

La política de reurbanización de villas en la Ciudad de Buenos Aires durante las gestiones del PRO (2008-2019)

María Soledad Arqueros Mejica
Socióloga. Dra. en Ciencias Sociales e
investigadora del CONICET-IIGG-UBA.

María Florencia Rodríguez
Socióloga. Dra. en Ciencias Sociales e
investigadora del CONICET-IIGG-UBA.

Introducción

Este artículo indaga en las modalidades de intervención del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) en los procesos de reurbanización de villas entre los años 2008 y 2019. En este período, el GCBA fue conducido por referentes de un mismo signo partidario, Propuesta Republicana. Sin embargo, se observan variaciones en las tácticas empleadas en la política de villas, que son abordadas aquí a partir de las remodelaciones del aparato estatal, la selección de los asuntos prioritarios en esos procesos y en los cursos de acción desplegados por el Ejecutivo local. Específicamente, diferenciamos tres momentos. El primero, que se desarrolló entre 2007 y 2010, se caracterizó por una serie de acciones que pusieron en cuestión la radicación de villas y la obligación del Estado de actuar en esa dirección (Cravino *et al.*, 2013). El segundo, comprendido entre los años 2011 y 2015, por intervenciones que priorizaron la incorporación de la población al régimen de propiedad privada individual (Arqueros Mejica, 2013) y la gobernabilidad en el territorio (Fainstein y Palombi, 2019). El tercero, que se extendió de 2015 a 2019, por la definición de avanzar en la reurbanización de algunas villas. Nuestro argumento es que estas

variaciones en los modos de abordar la cuestión no implicaron cambios en la direccionalidad global de la política, que a través de diversas expresiones abonó a los procesos de neoliberalización de la Ciudad (Theodore *et al.*, 2009).

A partir de la conceptualización de Oszlak y O'Donnell [2008 (1979)], podemos pensar las políticas estatales como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención pública frente a las villas. Desde esta mirada, las acciones estatales remiten a iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que expresan la posición predominante del Estado frente a la reurbanización. Como señalan estos autores, toda acción estatal produce, a su vez, una toma de posición de los demás actores frente a las cuestiones que los afectan. En este marco, la política de villas puede ser entendida como un *proceso político* tejido frente a la cuestión de la reurbanización, que se despliega en contextos históricos y geográficos específicos.

Las políticas urbanas se encuentran condicionadas por lo que Sabatini y Arenas (2000) han denominado *resonancias geográficas*, es decir, órdenes espaciales que tienden a formarse y perpetuarse a través del tiempo. Estas resonancias se hacen presentes en la configuración del espacio en las villas y de las intervenciones de reurbanización, en tanto pueden observarse las *marcas* de procesos y políticas urbanas de corta, mediana y larga duración. Pero las políticas urbanas articulan también modalidades específicas de producción de ciudad en las que el espacio juega como instrumento y elemento transformador de las relaciones sociales y políticas que se expresan en conflictos por su apropiación (Rodríguez, 2008). De esta manera, el espacio ofrece y genera limitaciones, pero también posibilidades para cada actor, individual o colectivo, que despliega cursos de acción en el ámbito socioespacial en donde desarrolla su vida cotidiana (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

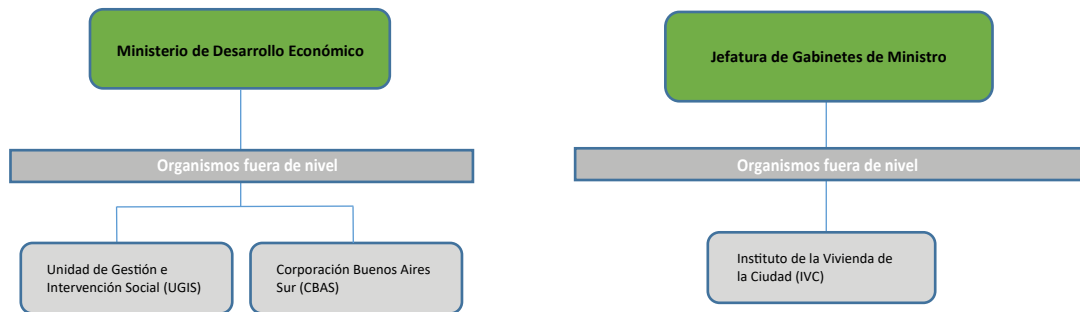
En esta línea, a la hora de reflexionar sobre la reurbanización de villas es insoslayable el papel que jugaron los conflictos históricos en su incorporación a la agenda estatal. Tal como señala Cravino (2017), los conflictos permiten observar las posiciones de los distintos actores en relación con el uso y apropiación del espacio, así como las concepciones y percepciones de sus habitantes y sus estrategias para reforzar y modificar las jerarquías urbanas. En el caso de las villas, los conflictos

dieron lugar a un proceso de productividad jurídica (Melé, 2016), que tuvo como correlato el reconocimiento del derecho a la reurbanización en el andamiaje normativo de la Ciudad. Ese reconocimiento, sin embargo, no se tradujo en avances sustantivos en la integración de los barrios, lo que dio lugar a nuevos conflictos que tuvieron a la arena judicial como ámbito privilegiado de expresión, a partir de reconocer que las precariedades en las condiciones de hábitat vulneran derechos reconocidos (Delamata, 2016).

El artículo está organizado en cuatro apartados. El primero se concentra en las principales transformaciones promovidas por cada gestión de gobierno en las burocracias públicas involucradas en la implementación de la política de villas. Las variadas formas que asumió la estructura estatal permiten visualizar las tensiones entre la agenda de gobierno y de los barrios en torno a la reurbanización. El segundo, estrechamente vinculado con el anterior, se focaliza en el andamiaje jurídico-normativo producido a través de las luchas y disputas históricas con respecto a la cuestión de las villas que, junto con las burocracias estatales, conforman las condiciones institucionales en donde las diferentes gestiones de gobierno despliegan su agenda política. El tercero se detiene en los asuntos priorizados en los procesos de reurbanización y los cursos de acción desarrollados por las agencias del Ejecutivo local en el territorio, poniendo de relieve las marchas y contramarchas que tuvieron lugar a lo largo del período, así como las principales características que asumieron en cada gestión de gobierno. En el cuarto apartado, se reflexiona sobre lo trabajado a la luz de la pandemia de COVID-19.

La (re)organización de las burocracias públicas afectadas a la política de villas (2008-2019)

Tal como señala Oszlak (2006), la conformación de las burocracias estatales y arreglos institucionales para implementar las políticas públicas permite visualizar la composición de la agenda estatal, las posiciones del Estado y las disputas y estrategias históricas desplegadas en torno a temas considerados relevantes. Las sucesivas reconfiguraciones de la estructura estatal se producen, a su vez, sobre una base modelada

Imagen N° 1 - Organigrama institucional de las agencias afectadas a la política de villas (2008)

Fuente: Elaboración propia según el Decreto N° 2075/2007.

por disposiciones regulatorias, prácticas institucionalizadas y arreglos políticos de más larga data. De esta manera, se observan interacciones dependientes de la trayectoria entre las formas institucionales emergentes y las heredadas, en donde se destruyen parcialmente disposiciones institucionales y acuerdos políticos, y se crean nuevas modalidades de regulación institucional y gestión estatal (Theodore et al., 2009). Las transformaciones producidas en el plano de las burocracias públicas durante las gestiones del PRO dan cuenta de los modos en que el gobierno local se apropió y reprocesó la cuestión de las villas, en el marco de los procesos de neoliberalización de la ciudad.

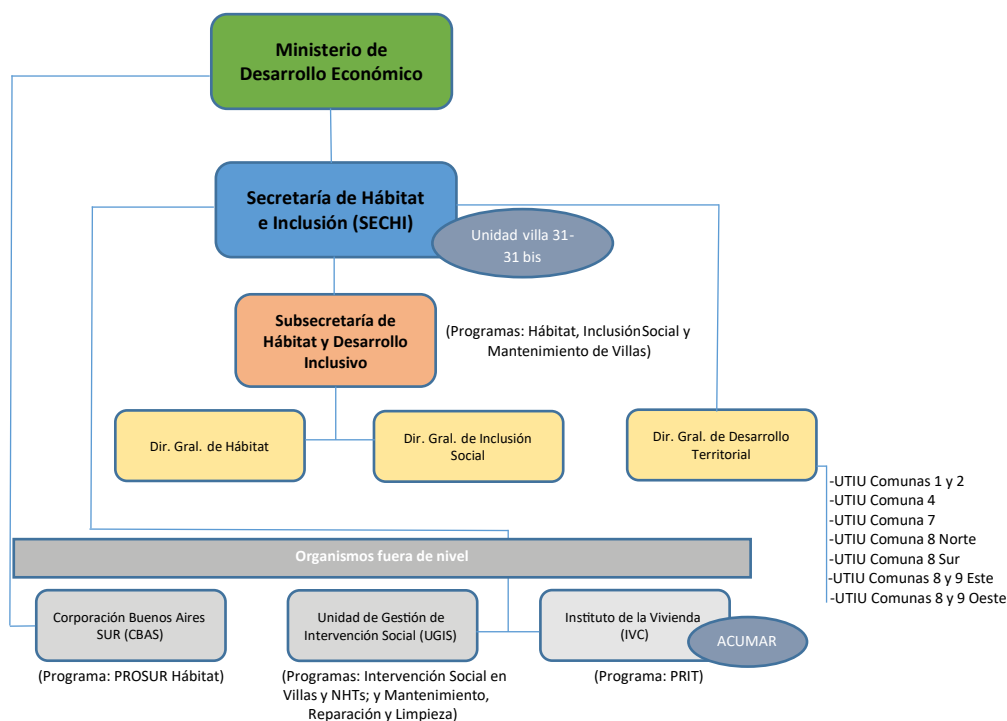
Una de las primeras definiciones de la gestión de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno estuvo vinculada al desmantelamiento del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), que históricamente estuvo encargado de la implementación de la política habitacional de la Ciudad.¹ Esto incluyó la transferencia de sus misiones,

1. El IVC se creó en 2003 en reemplazo de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV). A través de la sanción de la Ley N° 1252 se constituyó en un organismo con autarquía administrativa y financiera responsable de ejecutar programas específicos de acceso a la vivienda (Rodríguez, 2015). En los años previos a la gestión del PRO, este organismo estuvo a cargo del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT), creado en el marco de la sanción de la Ley N° 148 de 1998, con el objetivo de brindar una solución integral a la problemática social, habitacional y urbana de las villas y núcleos habitacionales transitorios (NHT).

funciones y parte de su personal a la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS). La CBAS se originó en el año 2000 para impulsar el proceso de renovación del sur de la Ciudad y, en este período, estuvo a cargo de la implementación del programa de regularización de villas PROSUR Hábitat. La UGIS fue creada por esta gestión a fines de 2007 con el propósito de llevar adelante las tareas de mantenimiento y atención de la emergencia en las villas. Ambas agencias quedaron en la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico.

Esta estructura institucional orientó un modo de abordar la cuestión habitacional. En primer lugar, las transformaciones producidas en la materialidad del Estado dan cuenta de que la cuestión de la reurbanización de villas comenzó a plantearse en este período como un asunto vinculado al desarrollo económico, al que quedaron subsumidas las dimensiones social y urbana (Arqueros Mejica, 2017). En segundo lugar, tuvieron una serie de efectos en el plano de la implementación de la política, en tanto produjo un escenario de fragmentación y descoordinación interna que se tradujo en solapamientos y vacancias a la hora de intervenir en el territorio. En tercer lugar, generó un complejo circuito financiero para que la CBAS —que no contaba con fondos propios para estas intervenciones— ejecute el programa PROSUR Hábitat, que afectó el presupuesto y, por consiguiente, los alcances de las intervenciones.

Imagen N° 2 - Organigrama institucional de las agencias afectadas a la política de villas (2011-2015)



Fuente: Rodríguez et al. (2017).

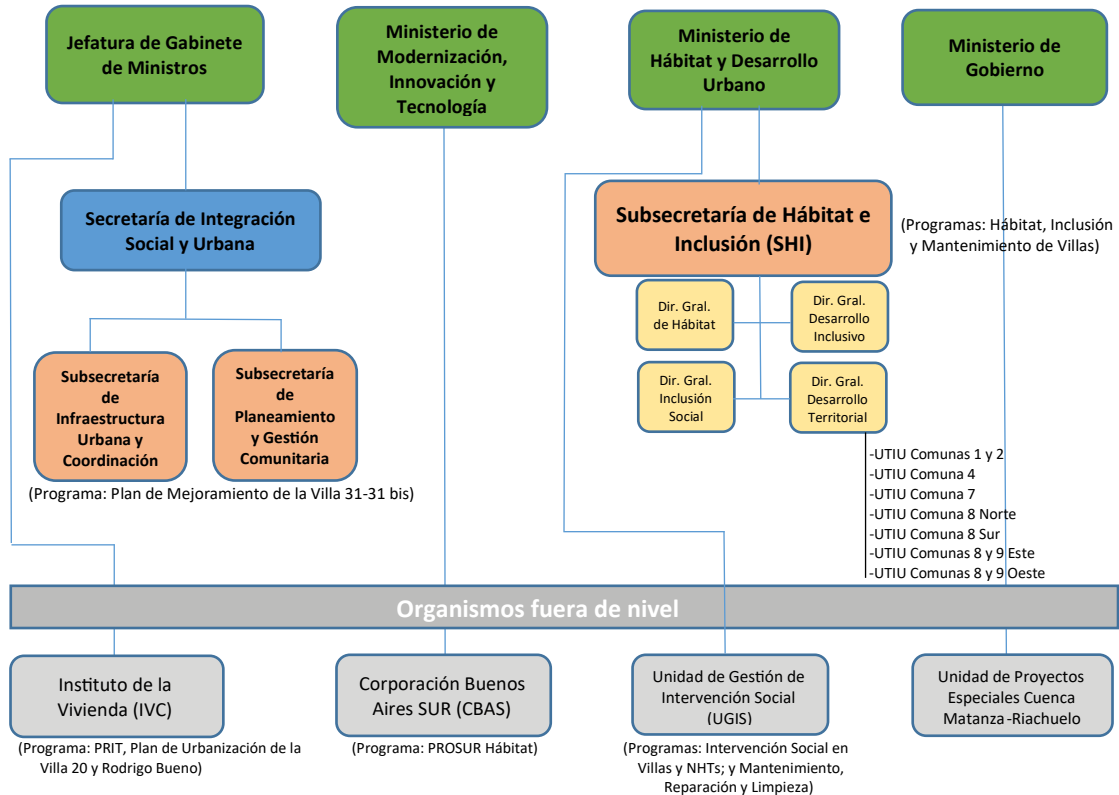
La orgánica de la política de villas atravesó algunas variaciones luego de la toma del Parque Indoamericano en 2010.² Asimismo, se modificó el discurso oficial, que comenzó a incorporar términos como "inclusión", "urbanismo social", "derechos" y a calificar de "integral" su intervención en los barrios. Sin embargo, como argumentan Fainstein y Palombi (2019), esos cambios estuvieron dirigidos, principalmente, a fortalecer la gobernabilidad en el territorio, manteniendo la orientación inicial de la política. Esto se cristalizó en la creación de la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (SECHI) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico. A partir de entonces, el IVC y la UGIS quedaron en su órbita, mientras que la Corporación Buenos Aires Sur se

mantuvo como organismo fuera de nivel en el organigrama del Ministerio de Desarrollo Económico (Imagen 2).

Si bien el argumento oficial de creación de la SECHI enfatizó la necesidad de avanzar en la coordinación de las distintas agencias involucradas en la implementación de la política de villas, este organismo comenzó a intervenir con programas propios (Hábitat e Inclusión Social y Mejoramiento de Villas), orientados a realizar mejoras en el espacio público de los barrios. También avanzó en la creación de Unidades Territoriales de Inclusión Urbana, que, aunque se propusieron como entidades para trabajar en el mejoramiento y provisión de infraestructura, en la práctica quedaron reducidas a espacios de informes y consultas de trámites del GCBA (Rodríguez et al., 2017). En este sentido, la SECHI funcionó más como una unidad de proyectos especiales que como una secretaría de coordinación de la política de villas (Fainstein y Palombi, 2019).

2. Si bien durante este período sucedieron otras grandes tomas de terrenos (por ejemplo, la que dio origen al Barrio San Martín en la Villa 31-31 bis), la del Parque Indoamericano expresó y visibilizó en el espacio público los conflictos latentes en torno a la cuestión de las villas.

Imagen N° 3 - Organigrama institucional de las agencias afectadas a la política de villas (2015-2019)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Rodríguez *et al.*, (2017).

Ese perfil, sin embargo, le permitió mantener una fuerte presencia en los barrios, que generó las condiciones para la territorialización del partido gobernante.

Durante el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta, se produjo una redefinición de la cuestión de la reurbanización de villas. A diferencia de las gestiones anteriores, volvió a cobrar fuerza el mejoramiento del hábitat como modalidad de integración de los barrios. En este período, se mantuvieron la presencia estatal y las redes construidas en el territorio, que, en algunos casos, permitieron sostener modalidades de intervención que no necesariamente contaban con consenso entre la población.

La creación de la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU) y la rejerarquización del Instituto de la

Vivienda de la Ciudad son quizás las principales cristalizaciones de este giro en el abordaje de la cuestión. Ambas organizaciones se localizaron originalmente en la estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros, definición que muestra que el tema ocupó un mejor lugar en la agenda de gobierno.³ La SECHI y la UGIS, que habían tenido un papel central en la política durante la gestión de Mauricio Macri, fueron desjerarquizadas y desplazadas a un lugar secundario en el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (Imagen 3).

3. Cabe señalar que, a mediados de 2019, ambas agencias son trasladadas a la estructura del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, definición que representa una desjerarquización del tema y que podría anticipar giros en el abordaje de la cuestión de la reurbanización.

Sin embargo, la política de villas en este período no estuvo exenta de complejidades. Como señalamos en otros trabajos (Arqueros y Rodríguez *et al.*, 2019), la composición, trayectoria y recursos de la SISU y el IVC definieron capacidades diferenciales para su implementación. Esto se tradujo en abordajes disímiles a la hora de avanzar en la reurbanización de la Villa 31-31 bis (a cargo de la SISU) y de las Villas 20, Rodrigo Bueno y Playón Chacarita (que están en la jurisdicción del IVC). Mientras la intervención de la SISU tendió a sostenerse en los lineamientos del Banco Interamericano de Desarrollo (que además fue uno de sus principales financiadores), en el IVC esas definiciones estuvieron basadas en la experiencia acumulada y, en algunos casos, en las propuestas de las organizaciones territoriales.⁴ Los procesos de reurbanización avanzaron así caso por caso (aun los del IVC), en línea con las particularidades del territorio, de las agencias estatales y de los equipos específicos abocados a esa tarea.

Derechos y luchas. El reclamo de los habitantes por el derecho a la ciudad

¿Sobre qué arreglos institucionales se montaron esas transformaciones? Para responder este interrogante es necesario remitirse a las luchas históricas de la población de las villas, su productividad jurídica y las marcas que fueron dejando en el andamiaje institucional de la Ciudad. La reivindicación política de la radicación de las villas se consolidó en la década de 1970, a partir de la acción del Movimiento Villero Peronista (Dávolas *et al.*, 1987), con una formulación que tenía tres ejes: el mejoramiento de la habitabilidad de los barrios, la transferencia de la propiedad a sus pobladores y, en particular, la participación de los habitantes en las definiciones de esos procesos. El último punto, que fue central en el sentido otorgado a la radicación, en ese contexto histórico, por las organizaciones villeras, puede entenderse como la reivindicación de participar en la distribución del excedente social, que es un elemento esencial del derecho a la ciudad (Harvey, 2013).

4. Sobre este aspecto, es interesante el artículo de Motta *et al.* (2018), escrito por el equipo territorial abocado a la reurbanización de la Villa 20.

Con el restablecimiento de las garantías constitucionales, aparecieron las primeras ordenanzas municipales que reconocían el derecho a la radicación de las villas. Aunque se realizaron algunos esfuerzos en esa dirección, estos no se tradujeron en cambios sustantivos en las condiciones de habitabilidad de los barrios (Cravino, 2006 y 2009; Vitale, 2013) y la participación de la población continuó siendo motivo de disputa entre las organizaciones estatales y las villeras (Arqueros Mejica, 2013).

A mediados de la década de 1990, el proceso de autonomización de la Ciudad generó las condiciones para volver sobre este debate. Esto se plasmó en el art. 31 de la Constitución de la Ciudad, que en el inc. 2° promueve los planes autogestionados y reconoce los derechos a la integración urbanística y social y a la regularización dominial y catastral de los barrios. Como parte de este proceso, en 1998 se sancionó la Ley N° 148, en la que nuevamente se pone particular énfasis en el papel de la participación en los procesos de reurbanización.

Los años siguientes estuvieron atravesados por una conflictividad creciente en el territorio que, en términos de Cravino (2017), expresó las percepciones de sus habitantes en torno a la reproducción de la vida cotidiana en la Ciudad. El cuerpo normativo ligado a la reurbanización de villas produjo expectativas en la población que, confrontadas con las condiciones objetivas de habitabilidad en los barrios, dieron lugar a un sentimiento de sustracción de un derecho ganado (Arqueros Mejica, 2017). En este contexto, se conformaron nuevos ámbitos de deliberación, que dieron lugar a un proceso de protesta política que se expresó en la arena legislativa y en la judicial (Delamata, 2016).

Por un lado, algunas villas avanzaron en un proceso de producción de normativas propias de reurbanización, como es el caso de la 1-11-14 (Ley N° 403 de 2000), de la 20 (Ley N° 1.770 de 2005) y de la 31-31 bis (Ley N° 3.343 de 2009). Por el otro, la protesta se trasladó a los tribunales y, así, abrió un proceso que convocó a distintas agencias estatales en los barrios. Estas acciones, que tuvieron como ejes la reurbanización de los barrios y la participación de la población en el proceso de toma de decisiones, dejaron marcas en la política de las villas.

En primer lugar, la intervención del Poder Judicial extendió el derecho de radicación a barrios que, hasta entonces, no eran considerados en la política. Este es el caso

de Rodrigo Bueno, en donde el Gobierno de la Ciudad promovió en 2005 un proceso de desalojo forzoso (Rodríguez, 2015). La jueza Elena Liberatori procedió a la suspensión del desalojo y exigió al GCBA un mejoramiento en las condiciones habitacionales (limpieza, higiene y provisión de servicios) y apoyo psicológico a las mujeres y niños tras los daños causados por el proceder estatal (Rodríguez, 2012). En 2011, la judicialización de Rodrigo Bueno tocó de manera directa al gobierno de Mauricio Macri, cuando la jueza dictó sentencia sobre la causa y ordenó al GCBA a efectuar su integración urbanística y social (Rodríguez *et al.*, 2016).

En segundo lugar, la acción del Poder Judicial permitió regularizar la representación de las comisiones de villas, que en varios casos era ejercida por grupos con mandato vencido o electos en comicios fraudulentos. Esta situación había generado una crisis de representatividad en los barrios, con efectos concretos en el plano de la reurbanización, dado que se trataba de grupos que actuaban en línea con definiciones del IVC, que no necesariamente contaban con legitimidad en el territorio. En 2008, el presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña, Facundo Di Filippo, inició una acción de amparo que obtuvo una medida cautelar por parte del juez Gallardo. Un año después, se intervinieron las Villas 3, 1-11-14 y 31-31 bis, esto abrió un proceso que, posteriormente, se extendió a otros barrios. Si bien cada caso presentó tensiones, limitaciones y potencialidades específicas, puso en debate la democratización de las villas y habilitó un campo de posibilidades para el desarrollo de procesos en esta dirección (Arqueros *et al.*, 2013).

En tercer lugar, el proceso de producción normativa repuso la cuestión de la reurbanización en la agenda de los territorios, al tiempo que lo puso de relieve en la agenda estatal. Por ejemplo, en el caso de la Villa 20, la Ley N° 1.770 se originó como parte de un proceso político que tuvo como hecho desencadenante la propuesta del gobierno de Aníbal Ibarra de emplazar, en el marco de la política de desarrollo del sur de la ciudad, un Polo Farmacéutico en terrenos que la población reclamaba para avanzar en la radicación del barrio. Esto dio lugar a una serie de controversias en torno a los sentidos y condiciones materiales del desarrollo, que dejaron marcas en la orientación de la política urbana, en donde la reurbanización se constituyó en una referencia ineludible

(Arqueros Mejica, 2020). En el caso de la Villa 31-31 bis, este proceso tensionó el discurso del desalojo movilizándolo por el gobierno local y permitió desandar las acciones estatales en esa dirección.⁵ La creación en 2011 del Programa Mejoramiento de Villas en el ámbito de la SECHI puede interpretarse como una cristalización de ese proceso.

Además de sus efectos en la configuración de la institucionalidad pública, estos conflictos habilitaron mecanismos de socialización entre las organizaciones barriales, de la sociedad civil, legisladores y distintas dependencias del Poder Judicial, que aportaron a la conformación de entramados territoriales. Las acciones desplegadas por esos grupos, diversos en su composición, orientación y objetivos, pero con ciertos acercamientos en torno a la cuestión de la reurbanización, fueron tensionando la acción del Ejecutivo local en los barrios, que en ese contexto reformuló el abordaje de la cuestión. Un ejemplo notorio es el de Rodrigo Bueno, cuya reurbanización fue una de las priorizadas durante la primera gestión de Horacio Rodríguez Larreta. En 2011, cuando la jueza Liberatori ordenó la integración urbanística y social del barrio, Rodríguez Larreta, por entonces Jefe de Gabinete de la gestión de Mauricio Macri, comunicó públicamente que el GCBA apelaría el fallo porque convalidaba la ocupación ilegal de tierras (Rodríguez, 2015).

Desalojo, regularización y reurbanización: las diversas orientaciones de la política de villas durante las gestiones del PRO

¿Cómo se reprocesaron las reivindicaciones de la población de villas desde el Ejecutivo local? ¿Qué lógicas asumieron las acciones de reurbanización? La institucionalidad pública construida a la luz de los conflictos por la reurbanización fue produciendo giros y clivajes en la política de villas. Sin embargo, su apropiación por parte del Ejecutivo local no es lineal, sino que está sujeta a un conjunto de mediaciones que producen resignificaciones de las demandas movilizadas por las organizaciones

5. Entre las que podemos mencionar, por ejemplo, la prohibición de ingresar materiales de construcción al barrio, en el marco de una demanda presentada por el GCBA que obtuvo un fallo favorable de la jueza Cecilia Gilardi de Negre.

barriales. El modo en que se "resuelven" los asuntos problemáticos permite observar las tensiones entre las formas institucionales y los modos de gobernar (entendidos como prácticas culturales y políticas), en donde se decantan —en parte— las características que asumen las políticas públicas (Thwaites Rey, 2005). En el plano de la política de reurbanización de villas, se observan diferentes tácticas en el accionar estatal, pero que mantuvieron intacta la lógica de mercado y que abonaron a los procesos de neoliberalización de la Ciudad.

- Primer período (2008-2010): atención de la emergencia y desalojos

Tal como señalan Cravino *et al.* (2013), en los primeros años de la gestión de Mauricio Macri como jefe de Gobierno se puso en cuestión —por primera vez, desde mediados de la década de 1980— el criterio de radicación de villas y la obligación del Estado de operar en esa configuración para garantizar los derechos sociales. Si bien las acciones desplegadas en cada barrio evidencian particularidades propias (Fainstein y Palombi, 2019; Cravino, 2013), es posible observar algunos elementos comunes que permiten caracterizar la política en este período.

Uno de los principales emergentes de la redefinición del Ejecutivo local de la cuestión de las villas estuvo ligado al papel central que ocupó la atención de la emergencia, en la que "la emergencia" refería a problemas originados como consecuencia de las características estructurales del hábitat. Esto convivió con los discursos de desalojo referidos a la Villa 31-31 bis y Rodrigo Bueno y la erradicación de algunos asentamientos pequeños, como Villa Hollywood, Morixe y Topo (Fainstein y Palombi, 2019). Durante este período, a través de la UGIS y del PROSUR Hábitat, el Ejecutivo local buscó generar articulaciones en el territorio a través del fomento de cooperativas barriales (que tienen su origen en la gestión de Aníbal Ibarra) conformadas por habitantes de las villas, que quedaron encargadas de obras de mantenimiento y limpieza. Esas articulaciones se operativizaron también a través de algunos comedores con presencia territorial, que fueron sumando recursos, equipamiento y,

en algunos casos, funciones a través de la creación de Centros de Primera Infancia.⁶

- Segundo período (2011-2015): regularización dominial y atención de la emergencia

Las acciones y omisiones de la política fueron abonando a una conflictividad creciente en el territorio, que tuvo entre sus principales expresiones la toma del Parque Indoamericano en diciembre de 2010. A su vez, como se puso de relieve en el apartado anterior, la Villa 31-31 bis había avanzado en la sanción de una ley propia de reurbanización (que fue votada, también, por los legisladores del PRO) y Rodrigo Bueno logró un fallo judicial que reconocía su derecho a la radicación (Rodríguez, 2015). A la luz de estos acontecimientos, el Ejecutivo local reformuló sus estrategias y tácticas de intervención, manteniendo la direccionalidad de la política.

El inicio del proceso de regularización dominial de la Villa 19 - barrio INTA en 2011, que se constituyó en este período en el modelo de radicación del Gobierno local, es una de las principales expresiones de este cambio de estrategia. La propuesta del Ejecutivo local fue avanzar en un proceso de titulación compulsiva, sin intervenir en las condiciones habitacionales, sociosanitarias y ambientales que presentaba el barrio (Arqueros Mejica, 2013). Esta operatoria se sostuvo en una ley (la N° 4.232 de 2012) presentada por los legisladores del PRO y votada en la Legislatura, que desafectaba el barrio del distrito U31 y lo reafectaba al distrito U-Barrio INTA. El nuevo distrito permite transferir la titularidad de los terrenos sin haber completado el proceso de reurbanización, reduce el tamaño mínimo reglamentario de los lotes e introduce figuras como el condominio y la propiedad horizontal para avanzar en la titulación (Arqueros Mejica, 2016). Este enfoque se consolidó posteriormente con la sanción de las leyes —también impulsadas por legisladores del PRO— la N° 5197 de 2014, con alcance en la Villa 6 - Cildáñez y la N° 5235 de 2014, que afectaba a todas las villas de la Comuna 8, con excepción de la Villa 20.

6. Dos de los principales ejemplos son el comedor Ositos Cariñosos de la Villa 19 - barrio INTA y el grupo encabezado por Margarita Barrientos en la Villa Los Piletos.

Esta lógica de intervención pone de relieve el papel que jugó el régimen de propiedad privada individual en la modalidad de integración promovida por el Gobierno de la Ciudad, que aparecía como un elemento central en la definición de ciudadanía y una precondition para el ejercicio de derechos (Arqueros Mejica, 2017). Tanto la experiencia de la Villa 19 como la del Barrio Los Piletones (que fue el otro caso emblemático de esta gestión), aunque presentan especificidades propias, comparten una serie de características que evidencian el desplazamiento de la reurbanización en la política. Primero, en ningún caso se consideró la situación de la población inquilina, que en estos procesos quedó relegada. Segundo, tampoco se desarrollaron acciones que permitieran transformar de manera sustantiva las condiciones de habitabilidad de las viviendas ni avanzar en la provisión de servicios básicos (agua, cloacas, desagües pluviales, electricidad, gas). Tercero, se reprodujeron las condiciones de hacinamiento en las viviendas, dado que la propuesta fue regularizar los lotes sin readecuar las construcciones, desarrollar acciones de ordenamiento parcelario, ni avanzar en desgloses familiares a escala barrial (Arqueros, 2013).

Como evidencia Brikman (2016), en este período cobraron peso las acciones orientadas a valorizar y mejorar espacios públicos o en desuso, mediante obras de escaso alcance, pero en áreas muy visibles. La misma autora muestra que las obras de infraestructura y mejoramiento de las viviendas ocuparon un lugar menor y se trataron de intervenciones de bajo costo y con escaso impacto en el territorio. Asimismo, se pintaron fachadas de viviendas, que fueron muy difundidas en fotos e imágenes del GCBA. Estas intervenciones, denominadas de *maquillaje urbano* (Cravino y Palombi, 2014), se combinaron con las de "atención de la emergencia" desarrolladas por la UGIS. En todos los casos, implicaron la profundización de la acción de las cooperativas, que tuvieron un crecimiento cuantitativo notorio en este período. Junto a la presencia de agentes estatales a través de la creación de los portales inclusivos y las reuniones informativas de la SECHI, estas acciones permitieron mantener la gobernabilidad en un contexto de conflictividad creciente.

- *Tercer período (2015-2019). Reurbanización ¿Qué reurbanización?*

Rodríguez Larreta comunicó en los primeros meses de su gestión la decisión de avanzar en la reurbanización de las villas, con prioridad en la Villa 31-31 bis, la Villa 20, Rodrigo Bueno y el Playón Chacarita. Como se puso de relieve en el primer apartado, esto implicó una nueva reconfiguración del organigrama estatal, que dejó entrever un reposicionamiento del gobierno local en torno a la cuestión de las villas. Sin embargo, las características que asumieron las intervenciones expusieron ciertas continuidades en los criterios que orientaron la política urbana. En este sentido, es innegable que en este período hubo un cambio notorio en el abordaje y acciones desplegadas en los barrios, pero analizados desde una perspectiva amplia, refuerzan la valorización y dinamización de oportunidades de negocios, insertándose de este modo en los procesos de neoliberalización de la Ciudad.

Un primer aspecto por tener en cuenta es que las cuatro villas seleccionadas se encuentran emplazadas en áreas en donde se desarrollan o se busca impulsar procesos de renovación urbana (Imagen 4). De hecho, la reurbanización estuvo ligada en todos los casos a grandes proyectos urbanos u operaciones de infraestructura pública. Como señalamos en otros trabajos colectivos (Rodríguez *et al.*, 2018), la reurbanización de la Villa 31-31 bis estuvo asociada a la nueva traza de la autopista Illia y a la construcción del Paseo del Bajo, que refuerzan la conectividad metropolitana norte-sur. En línea con la reestructuración de la zona portuaria-riberenseña, se encuentra también la reurbanización de la Villa Rodrigo Bueno, vinculada al proyecto destinado a sectores ABC1, Solares de Santa María, del grupo económico inmobiliario IRSA. Las intervenciones en el Playón Chacarita, estuvieron articuladas con la extensión de la Av. Triunvirato, que, en conexión con la Av. Corrientes y junto al FF.CC. General Urquiza, el subte línea B y distintas líneas de colectivos de corta distancia, refuerzan la centralidad del barrio de Chacarita. Por último, la reurbanización de la Villa 20 se encuentra vinculada al proyecto Villa Olímpica, que fue sede de los Juegos Olímpicos de la Juventud en 2018.

Imagen N° 4 - Localización de las villas en proceso de reurbanización



En segundo lugar, se observa un proceso de urbanización a dos velocidades (Rodríguez *et al.*, 2018), que reforzó las desigualdades socioespaciales. En este sentido, los proyectos de reurbanización contemplaron entre sus componentes la construcción de vivienda nueva, la rehabilitación del patrimonio construido, la realización de obras de infraestructura básica de servicios (agua, cloacas, desagües pluviales, electricidad) y urbana y el mejoramiento del espacio público.⁷ Sin embargo, mientras las obras de vivienda nueva avanzaron rápidamente en áreas de borde, en el macizo construido sufrieron demoras. Por un lado, esto limitó el alcance la reurbanización, puesto que la mayor parte de la población reside en áreas apenas alcanzadas por las intervenciones. Por otro lado, configuró una barrera física que obstaculiza el crecimiento horizontal de los barrios y tiende a diferenciar el territorio autoproducido de la traza tradicional de la Ciudad (Rodríguez *et al.*, 2018).

7. Los lineamientos centrales de los procesos de reurbanización de este período están definidos en las leyes N° 5705 de 2016 (Villa 20, en el marco de las disposiciones de la Ley N° 1.770), la N° 5.798 de 2017 (Rodrigo Bueno), la N° 5.799 de 2017 (Playón Chacarita), y la N° 6129 de 2018 (Villa 31-31 bis, en el marco de las disposiciones de la Ley N° 3.343).

En tercer lugar, estos procesos tuvieron como correlato una expansión del mercado financiero. Esto es observable en la participación de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Interamericano de Crédito y la Corporación Andina de Fomento. Sin embargo, buena parte de esos fondos, que engrosaron la deuda pública de la Ciudad, fueron asignados a los proyectos urbanos y grandes obras de infraestructura vial, que el GCBA vinculó a los proyectos de reurbanización. A escala barrial, estos procesos de financiarización se expresaron en la modalidad de venta de las viviendas nuevas. Uno de los ejes enfatizados por el GCBA en estas operatorias fue la contratación de un crédito bancario, con hipotecas constituidas sobre las propias viviendas, sin un esquema claro de los precios finales ni del valor de las cuotas. Este esquema, que combina endeudamiento e incertidumbre en un contexto en el que la población trabaja principalmente en el sector informal de la economía, desalentó a muchas familias en el acceso a esas viviendas.⁸

8. Cabe señalar, además, que en el caso de la Villa 31-31 bis las familias denuncian que las viviendas del sector Containera presentan fallas de construcción (filtraciones, instalaciones sanitarias y conexiones eléctricas deficientes, humedades, problemas en las aislaciones, entre otras). Frente a esta situación, los vecinos reclaman que la SISU asuma los arreglos

Imagen N° 5 - Viviendas nuevas y macizo construido en Rodrigo Bueno y en el Playón Chacarita

Fuente: Diario La Nación (6/6/2019).



Fuente: TÉLAM (16/1/2020).

Imagen N° 6 - Viviendas nuevas y macizo construido en la Villa 31-31 bis y en la Villa 20

Fuente: GCBA-SISU (2020).



Fuente: Openhousebsas (2020).

Por último, por el peso histórico de la reivindicación y las disputas históricas generadas en torno al tema, es ineludible hacer una referencia a la participación de la población en estos procesos. Aquí se observan distintos criterios. Tanto el IVC como la SISU conformaron formalmente las Mesas de Gestión Participativa (MGP) para intercambiar y consensuar con los habitantes los puntos

correspondientes como paso previo a la escrituración, pues temen que se les traslade ese costo en un contexto de endeudamiento hipotecario.

centrales de la reurbanización. Estas mesas, aunque partían de un mismo objetivo, mantuvieron funcionamientos y dinámicas propias de acuerdo con el perfil de los equipos técnicos a cargo de cada proyecto y con las características del entramado organizativo barrial. Aunque la lógica habilitada por el IVC no estuvo exenta de conflictos, esta agencia mostró una mayor permeabilidad a la participación de las organizaciones en diseño de las intervenciones, tal como se observa en la experiencia de la Villa 20. La SISU, en cambio, movilizó en

la Villa 31-31 bis un conjunto de dispositivos predefinidos (como buzones de consulta, talleres informativos y encuestas) y con poca legitimidad a escala barrial. A su vez, tendió a centrar sus consultas en organizaciones afines al proceso de intervención y a excluir a las voces disidentes y más críticas del proceso. Esto generó una dinámica nociva en el territorio, signada por sucesivos conflictos entre las organizaciones barriales y las estatales, que repercutió en el curso de la reurbanización.

Algunas reflexiones finales sobre la política de villas

Este artículo focalizó la atención en las modalidades de intervención del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en los procesos de reurbanización de villas entre los años 2008 y 2019. Como señalan diversos autores (Rodríguez et al., 2018; Fainteín y Palombi, 2019; Cravino, 2013), en este período se observa un abordaje pragmático y heterodoxo, en el que son visibles diferentes estrategias y tácticas a la hora de intervenir en las villas. Nuestro análisis se centró específicamente en las remodelaciones introducidas en el aparato estatal, la selección de asuntos prioritarios en los procesos de reurbanización y los cursos de acción desplegados en el territorio. Esto permitió delimitar tres momentos específicos en los cuales la política fue virando desde el cuestionamiento del derecho a la radicación y las responsabilidades del Estado en torno al tema, hacia una modalidad de integración basada en el acceso a la propiedad privada individual, para situarse finalmente en la reurbanización de algunos barrios.

Este desenlace paradójico y contradictorio de la política de villas refleja las tensiones entre la agenda de gobierno y la institucionalidad pública construida en torno a la reurbanización, en un contexto de conflictividad creciente en el territorio. Nuestro argumento es que esas tensiones y conflictos forzaron variaciones tácticas en el abordaje de la reurbanización, que se insertan en una única estrategia orientada a la valorización mercantil y dinamización de oportunidades de negocios. De esta manera, el viraje desde las acciones tendientes al desalojo a aquellas de reurbanización, más que una ruptura, representan contramarchas que expresan los modos en

que el Ejecutivo local se apropió y reprocesó, con su particular lógica, las reivindicaciones históricas de las organizaciones territoriales. En esta línea, es insoslayable el papel del régimen de propiedad privada individual en las modalidades de "integración" promovidas durante la gestión de Mauricio Macri, así como la expansión del mercado financiero y la localización en áreas de valorización o renovación de las villas priorizadas por la gestión de Horacio Rodríguez Larreta.

Las debilidades de los procesos de reurbanización se manifestaron con fuerza en la pandemia producida por el virus COVID-19. En un contexto de aceleración de los contagios, la mayoría de las villas de la Ciudad carecían de acceso al agua potable, que constituye un derecho básico. Esta situación se manifestó, por ejemplo, en las Villas 31-31 bis, 20, Playón Chacarita y Rodrigo Bueno, que fueron los barrios priorizados por la gestión de Horacio Rodríguez Larreta en la política de reurbanización. En este sentido, la construcción de vivienda nueva —que en su gestión fue el componente central de los proyectos de reurbanización— no garantiza *per se* el derecho a la vivienda de manera integral, que requiere al mismo tiempo avanzar en la provisión de infraestructura básica de servicios y urbana en los macizos autoproducidos. Si algo demostró la pandemia es que las diferentes modalidades de "integración" de las villas promovidas por el Gobierno de la Ciudad fueron frágiles a la hora de garantizar el acceso de la población de las villas a derechos básicos.

Bibliografía

ARQUEROS MEJICA, María Soledad, *Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la ciudad de Buenos Aires. El caso del barrio INTA*, Tesis de Maestría en Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2013.

ARQUEROS MEJICA, María Soledad, "La cuestión de la radicación de villas: una mirada desde las burocracias estatales", en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 9[17], Buenos Aires, 2016, pp. 28-49.

ARQUEROS MEJICA, María Soledad, *La política de desarrollo de la Comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015)*, Tesis de doctorado inédita, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017.

ARQUEROS MEJICA, María Soledad, "Políticas urbanas, conflicto y territorio: complejidades de la acción público-privada en la producción del Espacio", en *Estudios del Hábitat*, 18[1], Buenos Aires, 2020, pp. 1-16.

ARQUEROS MEJICA, María Soledad; CALDERÓN, Cecilia; JAURI, Natalia; RAMOS, Julia y VITALE, Pablo, "Política y derecho en la judicialización de demandas colectivas de las villas de la Ciudad", en BERCOVICH, Luciana y MAURINO, Gustavo (Coords.), *Los derechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde las teorías, las instituciones y la acción*, Eudeba, Buenos Aires, 2013.

ARQUEROS MEJICA, María Soledad; RODRÍGUEZ, María Florencia; RODRÍGUEZ, María Carla y ZAPATA, María Cecilia, "Gobernanza neoliberal: una lectura crítica de la política de villas (2015-2018)", en *Revista Pensum*, 5[5], Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba, 2019, pp. 13-26.

ARQUEROS MEJICA, María Soledad; RODRÍGUEZ, María Carla; RODRÍGUEZ, María Florencia; ZAPATA, María Cecilia, "La planificación Pasito a pasito: al son de las políticas dirigidas a villas de localización central en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina)", Ponencia publicada en *Actas y Comunicaciones UNGS. Seminario Latinoamericano. Teoría y Política sobre Asentamientos Populares*, Universidad Nacional General Sarmiento, Los Polvorines, 19 y 20 de abril de 2018. pp. 684-695.

BRIKMAN, Denise, "¿Gestión social del hábitat? La política del PRO en las villas de la CABA, 2011-2015", en *Quid* 16, [6], Buenos Aires, 2016, pp. 1-26.

CRAVINO, María Cristina, *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Universidad General Sarmiento, Los Polvorines, 2006.

CRAVINO, María Cristina, *Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*, Universidad General Sarmiento, Los Polvorines, 2009.

CRAVINO, María Cristina, "Introducción", en CRAVINO, María Cristina (Coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Universidad General Sarmiento, Los Polvorines, 2017.

CRAVINO, María Cristina; RICCIARDI, María Victoria y SETHMAN, Alejandro, "De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo: avatares de las políticas de villas del macrismo (2007-2011)", En BERCOVICH, Luciana y MAURINO, Gustavo (Coords.), *Los derechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde las teorías, las instituciones y la acción*, Eudeba, Buenos Aires, 2013.

CRAVINO, María Cristina y PALOMBI, Ariel, "Políticas urbanas en el sur de Buenos Aires durante el gobierno de Mauricio Macri", en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8[15], Buenos Aires, 2014, pp. 40-51.

DÁVOLOS, Patricia; JABBAZ, Marcela y MOLINA, Estela, *Movimiento villero y Estado (1966-1976)*, CEAL, Buenos Aires, 1987.

DELAMATA, Gabriela, "Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires", en *Direito & Práxis*, 7[14], Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016, pp. 567-587.

FAINSTEIN, Carla y PALOMBI, Ariel, "Pragmatismo, desaliento de expectativas y gobernabilidad. La política de villas de las gestiones de Mauricio Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015)", en *Territorios*, [40], Buenos Aires, 2019, pp. 227-244.

HARVEY, David, *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, trad. Madariaga, Juanmari, Akal, Madrid, 2013.

MELÉ, Patrice, "¿Qué producen los conflictos urbanos?", en *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, CARRIÓN, Fernando; ERAZO, Jaime (Coords.), UNAM, México, 2016.

MOTTA, Jorge Martín; ALMANZI, Florencia; ROCCA, María Elisa; ACERBO, Aníbal; FIGUEREDO, Belén; RAMOS MEJÍA, Pilar; ENCINA TUTUY, Nicolás; OLVEIRA, Rocío, "La planificación y gestión participativa holística en el ejercicio del derecho a la ciudad", en la revista *Cuestión Urbana*, 2[3], Buenos Aires, 2018, pp. 179-196.

OSZLAK, Oscar, "Burocracia estatal: política y políticas públicas", en la *Revista POSTdata*, 11, Buenos Aires, 2006, pp. 11-56.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en ACUÑA, Carlos (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, 2008 (1976).

RODRÍGUEZ, María Carla y DI VIRGILIO, María Mercedes, "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial", en RODRÍGUEZ, M. Carla y DI VIRGILIO, M. Mercedes (Comp.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*, Prometeo, Buenos Aires, 2011.

RODRÍGUEZ, María Carla, *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2008.

RODRÍGUEZ, María Carla (Coord.); ARQUEROS MEJICA, María Soledad; RODRÍGUEZ, María Florencia; ZAPATA, María Cecilia, "Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires". Consejo Económico y Social (CEyS), Ciudad de Buenos Aires, 2017, pp. 1-95.

RODRÍGUEZ, María Florencia, *Los desalojos en los nuevos asentamientos urbanos (NAU) de la Ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno*, Publicación Tesis de Maestría, Editorial CCC, - Buenos Aires, 2012.

RODRÍGUEZ, María Florencia, *El papel de la localización en las disputas por el espacio urbano: accionar estatal y prácticas organizativas en villas tipificadas como no regularizables de la Ciudad de Buenos Aires, 2001-2015*, Tesis de doctorado inédita, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015.

RODRÍGUEZ, María Florencia y VITALE, Pablo, "Dinámicas urbanas y hábitat popular. Vaivenes de una política fallida de integración social y urbanística en la Comuna 1", en RODRÍGUEZ, María Carla y DI VIRGILIO, María Florencia (Comp.), *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2016, pp. 207-238.

SABATINI, Francisco y ARENAS, Federico, "Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile", en *Revista Eure*, 26[79], Santiago, 2000.

THEODORE, Nick; PECK, Jaime; BRENNER, Neil, "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", en *Temas Sociales*, [66], Santiago, 2009, pp. 1-12.

THWAITES REY, Mabel, "Estado. ¿Qué Estado?", en THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires, 2005.

VITALE, Pablo, "Entre hechos y derechos. Políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires", en BOLÍVAR, Teolinda y ERAZO, Jaime (Coords.), *Los lugares del hábitat y la inclusión*, FLACSO, Quito, 2013.

Fuentes

-Notas periodísticas

ANDRADE, Sebastián, "El funcionario de Larreta encargado de la Villa 31 es inversor del fondo BlackRock", en *Tiempo Argentino*, Buenos Aires, 7/6/2020. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/el-encargado-de-urbanizar-la-villa-31-maneja-un-presupuesto-que-duplica-el-del-instituto-de-la-vivienda-porteno>

GIAMBARTOLOMEI, Mauricio, "La urbanización de la villa Rodrigo Bueno genera un nuevo barrio en las tierras más caras de la ciudad", en *La Nación*, Buenos Aires, 6/6/2019.

TÉLAM, "Mudan 678 familias del barrio Fraga a las nuevas viviendas del Playón de Chacarita", en *TÉLAM*, Buenos Aires, 16/1/2020. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202001/424563-mudan-678-familias-del-barrio-fraga-a-las-nuevas-viviendas-del-playon-de-chacarita.html>

-Leyes y decretos

GCBA, "Decreto 2075: Se aprueba la estructura orgánico-funcional del GCABA", 10/12/2007. Publicada en el *Boletín Oficial* N° 2829 del 11/12/2007.

LEGISLATURA PORTEÑA, "Ley N° 1770: Afecta polígonos a la urbanización de la Villa 20". 11/8/2005. Publicada en el *Boletín Oficial* N° 2281 del 15/9/2005.

LEGISLATURA PORTEÑA, "Ley N° 3343: Urbanización de las Villas 31 y 31 Bis". 3/12/2009. Publicada en el *Boletín Oficial* N° 3358 del 9/2/2010.

LEGISLATURA PORTEÑA, "Ley N° 5075: Reurbanización, zonificación e integración sociourbana de Villa 20", 24/11/2016. Publicada en el *Boletín Oficial* N° 5048 del 16/1/2017.

LEGISLATURA PORTEÑA, "Ley N° 5798: Reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del Barrio Rodrigo Bueno", 23/3/2017. Publicada en el *Boletín Oficial* N° 5113 del 24/4/2017.

LEGISLATURA PORTEÑA, "Ley N° 5799: Reurbanización, zonificación e integración social, cultural, ambiental y urbana del Barrio Playón de Chacarita", 23/3/2017. Publicada en el *Boletín Oficial* N° 5113 del 24/4/2017.

LEGISLATURA PORTEÑA, "Ley N° 6129: Reurbanización Barrio Padre Carlos Mugica", 13/12/2018. Publicada en el *Boletín Oficial* N° 5537 del 10/1/2019.

ARTÍCULOS

-Institucionales y organizacionales

OPEN HOUSE BUENOS AIRES, Urbanización del predio Papa Francisco. Barrio 20. Disponible en: <http://www.openhousebsas.org/urbanizacin-predio-papa-francisco-barrio-20>

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA (SISU)-GCBA, Obras de integración social y urbana en el barrio 31, 2017. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/baobras/barrio-31>