicas de internacionalización impuestas por el mercado y los agentes privados en el marco de la competitividad, y que pretende convertir la ciudad en una gran empresa a través de medidas como el marketing social; pero igualmente se le apuesta a una práctica de control social que conlleva un buen ejercicio de gobernabilidad, muchas veces con la complicidad de los actores armados ilegales (Velázquez, 2011: 76).

Esto último ocurriría en la medida en que se desarrollen intervenciones fuertemente condicionadas por el financiamiento de agentes privados donde subyace una lógica estrictamente mercantil.

## LA INTEGRACIÓN SOCIOURBANA DESDE LA ÓPTICA DEL DERECHO A LA CIUDAD Y LA JUSTICIA SOCIOTERRITORIAL

Si se asume que la búsqueda de integración social es una dimensión fundamental en el paradigma de la GSH, la noción de *derecho a la ciudad* aparece como un eje que se viene incorporando progresivamente a la teoría académica y al discurso oficial del urbanismo social. En su libro “El derecho a la ciudad”, el sociólogo francés Henri Lefebvre define a éste:

como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la *obra* (a la actividad participativa) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad” (Lefebvre, 2017: 158).

Se encuentra en esta presentación radical del derecho a la ciudad una agencia creativa y participativa (la ciudad como obra de sus habitantes) y una potencia social o comunitaria (la ciudad re-apropiada por la clase trabajadora) en la que ambas se desenvuelven en una clara contraposición a la lógica de mercantilización y apropiación privada de un proceso de producción del espacio donde impera la ley del valor.

Es interesante destacar la presencia del concepto de “Derecho a la Ciudad” en la esquematización del paradigma de la GSH realizada por el GCBA en su página oficial en el eje “ciudadanía y convivencia”<sup>7</sup>. Sin embargo, el mismo pareciera mutilado de la potencia creativa y radical con que fue pensado por la sociología urbana crítica, al reducirlo a un mero ejercicio de contralor de la política gubernamental.

Si se retoma el clásico libro “Urbanismo y desigualdad social”, Harvey (2007) profundiza en el aspecto económico y en las consecuencias de una distribución inequitativa del ingreso en el desarrollo territorial atravesado por desigualdades muy marcadas<sup>8</sup>. En este sentido, la dimensión económica de la justicia socio-territorial es considerada la base fundamental para el acceso pleno al derecho a la ciudad. En otras palabras, este autor (2007) señala que:

---

<sup>7</sup> “El programa Ciudadanía y Convivencia orienta sus acciones desde el enfoque del *Derecho a la Ciudad* el cual establece que toda la ciudadanía tiene derecho a participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición y fiscalización de la implementación de las políticas públicas en las ciudades. Bajo este paradigma, el programa desarrolla espacios de interacción, intercambio y concertación colectiva a través de los cuales busca incrementar la participación comunitaria en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos físicos y sociales que se desarrollan en cada una de las comunidades” (GCBA, s/f, la cursiva es nuestra)

<sup>8</sup> En trabajos posteriores Harvey retomará la idea de derecho a la ciudad para pensar la praxis política de los movimientos sociales urbanos, como sujetos colectivos que disputan la urbanización excluyente de las metrópolis (Harvey, 2014).



1. La distribución del ingreso debería ser tal que: a) sean cubiertas las necesidades de la población<sup>9</sup> dentro de cada territorio; b) sean asignados recursos a fin de maximizar los efectos multiplicadores interregionales, y c) sean invertidos recursos suplementarios para contribuir a superar dificultades especiales provenientes del medio físico y social.
2. Los mecanismos (institucionales, organizativos, políticos y económicos) deben ser tales que las perspectivas de los territorios menos aventajados sean lo más favorables posibles (Harvey, 2007: 119).

Por consiguiente, una política de intervención urbana integral sobre el hábitat informal abarca distintos aspectos, aunque es condición necesaria contemplar la dimensión económica y distributiva de los recursos y el capital social que produce la clase trabajadora urbana.

Con posterioridad, en la misma senda abierta por la sociología urbana crítica de Henri Lefebvre, Harvey ha problematizado en diversas obras la articulación entre el derecho a la ciudad y la hegemonía de las lógicas mercantiles presentes en la producción del espacio urbano capitalista. En una de sus obras más recientes (2012), reflexiona sobre la posibilidad de un cambio social y, en este sentido, el ejercicio del derecho a la ciudad involucraría un mayor control democrático sobre la producción y el uso del excedente en tanto ejercicio colectivo y libertario de remodelación de los procesos de urbanización y de la relación con la naturaleza.

Siguiendo a Jordi Borja (2011), desde una perspectiva más inmediata o transicional orientada a la ampliación de derechos en la sociedad capitalista actual, el derecho a la ciudad conlleva el derecho a vivir en un hábitat integrado a los servicios, a la infraestructura urbana y a las oportunidades educativas y laborales. De este modo, incluye una diversidad de derechos, entre ellos: el derecho a una vivienda y hábitat dignos y a un trabajo adecuado. En esta dirección, una política vivandista atenta contra la construcción de ciudad y no posibilita su acceso en tanto derecho.

Por último, en relación a la articulación entre las políticas de integración urbana y la dimensión socioeconómica, el sociólogo Pedro Abramo (2009) indagó sobre este vínculo en distintos trabajos sobre las favelas de Río de Janeiro. En este sentido, muestra cómo en las políticas de hábitat hacia sectores populares implementadas en las últimas décadas se

---

<sup>9</sup>Entre las principales necesidades Harvey destaca: 1. Comida; 2. Vivienda; 3. Servicios médicos; 4. Educación; 5. Servicios sociales y ambientales; 6. Bienes de consumo; 7. Oportunidades de diversión; 8. Distracciones vecinales; 9. Servicios de transporte (Harvey, 2007).

destaca crecientemente la consideración por el desarrollo o la inversión en “capital humano”:

El programa Favela-Barrio, diseñado al inicio de la década de los noventa por la Alcaldía de la ciudad de Río de Janeiro [...], se presenta, originalmente, como un esfuerzo de urbanización de los territorios de las favelas. El eje principal de intervención del programa fueron las obras en infraestructura básica [...] y pavimentación [...] Sin embargo, absorbió rápidamente una serie de otros subprogramas que intentaron introducir, en el universo de la favela, políticas dirigidas de cualificación de mano de obra y de generación de empleo y renta; al contrario de las intervenciones públicas anteriores, cuyo objetivo definía metas semejantes [...], estos subprogramas tienen la ambición de una intervención articulada para promover mejores en la infraestructura y el capital humano de esas comunidades [...] Según el nuevo recetario de intervención pública en las áreas de pobreza, es necesario que el poder público apoye el aumento del nivel de capital humano de las favelas, de tal forma que permita la aparición de efectos de sinergia social que promuevan la aparición de externalidades locales que mejoren el crecimiento y la generación de renta de esa comunidad (Abramo, 2009: 263-264).

De este modo, en este artículo se indaga -desde una perspectiva crítica- la adopción local de este paradigma de alcance latinoamericano a partir del análisis de la ejecución de las leyes de reurbanización en villas de la ciudad.

## LAS LEYES DE REURBANIZACIÓN DE LAS VILLAS BAJO ESTUDIO: SU PARADIGMA DE INTEGRACIÓN

En el marco de la reivindicación histórica de las organizaciones villeras por la reurbanización y radicación, en la Villa 20 de la zona sur de la CABA se sancionó, en el año 2016, la Ley N°5705 de Reurbanización, Zonificación e Integración sociourbana y en el Playón de Chacarita, en 2017, la Ley N° 5799 de Reurbanización e Integración Sociourbana<sup>10</sup>. Específicamente, estas leyes estuvieron antecedidas por un sostenido proceso de lucha y organización barrial en ambas villas. Por ejemplo, la Mesa por la Urbanización de la Villa 20 -que buscaba elaborar un proyecto propio- se convirtió en el referente organizativo de la Mesa Abierta por la Urbanización del Playón de Chacarita (Benitez, s/f; Arqueros Mejica, 2018; Diaz, 2019; L’Huillier, 2021). No obstante, desde la

---

<sup>10</sup> En el año 2015, Horacio Rodríguez Larreta asume la Jefatura de Gobierno de la CABA, como representante del PRO (Partido Propuesta Republicana), y como sucesor de Mauricio Macri en dicho espacio político. Su mandato representa un giro en la política hacia villas de la ciudad, materializada en un mayor énfasis discursivo en la GSH, la sanción de leyes de reurbanización en villas estratégicas de la CABA, así como en un reordenamiento de las áreas de gobierno vinculadas a dicha dimensión.

gestión estatal local, estas leyes son enmarcadas en el discurso del paradigma de la GSH ya que postulan como objetivo principal la integración urbana, habitacional e introduce la noción de integración socioeconómica atravesada de manera transversal por el respeto a la identidad cultural del barrio (Motta y Almansi, 2017); retomando así las dimensiones del “Derecho a la ciudad” señalado. Como se ha indicado en apartados anteriores, la inclusión de la dimensión económica en las políticas de integración urbana es un fenómeno que se encuentra en otros países de la región.

Además, en ambas leyes se incluyeron diversas instancias de participación barrial en sintonía con la Ley N° 148/1998 sancionada con anterioridad a la incorporación explícita de la GSH en el discurso estatal. De este modo, el sentido de la participación en el contexto de este nuevo discurso político sufrió sus transformaciones; presentándose tensiones y matices entre las intenciones de las organizaciones barriales, la concepción estatal desde el paradigma de la GSH y las intervenciones concretas de las instituciones estatales. En el marco de las leyes actuales, se pueden nombrar las siguientes instancias de participación: a) la Mesa Técnica compuesta por organizaciones, referentes barriales y especialistas que elaboran las propuestas y las operatorias específicas respecto a la construcción de las viviendas nuevas como en relación al mejoramiento habitacional y urbano en el macizo; b) propuestas que son presentadas luego en la Mesa de Gestión Participativa. Esta última tiene un perfil abocado a la difusión de las mismas. Está compuesta por los distintos organismos del GCBA encargados de distintas políticas relativas a la reurbanización, y abierta a una amplia participación vecinal (Díaz, 2019). c) Además, se conforman talleres por manzana en el marco del Programa Integral de Reurbanización (PIRU).

De este modo, el IVC pregona el “proceso-proyecto” como estrategia que busca la adaptación a las dinámicas de cada barrio, generando así avances dispares. A diferencia de la Villa 20 que se postula como modelo de este paradigma (Arqueros Mejica, Rodríguez, Rodríguez y Zapata, 2019), en el Playón de Chacarita se ha denunciado el incumplimiento de manera reiterada de los criterios mínimos de participación y consenso (Benitez, s/f; Observatorio del Derecho a la Ciudad- Baldivieso y Sánchez-, 2019). De este modo, la dimensión de la participación ciudadana se revela como una problemática dinámica que depende especialmente de las relaciones de fuerza al interior de cada villa, así como de las tradiciones de organización y de lucha imperante. En síntesis, el eje de la participación en las leyes de reurbanización muestra las tensiones y matices entre la concepción estatal local en el marco de la GSH y la ejecución concreta de la política del IVC en la Villa 20 y en



el Playón de Chacarita. A continuación, nos referimos a los tres ejes de integración que proponen las leyes de reurbanización.

#### • Eje de integración habitacional y urbana

Cabe destacar que por integración habitacional se entiende las conexiones de redes domiciliarias a los servicios básicos, el mejoramiento de las viviendas y la construcción de viviendas nuevas para relocalizar a las familias afectadas (por esponjamiento, por apertura de calles, por riesgos de derrumbe y hacinamiento) para lo cual el IVC desarrolló un sistema de créditos para cada solución habitacional (Motta y Almansi, 2017; Diaz, 2019)<sup>11</sup>. Según datos censales (IVC, 2016), en la Villa 20 aproximadamente un 20% del total de las familias se mudarán a las viviendas nuevas y, en cambio, una gran mayoría (el 72%) aceptó el crédito hipotecario para el mejoramiento de su situación habitacional en el macizo. En contraste, en el Playón de Chacarita ocurre a la inversa ya que más de la mitad de las familias se relocalizarán a las viviendas nuevas, aproximadamente 678 sobre un total de 1042 familias (IVC, s/f). Esto genera una dinámica de desigualdades específicas en el marco del proceso de urbanización que en algunos casos concretos conlleva movi­lidades residenciales (en general de corta y mediana distancia).

Para el caso de la Villa 20, la construcción de las viviendas nuevas (donde se estima mudar a aproximadamente 1700 familias) ocurrió en paralelo al desarrollo de los Juegos Olímpicos de la Juventud del año 2018 que contó con el soporte de la Ley N°5.541/2016 mediante la cual se autorizó el endeudamiento externo por 160 millones de dólares con organismos financieros internacionales para revitalizar la Comuna 8 de la zona sur. Esta Villa olímpica construida como conjunto habitacional para los jóvenes atletas de los juegos olímpicos se encuentra en el barrio formal llamado Villa Soldati (a una distancia aproximada de 750 metros de la Villa 20). Estas viviendas se ofertaron luego a un sector de la clase media con acceso a un crédito (U.V.A) por parte del Banco Ciudad que se indexa según inflación; desestimando así el proyecto original de destinar un porcentaje de ese complejo a los habitantes más empobrecidos de la Comuna (Diaz, 2019)<sup>12</sup>. De la Villa 20 se

---

<sup>11</sup>Las familias relocalizadas en las viviendas nuevas tendrán acceso a un crédito en cuotas en pesos con tasas de 0% al 4%, cuyo monto no podrá superar el 20% del ingreso familiar. Para aquellos que decidan relocalizarse fuera del barrio -en la CABA y sus alrededores- se promoverá el acceso a un crédito con la intervención de las empresas inmobiliarias. La tercera modalidad es el canje para quienes decidan mudarse a otra vivienda dentro del barrio. En estas operatorias se considera la valuación de la vivienda del titular o propietario (bajo la lógica del autoconstrucción) que será descontada del monto final. Por último, para el mejoramiento de la situación habitacional, las familias también contarán con acceso a un crédito hipotecario o microcréditos (Diaz, 2019).

<sup>12</sup> Según una entrevista a un referente barrial (2019), el complejo de viviendas de Villa Olímpica se dividió en cupos manejados por la policía y diversos sindicatos (como el SUTEBA; etc.). Otro porcentaje de viviendas fue destinado para la



mudaron 157 familias con una operatoria específica -con un crédito otorgado por el IVC- seleccionados por su capacidad de ingresos y ahorro. De este modo, sólo un 5 por ciento del total de la población de la villa pudo aplicar a este tipo de solución habitacional. Esta cuestión demuestra la existencia de una fracción minoritaria de trabajadores consolidados con cierta capacidad de ahorro en un contexto general de informalidad y empobrecimiento. Simultáneamente, siguiendo a Torres (2006), esta movilidad residencial generada por el GCBA puede analizarse como condición de una política pública implícita habilitante de un proceso de renovación urbana mayor de la zona sur de la ciudad ( Arqueros Mejica, 2018; Zapata y Diaz, 2020). Esta hipótesis de trabajo queda pendiente de análisis.

En ambas villas, la construcción de las viviendas nuevas ocurrió a una mayor velocidad en comparación al tendido de infraestructura y servicios en el macizo. Se puede deducir que en la Villa 20 por su escala, esta situación de atraso perjudica a mayor cantidad de familias. Actualmente, en esta villa se está avanzando en la construcción del anillo perimetral cloacal, pluvial y de agua con capacidad para brindar infraestructura a 40.000 personas. De este modo, se espera hacia fines del año 2023: “(...) tener terminado el anillo perimetral y un 70, un 80 por ciento de los ejes secundarios, deberíamos tener las 1700 familias mudadas, los 29 pasajes abiertos y los esponjamientos, unos 400 terminados” (Entrevista a funcionario del IVC, 2022). No obstante, el panorama resulta aún incierto.

Por su parte, la integración urbana está vinculada a las conexiones de redes troncales a los servicios básicos, con la mejora de la red de espacios públicos, con la seguridad de la tenencia de la vivienda y con la integración con el entorno y la ciudad. Respecto a la seguridad de la tenencia, en la Villa 20 se está explorando la manera de llevar a cabo la regularización dominial del macizo. Se encuentra entonces en proceso la definición de la operatoria específica de regularización dominial en el marco de la Mesa Técnica con el fin de que se convierta en un modelo para el resto de las villas bajo reurbanización e intervención del IVC. En este momento solo existe una operatoria para los Conjuntos Históricos. En palabras de una referente del IVC:

La regularización va a ser un proceso casi tan largo como la reurbanización, va a llevar mucho tiempo por la complejidad que presenta, por la escala del barrio, por las dimensiones, son 30 manzanas (...) El IVC tiene una dirección específica que depende de la Subsecretaría Social que trabaja regularización dominial y que hasta

---

población de la COMUNA 8 con capacidad de pago, y por último otro sector se ofertó “libremente” en el mercado habitacional (Entrevista a un referente de una organización barrial, 2019).

este momento solo trabajaban con los Conjuntos Históricos. Hay una normativa, la Ley 3902 que dicta las normas para regularizar los Conjuntos Históricos (Entrevista a funcionaria del IVC, 2022).

En la Villa 20 se encuentran manzanas (como las del sector consolidado y los ex terrenos de la policía Federal Argentina) ya transferidos al IVC y a partir de las cuales se podría arrancar con ese proceso de regularización dominial. En el caso de Playón de Chacarita, se encuentra efectiva la transferencia de los terrenos que eran de Nación al IVC mediante una Resolución de 2017 con la Agencia de Administración de Bienes del Estado (ABBE)<sup>13</sup>. La alerta, especialmente en la Villa 20 por su dimensión y escala, es que finalmente se entreguen los títulos de propiedad en esos sectores puntuales, generando así una nueva desigualdad especialmente con el macizo que reúne el mayor número de manzanas con diversas carencias de infraestructura, servicios y espacios públicos. De este modo, según las experiencias nacionales y latinoamericanas apuntadas se encuentra la posibilidad de un predominio “viviendista” que contradice la noción de Derecho a la ciudad en el marco de un paradigma de justicia socio-espacial. En resumen, desde la perspectiva teórica-analítica esgrimida, la praxis estatal desde el paradigma de la GSH presenta elementos de subordinación a la lógica de la mercantilización de la producción del espacio en desmedro de la mejora del hábitat y las condiciones de vida de la población.

#### • Eje de integración socioeconómica

Recientemente, en mayo de 2022, se votó en la legislatura porteña el proyecto de ley propuesto por el MDHyH denominado “Distrito de Integración Productiva e Impulso al Trabajo en Barrios Populares de la CABA” que alcanza a las siguientes villas intervenidas por leyes de reurbanización: Playón de Chacarita, Rodrigo Bueno, Villa 20, y la Villa 31-31 bis.

Este proyecto recibió diversas críticas. En primer lugar, porque no fue discutida en las instancias democráticas establecidas por las leyes de reurbanización; además por generar beneficios fiscales para el establecimiento de grandes cadenas comerciales en desmedro de los comercios locales y no garantizar la generación de empleo<sup>14</sup> para los

<sup>13</sup>Los terrenos del Playón de Chacarita estaban afectados a Nación, al Ministerio de Transporte (a la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado) que mediante la Resolución N° RESFC-2017-8-APN-AABE#JGM de fecha 9 de enero de 2017, modificada por la RESFC-2017-145-APN-AABE#JGM, se otorgaron al IVC.

<sup>14</sup>Si bien la ley prevé que al menos el 30% de los trabajadores a contratar deberán residir en el barrio, también se autoriza el no cumplimiento de esta disposición en caso de no contar con trabajadores con experiencia previa en los rubros requeridos.



habitantes de estos barrios en dichas cadenas (ACIJ, 2022; Observatorio del Derecho a la Ciudad, 2022).

Hasta la sanción de esta reciente ley, la noción de integración socioeconómica era difusa y tenía una mayor vinculación con la promoción a la Economía Social y Popular con estatus de ley. En este sentido, como hipótesis se plantea que su creación resuelve la contradicción existente entre el plano legal (hasta ese momento sancionado) con las intervenciones concretas llevadas a cabo en el territorio, a favor de una integración excluyente de las grandes mayorías empobrecidas de las villas.

Resumiendo, la vaguedad de sus primeras definiciones puede encontrarse en diversos documentos. Según el informe final del Observatorio Latinoamericano (Gutman et al., 2020), contemplaba el “el acceso a la salud, acceso y desempeño en educación, nivel de empleo, oportunidades de capacitación laboral y familias bajo la línea de pobreza”. En un documento elaborado por el GCBA sobre los avances del PIRU en la Villa 20 (s/f), se la asociaba al “despertar y desarrollar el potencial de cada vecino a través de equipamiento social, y a potenciar y formalizar emprendimientos productivos y empleo”. En la misma sintonía, la Ley N° 5799/2017 de Playón de Chacarita señala “(...) el respeto de las actividades productivas y económicas actuales del barrio, priorizando las obras necesarias para el correcto desarrollo del PIRU”.

Respecto a la dimensión institucional es interesante remarcar la dilación en la creación de un área específica abocada a las tareas de integración económica; teniendo en cuenta que las leyes de reurbanización se sancionaron en general entre el 2016 y el 2017 en el marco del IVC que desde su creación -en el año 2003- se focalizó en la política habitacional de la CABA. La iniciativa para el desarrollo de esa área surgió en el año 2019 cuando este organismo dependía de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Desde ese lugar, se realizaron algunos relevamientos socio-productivos en la Villa 20, en el Playón de Chacarita y en Rodrigo Bueno. Al poco tiempo, esa área y el IVC se integraron al MDHyH. En este Ministerio se creó la Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano para el logro de dicha integración no sólo de las villas bajo proceso de reurbanización sino también en el contexto general de la Ley de Promoción a la Economía Social y Popular (Ley 6376/2020).

En el marco de una trayectoria institucional específica del IVC se deduce la predominancia de la dimensión física (urbana) en la ejecución de la política de reurbanización (que por los atrasos existentes en el macizo y la política exploratoria actual

en relación a la regularización dominial tiene riesgos de ser vivandista) por sobre la dimensión socioeconómica.

La única política concreta existente hasta el momento se vincula con la entrega de los locales comerciales ubicados debajo de las viviendas nuevas (edificios de baja altura con departamentos) a las familias afectadas por el PIRU con actividad económica en su vivienda previa relevada por el IVC. Cabe recordar que en el macizo de la Villa 20 y del Playón de Chacarita se encuentran las denominadas “viviendas productivas” que se conciben no sólo como lugar de alojamiento sino de trabajo (Díaz, 2020). En la Villa 20 hay un peso importante de talleres textiles y, al igual que en el Playón de Chacarita, cuenta con la presencia de la actividad comercial minorista (tipo almacén, restaurante de comidas típicas bolivianas o peruanas respectivamente, taller mecánico, quioscos, entre otros).

Según la página del IVC (s/f), en la Villa 20 se dispusieron 80 locales comerciales debajo de las viviendas nuevas que no están distribuidos de manera equitativa en todos los edificios, y en el Playón de Chacarita unos 71 locales. Según las entrevistas realizadas, aparentemente se estima que el mayor porcentaje de locales se destinen a las familias afectadas y relevadas por el IVC (aunque se incluyó en la operatoria un requerimiento de ingresos mínimos); en menor medida a privados bajo la modalidad de alquiler (que no será recaudado por los consorcios para bajar las expensas, por ejemplo, sino por el GCBA) y a instituciones públicas.

Para las familias afectadas con actividad económica previa, se estima la posibilidad de ser propietarios del local junto con la vivienda nueva debiendo pagar el crédito correspondiente por ambas. De este modo, las familias deben asumir los costos de la formalización tanto de la vivienda como de la actividad económica desarrollada hasta ese momento de manera informal. En este marco, desde el inicio de las mudanzas en abril de 2021, se comenzó a ejecutar un programa con dos lineamientos para dar apoyo a la operatoria de locales comerciales:

(...) una línea de acompañamiento individual de uno a uno, a cada uno de los titulares que se mudaron a esos locales que tenía una línea de asistencia técnica o de capacitación digamos en distintos módulos, y una línea de subsidios que apunta a transicionar en el esquema de costos que tiene de pasar de la informalidad, de estar en el barrio a la inyección de costos que implica mudarse y asumir los costos de la formalidad no sólo por el crédito hipotecario sino sobre todo por los servicios públicos (Entrevista a funcionaria del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, 2022).



Sin embargo, surgen algunas controversias debido al número real de beneficiarios que demuestra los límites de esta operatoria en relación al conjunto de la economía informal de las villas. Según las entrevistas realizadas, en el transcurso de la pandemia y especialmente con posterioridad a la cuarentena estricta, la informalidad aumentó a partir del establecimiento de un conjunto de manteros y/o negocios de diversos rubros al interior de las villas. En palabras de una referente:

Si, más comercios se abrieron porque antes no había mucho, antes de la cuarentena no había mucho. Ahora en esta cuarentena todo comercio se abrió (...) casi todo lleno, la calle, los pasillos. Todo lleno de negocios (Referente de una organización social con anclaje en las villas de la ciudad, ex residente de la Villa 20 y actualmente reside en la Villa 1-11-14, 2022).

Hay mucho trabajo con los restaurantes nuevos, ¿viste? abrieron muchos restaurantes que la gente no salía y comía acá (...) Si acá abrieron más negocios en la pandemia. Comida, verdulería. La gente que no podía salir a trabajar se la inventaba para vender acá adentro (Referente del Playón de Chacarita, 2022).

Asimismo, se desprende el costo económico que implica formalizar no sólo la vivienda sino también la actividad comercial y, al mismo tiempo, aunque parezca contradictorio, la no adjudicación de estos locales a cualquier actividad (y vivienda) afectada. Esto ocurre no sólo por cuestiones económicas (debido a la exigencia de ingresos mínimos) sino también por cuestiones de logística. Por ejemplo, las viviendas nuevas no tienen capacidad para el desempeño de un taller textil con varias máquinas. En estos casos, la operatoria por canje les permitió a esas familias acceder a otra vivienda con mayor amplitud dentro del macizo. Asimismo, según los funcionarios del IVC y del Ministerio, no sería sustentable para las familias afectadas los costos de un local comercial en el caso de poseer un comercio minorista o actividad productiva pequeña. Contradictoriamente éstas últimas tienen un peso importante en las villas intervenidas. En sus palabras:

Todas las familias que se mudaron hasta ahora, en general los comercios que tenían tal vez vendían sándwiches en su casa, o tenían una máquina de coser, y esa la pudimos llevar al espacio nuevo, sin ninguna necesidad que tengan un espacio específico para la actividad. (...) Si tienen un quiosco o alguna de esas cuestiones, en general la mayoría se relocalizó por canje. En general, la mayoría de los que tienen actividades productivas hoy en el barrio no se mudaron con la actividad, sino que se usó otra alternativa. Puede ser que haya algunos casos que todavía tenemos ahora, porque tenemos que destrabar el tema de los locales, pero son muy poquitos, deben ser tres familias, cuatro, de todas las que se mudaron (Entrevista a funcionario del IVC en la Villa 20, 2019).

Si hay una familia que hace torta a pedido, nos pasó con algunos y no le conviene. O de golpe tiene una máquina de coser y hace arreglos, no puede hoy afrontar con su ingreso tener un local comercial (Entrevista a funcionaria del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, 2022).

En síntesis, aquí se destaca una política que bajo el supuesto de integración económica produjo una intervención “quirúrgica” y “física-constructiva” que no da respuesta al problema estructural de la informalidad y la precariedad ligada también a la estigmatización socio-territorial (Wacquant, 2007).

Asimismo, desde la Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano, se lanzó un conjunto de operatorias en el marco de la Ley de Promoción a la Economía Social y Popular, que posee algunas similitudes con las “inversiones en capital humano” que el sociólogo Pedro Abramo (2009) estudió en las favelas de Río de Janeiro. Estas reúnen programas para el acceso al primer empleo y empleo formal -en el primer caso dirigido especialmente a la población joven que tiene como escenario la Ley de Prácticas formativas (Ley n° 6393/2020)- y para el “impulso productivo” orientado al financiamiento, comercialización y producción de los emprendimientos locales donde se busca una articulación público-privada. En síntesis, se propone lo siguiente:

Hay una batería de herramientas principales. Hay dos grandes estrategias: una, mejorar las condiciones de empleabilidad, insertar a las personas desocupadas, como hacemos para acercarlos oportunidades. Hay una estigmatización y falta de acceso. Es difícil generar escala por el contexto de hoy. Son comercios populares, actividades económicas de autoempleo. Dos, el impulso productivo que es brindar herramientas que brinde asistencia técnica para la producción para que puedan producir en mejores condiciones físicas, como la propuesta de los locales comerciales, como el patio gastronómico de la Rodrigo Bueno, como puede ser el impulso a la comercialización como puede ser vender más en distintos canales que no solo sean los endógenos dentro del barrio. Y cómo acceder a financiamiento, a subsidio o crédito para obtener maquinaria o los elementos necesarios para que esa maquinaria sea factible (Entrevista a funcionaria de la Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano, 2022).

Siguiendo los lineamientos de la GSH de poner a la arquitectura al servicio de la integración, esta política tendrá en las villas bajo intervención del IVC un anclaje o presencia territorial en cuanto se estima instalar un Centro de Desarrollo Emprendedor y Laboral (CEDEL)<sup>15</sup>. Este Centro es un edificio público con una trayectoria en la Villa 31-31

---

<sup>15</sup> En el Playón de Chacarita se encuentra un CEDEL que funciona una vez por semana, y se estima su localización en la Villa 20 y en otros barrios de la zona sur.

bis, cuyo proceso de reurbanización se encontró hasta el año 2022 bajo la órbita de la SISU, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat<sup>16</sup>.

Más allá de las distintas operatorias y sus especificidades, en términos generales no se garantiza la estabilidad laboral de los trabajadores. Es decir, el Ministerio puede ser un intermediario con las empresas privadas y/o públicas para un acceso a un empleo formal, comúnmente llamado en “blanco”. No obstante, esto último no niega la posibilidad de su precariedad ligada a la inestabilidad de los empleos brindados. Desde la definición legal (Tornarolli et al, 2012; Portes y Halpern, 2004), si bien la informalidad asociada al trabajo no registrado constituye una de las formas más agudas de precarización laboral, los elementos constitutivos de la informalidad y la precariedad no son idénticos (Neffa, 2010). Es así que pueden encontrarse empleos formales no consolidados vinculados a su inestabilidad (Rojas y Rossel, 2006; Diaz, 2020).

Al mismo tiempo, en los recientes programas destinados al “impulso productivo” que pudieran aplicarse en villas y barrios populares, independientemente de su efectiva ejecución, se percibe una concepción de índole funcionalista/neoliberal que justifica la existencia de recompensas materiales desiguales en tanto generadoras de incentivos para que los individuos “más talentos” o “emprendedores” se esfuercen y produzcan innovaciones que repercutan en una mejora de las condiciones materiales de toda la sociedad. De este modo, se crea toda una legitimación acerca de la necesidad de esos emprendedores o innovadores para el desarrollo de la sociedad (Crompton, 1994).

Simultáneamente, estos programas en el marco de la Ley de promoción a la Economía Social y Popular entran en tensión con la reciente creación de un Distrito que no prioriza la economía popular previa. Esta última cuestión se venía anticipando en la operatoria de los locales comerciales detallada.

En resumen, se desprenden de este análisis dos hipótesis de trabajo en plena construcción. En primer lugar, la integración socioeconómica cuenta con un mayor atraso en comparación con la política de integración urbana y habitacional. Asimismo, la lógica vivendista, presente históricamente en la política habitacional argentina y latinoamericana, puede predominar en el caso que se sigan avanzando en proyectos como el de la regularización dominial en desmedro de la mejora del macizo. Paradójicamente, el GCBA pregona el paradigma de la GSH, pero algunas de sus intervenciones concretas corren

---

<sup>16</sup> A partir del año 2022, la Unidad de Proyectos Especiales (UPE) Urbanización Barrio Padre Carlos Mugica, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat reemplazó a la SISU en las tareas de reurbanización de Villa 31-31 bis.



el riesgo de retomar elementos propios del Urbanismo tradicional señalado en apartados anteriores.

En segundo lugar, la operatoria de los locales comerciales demuestra una falta de integralidad en las políticas locales de reurbanización actual ya que en un principio parte de una concepción donde lo urbano o físico- constructivo por sí mismos generarían integración económica. Además, beneficia a unas pocas familias afectadas, reproduciendo así lógicas de desigualdades internas.

De esta manera, esta intervención habitacional concreta genera una tensión con las leyes de reurbanización y de promoción a la Economía Social y Popular que se ve profundizada con la sanción de la Ley de creación de un Distrito de integración económica. A partir de esta última se prevé una integración excluyente de las familias empobrecidas de las villas intervenidas, cuestión que se aleja de la noción de integración desde el paradigma de la justicia socioespacial señalado.

Finalmente, los programas desarrollados desde el MDHyH tienden a ser muy generales, abstractos y estandarizados sin conexión real con la problemática del hábitat popular informal y se apoya en una concepción funcionalista, neoliberal y meritocrática del desarrollo económico y productivo de una sociedad.

## REFLEXIONES FINALES

Este artículo se propuso reflexionar y actualizar el debate clásico presente en las Ciencias Sociales, el Urbanismo y la Arquitectura respecto a la relación entre los procesos sociales y las formas espaciales. En el contexto político actual de ejecución de procesos locales de reurbanización en las distintas villas de la ciudad de Buenos Aires se pretendió generar un debate con las concepciones existentes en relación a la integración socio-urbana y económica a partir de una estrategia cualitativa de investigación.

Si bien las villas estudiadas se localizan en distintas partes de la ciudad, presentan escalas y dimensiones disímiles, la concepción de la praxis política del GCBA es la misma. En primer lugar, se considera una sobrevalorización de la forma espacial o un determinismo urbanista, es decir de intervenciones físicas -con riesgo de predominancia vivandista- como política no sólo de integración habitacional sino económica; recuperando así elementos del paradigma del urbanismo tradicional. Asimismo, la integración económica se encuentra en

un estadio de desarrollo menor, cuestión que se vincula con la trayectoria institucional del IVC.

En la dimensión económica, se generaron intervenciones quirúrgicas o sectoriales que no atacan la estructura informal y precaria del mercado laboral argentino que presenta, a su vez, una conexión con la estigmatización territorial y social (según condición migratoria, pertenencia de género, etc.) de los habitantes de villas. Para el caso de la operatoria de los locales comerciales queda pendiente profundizar su impacto en la dinámica barrial y en la integración urbana con el entorno, teniendo en cuenta la morfología fragmentada y segregada de la Villa 20 en contraste con la ubicación de mayor centralidad del Playón de Chacarita.

Asimismo, la política de integración económica desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat si bien en un principio se enmarcaba en la Ley de Promoción a la Economía Social y Popular, actualmente se rige por la ley de creación de un “Distrito de Integración Productiva e Impulso al Trabajo” que contradictoriamente no prioriza la economía popular previa y la mano de obra local. Este Ministerio, desde una concepción funcionalista y meritocrática, se propone formalizar e impulsar actividades económicas reproduciendo lógicas de desigualdades preexistentes.

Por consiguiente, la ejecución de esta política de reurbanización entra en tensión con el paradigma de la GSH pregonado y con la posibilidad de transformar las condiciones de vida de la población más vulnerable hacia el logro de un pleno acceso al derecho a la ciudad. Como han señalado Borja y Harvey, implica el acceso a una multiplicidad de derechos sociales, económicos, culturales y políticos (a la vivienda, a la salud, a la educación y a un trabajo de calidad, etc.), así como la participación colectiva en las decisiones de política urbana, en tanto agencia y potencia creativa de quienes habitan y producen la ciudad.

En contraste, en este artículo se expusieron resultados de investigación que dan indicios de una política que busca renovar áreas consideradas degradadas de la ciudad con un foco puesto en la mercantilización del espacio urbano y en desmedro de las condiciones laborales y de hábitat de los sectores empobrecidos de las villas. Al mismo tiempo, la gestión participativa y democrática se ve reducida a un mero ejercicio de contralor de la política gubernamental, que depende fundamentalmente de las relaciones de fuerza y de la tradición organizativa y de lucha de cada villa o territorio en cuestión. En este sentido, es pertinente continuar reflexionando sobre la necesidad de políticas que comprendan una concepción integral de las condiciones habitacionales, urbanas y laborales a partir del



desarrollo de una gestión pública plenamente democrática y participativa en la toma de decisiones y en la apropiación colectiva del excedente social.

Asimismo, una integración sociourbana integral -valga la redundancia- que abogue por alcanzar una efectiva justicia social territorial -siguiendo a Harvey- no puede desligarse de la problematización de la distribución del excedente social y la riqueza producida en metrópolis como la CABA, que ha sido históricamente la ciudad más rica del país.

Esto último implica especialmente poner el acento en políticas económicas que propicien el acceso al mercado laboral formal para los habitantes de villas y barrios populares, fortalecer la participación del sector de la economía social y solidaria en el producto bruto interno; y fundamentalmente planificar y disputar la implementación de herramientas eficaces de captación de plusvalías en el mercado inmobiliario (que además de ser uno de los más dinámicos en la actualidad, es un agente clave en la estructuración del desarrollo territorial y de la renta de nuestras ciudades). Esto último con la intención de destinar esos recursos a la reurbanización de los barrios informales y a la generación de condiciones que promuevan un hábitat digno para el conjunto de la sociedad.





## REFERENCIAS

1. **Abramo, P.** *La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: OLACCHI. 2009.
2. **Arqueros Mejica, M. S.** *La política de desarrollo de la Comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015)*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, 2018. Disponible en Archivo #2127: "La política de desarrollo de la Comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015)" · Repositorio Digital Institucional Facultad de Ciencias Sociales-UBA.
3. **Arqueros Mejica, M. S., Rodríguez, M. F., Rodríguez, M. C., & Zapata, M. C.** Gobernanza neoliberal: una lectura crítica de la política de villas (2015-2018). *PENSUM*, 5(5), 13-25. 2019.
4. **Benítez, J.** (s/f). *La reurbanización del Playón de Chacarita como problema público. Arenas, actores y políticas públicas*. Disponible en [benitez\\_eje 2.pdf \(unc.edu.ar\)\\_S/f](#).
5. **Brand, P.** "El Urbanismo social de Medellín, Colombia". *Arquitectura: Revista del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM)*, 359. 2010.
6. **Coulomb, R.** "Las políticas habitacionales de los estados latinoamericanos". Seminario Taller Internacional Teorías sobre la ciudad. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. 2012.
7. **Crompton, R.** *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*. Edición Tecnos. 1994.
8. **Díaz, M. P.** "La movilidad de familias bolivianas en la villa 20 (Caba, Argentina): Problematicando la noción de plurilocalidad". *Revista Urbano*, 23 (41), 152-165. 2020.
9. **Díaz, M. P, Lifszyc, Sofia, Bonano, G. y Corti, F.** "Hábitat popular y prácticas de subsistencia en villas del AMBA (Argentina) en contexto de pandemia". *Revista INVI*, 37 (104). 2022.
10. **Díaz, M. P.** "Políticas habitacionales y urbanismo neoliberal: la intervención estatal en la Villa 20, Argentina (1984-2018)". *Revista de Urbanismo*, (40), 1-19. 2019
11. **Harvey, D.** *Rebel Cities. From the right to the city to the urban revolution*. Londres-Nueva York: Verso. 2012.
12. **Harvey, D.** *Urbanismo y desigualdad social*. España: Siglo XXI. [1977] (2007).
13. **Harvey, D.** *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Buenos Aires: Akal. 2012.
14. **Gutman, M. y Cohen, M.** *Síntesis del informe final. Monitoring processes and outcomes in slum upgrading in Buenos Aires. Observatorio Latinoamericano*. Disponible en Copia de Informe final IVC ([observatorylatinamerica.org](http://observatorylatinamerica.org)). 2020.
15. **L'Huillier, F.** "La producción del espacio urbano capitalista: aportes del funcionalismo, la Escuela de Chicago, Henri Lefebvre y Manuel Castells". *Perspectiva Geográfica*, 26(1), 108-130. <https://doi.org/10.19053/01233769.11109>. 2021.
16. **L'Huillier, F.** El derecho a la ciudad en el sur de la Ciudad de Buenos Aires: una mirada a partir del vínculo entre el movimiento villero y el gobierno local en Villa 20 (2007-2015). *Cardinalis*, 9(16), 49-82. Recuperado en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/34341>.
17. **Lefebvre, H.** *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing. [1969] (2017).
18. **Montoya Restrepo, N.** "Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos". *Estudios Políticos*, 45, 205-222. 2014.
19. **Motta, M. y Almansi, F.** "Gestión y planificación por proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos de gran escala. El caso de la Re-Urbanización de Villa 20 en la CABA". *Medio Ambiente y Urbanización*, 86 (1), 145-168. 2017.



20. Neffa, J. C. “Naturaleza y significación del trabajo/empleo precario”. En Mariana Busso y Pablo Pérez (coords.), *La corrosión del trabajo. Estudios sobre la informalidad y la precariedad laboral* (pp. 17-50). Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones laborales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. 2010.
21. Pérez, P. Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (6), 131-167. 2016.
22. Rodríguez, M. C. *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto. 2005.
23. Rojas, B. y Rossell, P. *Destino incierto: esperanzas y realidades laborales de la juventud alteña*. La Paz: CEDLA. 2006.
24. Portes, A. y Halpern, W. *La economía informal*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2004.
25. Tornarolli, L.; Battistón, D. Gasparini, L. y Gluzmann, P. “Exploring trends in labor informality in Latin America, 1990-2010”. *Documentos de Trabajo*, 159. 1-55 (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad de La Plata). 2012.
26. Torres, H. *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Ediciones FADU. 2006.
27. Velázquez, C. “La política de mejoramiento integral de barrios en Medellín ¿La conquista del territorio por parte del Estado?” *Revista Kavilando*, 3(2), 72-78. Recuperado de <https://www.kavilando.org/revista/index.php/kavilando/article/view/133>. 2011.
28. Velásquez Monsalve, E. El urbanismo social: construyendo el puente entre la seguridad humana y el derecho a la ciudad. *Alcaldía de Medellín. Laboratorio Medellín Catálogo de diez prácticas vivas*, 14-15. Medellín: Mesa. 2011.
29. Wacquant, L. *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores. 2007.
30. Zapata, M. C y Díaz, M. P. “Acerca de este libro y su investigación”. En Mariela Paula Díaz y María Cecilia Zapata (Comp.) *La renovación disputada: entramados de la construcción de un nuevo barrio sobre la traza de la Ex Autopista 3 en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: IMHICIHU-CONICET. 2020.

#### Páginas institucionales

GCBA. *Gestión Social del Hábitat*, disponible en <https://www.buenosaires.gov.ar/habitat/urbanizacion> (Fecha de consulta: 24/04/2022). S/f.

IVC. Barrio Playón de Chacarita, disponible en Integración - Playon Chacarita | Instituto de Vivienda de la Ciudad ([buenosaires.gov.ar](https://www.buenosaires.gov.ar)) (Fecha de consulta: 24/04/2022). S/f.

IVC. Informe final. Censo 2016. Playón de Chacarita, disponible en CENSO PLAYON CHACARITA ([buenosaires.gov.ar](https://www.buenosaires.gov.ar)) (Fecha de consulta: 24/04/2022). 2016.

IVC. Informe final. Censo 2016. Villa 20, disponible en Presentación de PowerPoint ([buenosaires.gov.ar](https://www.buenosaires.gov.ar)) (Fecha de consulta: 24/04/2022). 2016.

IVC. Barrio 20, disponible en Integración - Barrio 20 | Instituto de Vivienda de la Ciudad ([buenosaires.gov.ar](https://www.buenosaires.gov.ar)). (Fecha de consulta 24/04/2022). S/f.

IVC. Programa Integral de Re-urbanización de Villa 20 (PIRU). Mesa de Gestión Participativa. Avances PIRU y Obras, disponible en Presentación de PowerPoint ([buenosaires.gov.ar](https://www.buenosaires.gov.ar)). (Fecha de consulta: 24/04/2022). S/f.

GCBA. Centro de Desarrollo Emprendedor y Laboral (CEDEL), disponible en Centro de Desarrollo Emprendedor y Laboral | Buenos Aires Ciudad - Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Fecha de consulta: 24/04/2022). S/f.



ACIJ. El desarrollo económico de las villas está en riesgo por la ley aprobada por la legislatura porteña, disponible en El desarrollo económico de las villas está en riesgo por la ley aprobada por la Legislatura porteña - ACIJ. (Fecha de consulta: 1/04/2022). 2022.

Observatoria del Derecho a la Ciudad. Gentrificación y negocios en las Villas de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en Gentrificación y Negocios en las Villas de la Ciudad de Buenos Aires | Observatorio del Derecho a la Ciudad ([observatoriociudad.org](http://observatoriociudad.org)). (Fecha de consulta: 1/08/2022). 2022.

Observatorio del Derecho a la Ciudad. La operatoria de vivienda nueva en el playón de Chacarita orientada a la desprotección económica de las familias, disponible en 2019 - LA OPERATORIA DE VIVIENDA NUEVA DEL PLAYON DE CHACARITA ORIENTADA A LA DESPROTECCION ECONOMICA DE LAS FAMILIAS | Observatorio del Derecho a la Ciudad ([observatoriociudad.org](http://observatoriociudad.org)). (Fecha de consulta: 24/04/2022). 2019.

Ministerio Público Tutelar de la CABA (2014). Procesos de urbanización de villas de la CABA. Los casos de villa 19-INTA, villa 20 y Los Piletos, disponible en [https://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/dtn19\\_urbanizacion\\_en\\_las\\_villas.pdf](https://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/dtn19_urbanizacion_en_las_villas.pdf). (Fecha de consulta: 24/04/2022). 2014.