



**DESIGUALDADES URBANAS Y NORMAS PARA LA INTERVENCION EN ASENTAMIENTOS INFORMALES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1996-2019)**

*Urban inequalities and regulations for the Intervention in informal settlements in the City of Buenos Aires (1996-2019)*

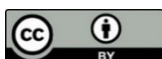
**Maria Cristina Cravino**

Conicet-Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4082-9441>

E-mail: [mccravino@gmail.com](mailto:mccravino@gmail.com)

Trabalho enviado em 16 de maio de 2022 e aceito em 11 de agosto de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



## RESUMEN

El presente artículo analiza la producción de normativa urbana de la Ciudad de Buenos Aires en relación a los asentamientos informales entre 1996 y 2019, comparándolas entre ellas y con lo estipulado para este tipo de barrios en el Código Urbano sancionado en 2018. Busca demostrar que dichas normas generan la consolidación de desigualdades urbanas. La metodología utilizada cualitativa y se basa en el estudio del corpus de normas urbanas sancionadas en dicho período en relación a los asentamientos informales y códigos urbanos. De forma complementaria se utilizarán entrevistas realizadas a funcionarios públicos y referentes barriales para comprender el proceso de debate previo y posterior, así como el contexto de las políticas públicas hacia los barrios precarios. También se acudió a archivos de periódicos durante ese período. El resultado del análisis muestra la cristalización de las desigualdades urbanas a partir de la normativa, generando estándares urbanos diferenciados para los asentamientos informales y para la ciudad formal, acrecentando las desigualdades de las condiciones de vida. Por otra parte, muestra que la selección de los barrios con legislación específica se focalizó en aquellos de interés para el desarrollo inmobiliario del gobierno de la ciudad, que buscó dar flexibilidad a las intervenciones.

**PALABRAS CLAVE:** Desigualdad urbana - Ciudad de Buenos Aires – normativa urbana – asentamientos informales – código urbano

## ABSTRACT

This paper analyzes the urban legislation of the City of Buenos Aires issued between 1996 and 2019 in relation to informal settlements and compares these regulations with the Urban Code sanctioned in 2018. This article intends to show how these regulations consolidated urban inequalities. We used qualitative methodology to analyze a corpus of laws and regulations. In addition, we interviewed public officials and social communities' leaders, and examined newspapers coverage in order to understand the debates held around this topic as well as its political context. Our results demonstrate the crystallization of urban inequalities as a consequence of applying norms that create different urban standards, intensifying the inequalities already present in life conditions. On the other hand, we show how the selection of certain neighborhoods for specific legislation facilitated real estate development promoted by the Government of the City of Buenos Aires, by giving certain flexibility to these public interventions.

**KEYWORDS:** urban inequality- City of Buenos Aires- urban laws- informal settlements- urban code.



## INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto comprender el rol del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la producción de las desigualdades urbanas por medio de la formulación y aplicación de normas urbano-habitacionales entre 2007 y 2019. Buscaremos demostrar que las normas urbanas para toda la ciudad otorgaron mayor flexibilidad para los desarrollos inmobiliarios mediante cambios en la morfología urbana y capacidad constructiva y se fijaron normas sub-estándar para los asentamientos populares –denominados localmente “villas-, en contexto de fuerte dinamismo de mercado inmobiliario urbano (BAER, 2010). Esto significó la priorización de la producción de ciudad vía mercado, facilitada por el Estado, ya que el nuevo código urbano sancionado en 2018 permite una mayor explotación del suelo, contemplan mecanismos que agregan mayor constructibilidad y admite inmuebles de menor tamaño a lo permitido anteriormente. Mientras tanto, las normas para los asentamientos populares fueron fijadas mediante leyes especiales e individuales para cada caso, generando una heterogeneidad de situaciones y con estándares distintos al resto de la ciudad. En este artículo sostendremos que estos mecanismos de doble estándar provocan una mayor desigualdad urbana y la cristalización de dos modos de habitar la ciudad: el formal y el informal.

En los asentamientos informales en la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo al Censo de población y vivienda del año 2010, habitaban en ellos 170.054 personas<sup>1</sup>. El total de habitantes de la ciudad para 2010 era 2.890.151, según la misma fuente, manteniéndose prácticamente constante esta cifra desde 1947. La cantidad de barrios registradas es diferente de acuerdo a las fuentes, pero tomando el mapa que se expone a continuación, serían 38. Son muy heterogéneos en términos de fechas de origen, tamaño y cantidad de población, pero en su mayoría se ubican en la zona sur y los que contienen mayor cantidad de habitantes son: Padre Mugica (ex villa 31-31bis); Padre Richiardielli (ex 1-11-14); 21-24 Barracas y 20 Villa Lugano<sup>2</sup>.

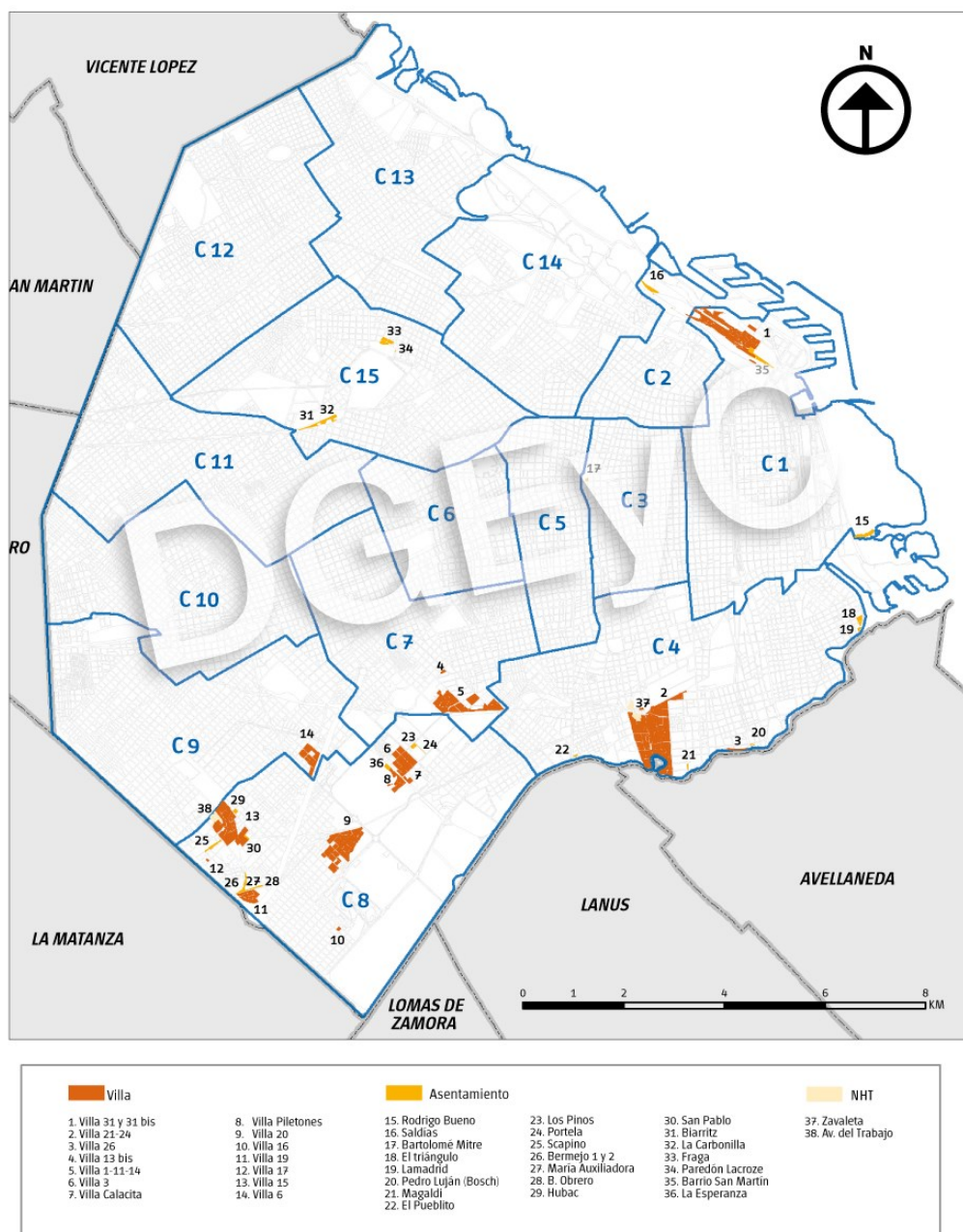
---

<sup>1</sup> <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=24206>

<sup>2</sup> Los números con lo que se conocen muchas villas fueron asignados, por el gobierno militar de fines de la década de 1960 a fines de facilitar la identificación para erradicarlas.



Localización de villas, asentamientos y NHT por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2015



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

Entre los años 1996 –cuando los habitantes comenzaron a elegir a las autoridades locales- y 2019 hubo diferentes jefes de gobierno, pertenecientes a distintas agrupaciones partidarias y las políticas urbanas para las villas fueron contradictorias o discontinuas (autor, 2006; autor, 2015; RODRIGUEZ, 2019), pero aquí nos detendremos en particular en los marcos normativos urbanos producidos y sus contextos. Se van a analizar y comparar la producción normativa sancionada: entre diciembre el año 2007 y el mismo mes de 2019 (Partido propuesta republicana –PRO- entre 2007-



**RDC**

Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.03., 2022, p. 2116-2153.  
 André Leonardo Copetti Santos e Doglas Cesar Lucas  
 DOI: 10.12957/rdc.2022.67285 | ISSN 2317-7721

2015 y la Alianza cambiamos -PRO-UCR-Coalición Cívica entre 2015-2019). No obstante, para comprender y comprar los cambios en relación a los períodos previos, también se va recuperar las leyes sobre villas sancionadas entre diciembre del año 1996 y el mismo mes de 2007 (Gobierno de la Unión Cívica Radical –UCR- entre 1996 y 2.000 y Frente Grande entre 2.000 y 2007). Para esto se recopiló, analizó y comparó un *corpus* de leyes sobre producción de ciudad y de urbanización de villas. Complementariamente, se recurrirá a documentos de organismos públicos y a fuentes hemerográficas (diarios Clarín, La Nación y Página 12, Tiempo Argentino y Perfil). También, utilizamos entrevistas a informantes claves: funcionarios del gobierno de la ciudad y dirigentes de organizaciones villeras<sup>3</sup>. La metodología utilizada es de tipo cualitativa y comparativa (VASILACHIS DE GIALDINO, 1991), centrándonos en el análisis de contenido de las leyes seleccionadas, los debates y contexto socio-político para la sanción de las mismas, así como las condiciones estructurales urbanas de dicho distrito.

La estructura del artículo consta de cuatro apartados. El primero aborda brevemente la cuestión de las desigualdades urbanas y política urbana. Luego, se examinan las normas urbanas para los asentamientos informales entre 1996 y 2009, es decir las producidas por iniciativas de las organizaciones barriales de los asentamientos populares y, seguidamente, las correspondientes al período 2009 y 2019, elaboradas por el gobierno local. Continúa con el análisis del nuevo código urbano y el tratamiento en el mismo de los asentamientos informales. Por último, se presentarán las reflexiones finales.

### **Desigualdades urbanas y política urbana**

La desigualdad es un tema creciente en la agenda académica latinoamericana y argentina (REYGADAS, 2008, SEGURA, 2014; KESSLER, 2013) y también se ha trasladado a la cuestión urbana (DAMMERT GUARDIA, DELGADILLO y ERAZO, 2019). Cuando se aborda este tópico, por lo general, se alude a las diferentes tipologías habitacionales y sus diferenciaciones en la calidad de vida. Se encuentra, también, muy asociada al tema de la segregación urbana (SABATINI, CÁCERES y CERDA, 2001; ROLDAN y PERRÉN, 2016) o al concepto de fragmentación socio-espacial (PRÉVÔT SCHAPIRA, 2001). Son más escasos los debates en relación a la incidencia de la normativa urbana en el acceso al suelo urbano y a la vivienda.

---

<sup>3</sup> Se realizaron 25 entrevistas, 12 a funcionarios del gobierno de la ciudad, de la legislatura porteño y del Poder judicial local y 13 a dirigentes de barriales de las villas 1-11-14, Padre Mugica (ex villa 31), 20 Lugano, 19 Inta, Rodrigo Bueno, 21-24 Barracas y los movimientos villeros.

Segura (2014:3) sostiene que:

Desigualdad y espacio urbano se vinculan de modo complejo. Por un lado, es indudable que las desigualdades sociales se objetivan en el acceso desigual a la ciudad entendida de modo amplio: lugar de residencia, vivienda, infraestructura y servicios urbanos, acceso al espacio público, entre otras facetas de la vida urbana. Por el otro lado y de manera menos evidente, el espacio urbano no solo expresa desigualdades, sino que, en tanto dimensión constitutiva de la vida social con una materialidad y una temporalidad propias, condiciona la (re)producción de desigualdades sociales. En definitiva, el espacio urbano constituye un producto de las relaciones sociales y, a la vez, una dimensión de la vida social con efectos específicos sobre las mismas.

Si bien, la distribución del acceso al suelo y a la vivienda en los países de la región está fuertemente condicionada por el nivel de ingreso de los distintos sectores sociales, la política urbano-habitacional es central para contrarrestar estas barreras económicas. Esto es posible, por un lado, por medio de políticas de oferta de vivienda de interés social o suelo urbano servido y, por el otro, mediante políticas regulatorias del precio del suelo, la vivienda y los insumos de la construcción, al igual que la fijación de estándares de constructibilidad, tamaño de las viviendas y otros criterios técnicos (BOURDIEU, 2003), así como instrumentos fiscales.

Las políticas urbano-habitaciones significan posiciones del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas (OSZLAKy O'DONNELL, 1982) y, a la vez, expresan las relaciones de poder y las estrategias de los actores involucrados en ellas, tanto en las etapas de planificación, implementación o evaluación (SUBIRATS, 1992) en un contexto determinado. Del Rio , Vértiz y Ursino (2014) afirman que las decisiones de política urbana son aquellas que inciden en la generación de la renta del suelo, regulan el reparto de costos y beneficios del proceso de urbanización, afectan la distribución espacial de los sectores sociales y sus condiciones de vida a través de diferentes dispositivos técnicos o normativos, o bien, inciden en la calidad y disposición de los sistemas de objetos (equipamientos, infraestructura, servicios, etc.) que configuran la materialidad urbana. Estos autores sostienen como síntesis que (op.cit.: 8) que: *“las políticas urbanas son en cierta medida un “recorte” de las intervenciones o tomas de posición estatal que inciden en el acceso a la ciudad, ya que tienen por objeto explícito o implícito regular y producir determinados arreglos en el “derecho al uso y disposición del espacio urbano”.*

De esta manera, sostenemos que la política urbana es central para establecer las condiciones materiales urbanas y los mecanismos (desiguales) de acceso al suelo y a la vivienda. Pero también tienen una dimensión simbólica, ya que las normas tienen un contenido pedagógico, legitimando un orden social y urbano. Este segundo aspecto, nos parece relevante en el análisis de políticas de dos formas de hacer ciudad, que son diferenciadas desde el punto de vista social (que incluye una mirada

moral): la ciudad formal es la considerada la forma legítima y la llamada informal la ilegítima. De este modo, consideramos que los asentamientos informales son “fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad” (autor, 2006). Por último, las políticas urbano-habitacionales, su debate y la fijación de normas legislativas debe vincularse a la idea de ciudadanía en términos formales y subjetivos (ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, 2019).

Por lo general, los debates sobre desigualdades urbanas se centran en el rol diferenciador del mercado, sus tipologías u localización o en las políticas habitacionales, en su calidad y localización. No obstante, hay cierta vacancia en relación al rol de la normativa en la producción de dichas desigualdades, en particular en la Ciudad de Buenos Aires.

### **Las normas urbanas para los asentamientos informales entre 1996 y 2009: las propuestas de las organizaciones barriales**

En 1996 comenzó una etapa de autonomía para la Ciudad de Buenos Aires, fijada en la nueva Constitución Nacional de 1994. Esto significó que este distrito creara una convención constituyente, la que promulgó una nueva norma marco. En 1996 los vecinos pudieron elegir por primera vez a su jefe de gobierno (anteriormente era denominado intendente y lo elegía el presidente de la Nación). Dicha constitución, en su artículo 31 reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

- Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos;
- Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva y
- Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

Es decir, con claridad en el segundo punto promueve la mejora de los asentamientos informales *in situ*, dejando atrás el paradigma de la erradicación, que caracterizó la política urbana para estos barrios hasta 1983 y, en parte, hasta la sanción de la constitución. No necesariamente





siempre fue cumplido este cambio de perspectiva, ya que hubo diferentes desalojos, particularmente entre 2007 y 2015<sup>4</sup>.

Durante estos años, surgieron diversas iniciativas legislativas en torno al mejoramiento socio urbano de las villas, las que tuvieron dos planos: El primero, universal en relación a todos los asentamientos informales del distrito, que se corresponde a la Ley 148, sancionada a fines de 1998 como ley marco para todas las intervenciones en estos barrios. El segundo, concierne a la sanción de leyes particulares por barrio: la 403 de la villa 1-11-14 del año 2000, la 1.770 de la Villa 20-Lugano del año 2007 y la 3.343 de la villa 31 y 31 bis del año 2009<sup>5</sup>. Todas estas leyes tienen en común haber surgido a iniciativa de las organizaciones barriales en un marco de estructura de oportunidades políticas (TARROW, 2004) que habilitaron las demandas, pero el que fue cambiando a lo largo del período señalado.

La Ley 148 fue propuesta por organizaciones barriales de segundo grado, que tenían una trayectoria histórica en reivindicaciones sectoriales. La idea fue de la Federación de Villas (FEDEVI), a la que luego se sumó en su tratamiento el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC). Tuvo el apoyo de legisladores del Frente País Solidario (FREPASO)<sup>6</sup> y fue sancionada a fines de 1998. Sucedió en un contexto donde se comenzaba a plantear la participación ciudadana como modo de discutir la ciudad, en particular en el marco de una convención constituyente para Buenos Aires de 1996. Así, esta norma proponía la creación de una comisión coordinadora participativa, que tendría a cargo el diagnóstico y planificación y control de las políticas de intervención en las villas, que impulsaría un “programa integral de radicación y transformación definitiva”. Esto retomaba el artículo 31 de la constitución local, que como se indicó estipulaba el principio de la radicación para estos asentamientos

<sup>4</sup> Algunos de los desalojos más icónicos son:

- a) Villa Morixe (2009) <http://www.caballitopuede.com.ar/news-post.php?id=52>
- b) Parque Indoamericano (2010) <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158317-2010-12-08.html>
- c) La Veredita (2011) <https://www.cronista.com/economia-politica/Macri-desalojo-el-asentamiento-La-Veredita-20110603-0129.html>
- d) Villa Papa Francisco (2014) <https://www.cronista.com/economia-politica/Finalizo-el-desalojo-de-la-villa-Papa-Francisco-20140824-0011.html>
- a) Villa Hollywood (2017) <https://www.ambito.com/informacion-general/desalojaron-villa-hollywood-el-asentamiento-lindante-al-ferrocarril-san-martin-n3980575>
- b) sector Villa 31 (2021) <https://www.pagina12.com.ar/371713-la-policia-de-caba-desalojo-a-mujeres-y-ninos-de-la-villa-31>

<sup>5</sup> En ese mismo año también se sancionó la Ley 3375 de la villa 19-Inta, pero sólo se refería a la incorporación de nombres a las calles del barrio. La Ley 4232 del 2012 se estipulan algunas medidas jurídicas como el cambio de zonificación de todo el polígono, la subdivisión de las manzanas y la cesión de calles al gobierno local. Dado que son aspectos parciales, no se la considera una ley de urbanización.

<sup>6</sup> El Frente País Solidario fue una alianza de partidos políticos integrado por el Frente Grande, el partido PAIS y los partidos Socialista Popular, Socialista Democrático y Demócrata Cristiano.



informales, lo que significaba la regularización dominial, urbanización, la provisión de infraestructura y servicios educativos y de salud para las villas y los núcleos habitacionales transitorios (NHT) de la ciudad. Incluía el presupuesto participativo<sup>7</sup> y la incorporación de metodologías autogestivas.

Esta ley buscaba dirimir, además, la representación barrial. La FEDEVI se autoproclamaba como la organización de segundo grado, pero finalmente tuvo que ceder e incluir al MVBC, así como dirigentes villeros de barrios no alineados a ninguna de las dos. La comisión participativa era multiactoral y contemplaba: a) Representantes del Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad (Secretaría de gobierno, Secretaría de Promoción Social, de Producción y Servicios, de Hacienda y Finanzas, Planeamiento urbano, CMV, Secretaría de Educación y Cultura, de Salud, además del posible requerimiento de la Escribanía General, de la Procuraduría General, del Banco Ciudad, del Programa Arraigo<sup>8</sup> y de cualquier otro organismo público cuya participación se necesite; b) Representantes de la Legislatura de la ciudad: un diputado por cada uno de los bloques legislativos y c) Por los vecinos: cinco integrantes de la *“institución promotora de la ley”*, FEDEVI, garantizándose, además, la participación de dos representantes por barrio cada vez que se trate en particular su situación. Se agrega que *“tanto la garantía como la verificación de la autenticidad de dicha representación será responsabilidad de FEDEVI, como del conjunto de la Comisión Coordinadora Participativa”*. Estipulaba un el plazo máximo de cinco años para llevar a cabo el plan integral de radicación. Este plazo recuperaba la mirada crítica del movimiento villero en cuanto a los tiempos de implementación de los programas de las gestiones de gobierno anteriores. Sin embargo, este plazo no implicó un compromiso efectivo para la Comisión Municipal de la Vivienda (autor, 2008), que luego pasó a denominarse Instituto de la Vivienda –IVC-, a partir de la Ley 1.251 del año 2003.

Las otras normas se suscitaron a partir de iniciativas de las organizaciones vecinales de cada villa, luego del fracaso de la implementación de la Ley 148, por esa razón son diferentes (ver tabla N° 1). La impronta participativa venía desde la ley de 1998 y se mantuvo en las nuevas propuestas, aunque con matices. La heterogeneidad de los contenidos también debe explicarse por los contextos políticos en las que se plasmaron. Seguidamente, analizaremos cada una de ellas, su contexto socio-político y brevemente la situación de su aplicación a 2022.

<sup>7</sup> En esta propuesta se observa la influencia de las metodologías de presupuesto participativo de las ciudades brasileñas, siendo una de las más conocidas la de Porto Alegre.

<sup>8</sup> El problema de este punto era que la participación del Programa Arraigo dependía de la decisión del gobierno nacional.

Tabla 1. Leyes particulares de villas promulgadas entre 1996 y 2009

Villa	1-11-14 Bajo Flores	20 Lugano	31-31 bis Retiro
Año	2000	2007	2009
Objetivos	Regularización dominial, provisión de servicios, apertura de calles, mejoramiento ambiental y provisión de viviendas	Generar tipología edilicia, emplazamientos, apertura de calles, equipamiento de servicios	Elaborar el plan de urbanización del barrio y luego ejecutarlo
Participación barrial	Mesa participativa multiactoral (delegados barriales, miembros del ejecutivo, legislativo y del plan urbano ambiental)	Audiencia pública	Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa Esta elaborará un dictamen que sería tratada por la legislatura porteña
Organismo a cargo	No especifica. Se hace referencia a un plan integral de urbanización	Instituto de la Vivienda de la Ciudad	Secretaría de Integración Social y Urbana
Observaciones	Se prohíben desalojos Presupuesto participativo	Saneamiento ambiental	Se prohíben desalojos en el proceso y las relocalizaciones deben ser en el predio asignado para la urbanización.

Fuente: elaboración propia

La primera ley particular en sancionarse para un asentamiento popular fue la correspondiente a la Villa 1-11-14 del Bajo Flores (Ley 403) y fue en el año 2000, durante los últimos días del gobierno de Enrique Olivera<sup>9</sup>, del Partido Unión Cívica Radical. Establecía la creación de una mesa participativa multiactoral (delegados barriales, miembros del ejecutivo, legislativo y del plan urbano ambiental) y se proponía un plan integral que fijaría:

- a. Trazado, apertura y dimensionamiento de calles, sendas y veredas.
- b. Provisión y rehabilitación de la infraestructura y equipamiento comunitario
- c. Regularización parcelaria y dominial.
- d. Creación de planes de vivienda social y recuperación de las áreas urbanas adyacentes.
- e. Adjudicación de las viviendas ya construidas por la Comisión Municipal de la Vivienda en el marco del consenso con los representantes de la Villa 1-11-14.
- f. Afectación al Plan Integral de Urbanización de las actuales tierras ocupadas por la villa y aquellas que se propongan a tal fin.
- g. Mejoramiento de la calidad ambiental

<sup>9</sup> Enrique Olivera fue elegido vice-jefe de Gobierno, pero cuando Fernando De La Rúa, el jefe de gobierno electo asumió la presidencia de la Nación en diciembre de 1999, éste finalizó su mandato hasta el año siguiente.

- h. Organigrama del proyecto de obra y gestión con especificación de plazos, etapas de ejecución.
- i. Presupuesto participativo de los recursos necesarios para la ejecución del plan.

Como se observa no se fijaban parámetros urbanísticos específicos, sino ejes a definir, con lo cual permitiría al Gobierno de la Ciudad establecer acciones negociadas con las organizaciones barriales en la mesa participativa multiactoral y regulando los tiempos para las ejecuciones. Después de su sanción se iniciaron en los años siguientes aperturas de calles, construcción de viviendas nuevas, mejoramiento de los servicios, pero luego se ralentizó hasta paralizarse por completo con la asunción del gobierno del PRO. Cabe aclarar que en el año 1.991 –en el marco de un programa de urbanización de villas- se sancionó la Ordenanza 44.873 que significó la incorporación de las villas a la política de planificación urbana y les atribuyó un tipo de distrito especial de zonificación del Plan Urbano Ambiental. Esto significó que se las reconoció como un espacio urbano que es parte de la ciudad, pero que requiere modificaciones y provisión de infraestructura. Por otra parte, asignaba un mínimo de superficie –especial- para los lotes en 72 m<sup>2</sup>. Esta norma fue la que habilitó la flexibilidad urbanística para estos barrios, tendencia se luego se agudizó.

Al año 2.022 la Ley 403 se encuentra incumplida. La Mesa de planeamiento participativo se prorrogó ocho veces, siendo la última en el año 2009. De acuerdo a entrevistas realizadas a funcionarios responsables de las políticas públicas en el barrio, desde el año 2018 se comenzó un proceso de intervención que se centraba particularmente en volver a organizar una mesa de gestión, pero fundamentalmente a partir de un nuevo cuerpo de delegados y un tímido debate sobre un futuro proyecto. Un año antes, y como gestión pública para este barrio, se desplegó un plan de seguridad con la presencia de la gendarmería nacional (100 uniformados). De hecho, la llegada del gobierno local al barrio se inició la acción de con un operativo de presencia de esta fuerza y gran visibilidad en los medios de comunicación (Perfil 30-06-2017 <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/un-hombre-alcoholizado-interrumpio-un-acto-de-patricia-bullrich.phtml>).

La siguiente norma específica se sancionó en el año 2007, durante el gobierno de Jorge Telerman<sup>10</sup> y correspondió a la Villa 20-Lugano (La ley 1.770) y su texto es uno de los más escuetos. Planteaba:

encomiéndose al Poder Ejecutivo a realizar, en el término de noventa (90) días de promulgada la presente ley, una audiencia pública con los vecinos y vecinas a

<sup>10</sup> Jorge Telerman había sido votado como vice-jefe de gobierno y asumió como jefe para finalizar el último año del mandato de Aníbal Ibarra, que había sido destituido en el año 2006 luego del pedido de juicio político por el incendio del local de espectáculos Cromagnon. La pertenencia era al Frente Grande, de centro izquierda.

fin de establecer conjuntamente las obras a realizar en lo relativo a tipología edilicia, emplazamientos, apertura de calles, equipamiento de servicios y toda otra inquietud que consideren importante tanto el I.V.C. como los habitantes de la Villa 20. Asimismo, el Poder Ejecutivo debe realizar antes de comenzar las obras mencionadas en el párrafo anterior, el saneamiento del suelo.

El último aspecto del texto sobre el saneamiento se explica porque las tierras destinadas a la construcción de viviendas nuevas estaban contaminadas por la presencia de un depósito de automóviles abandonados de la Política Federal, que fuera retirado luego de muchos reclamos de los vecinos y de la intervención de un juez en el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario del distrito (Clarín 19-08-2009, [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/clausuran-comienzan-vaciarcementerio-autos-villa-lugano\\_0\\_H1H1WFATKg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/clausuran-comienzan-vaciarcementerio-autos-villa-lugano_0_H1H1WFATKg.html)).

Para entender esta ley, es necesario señalar que en el año 2004 se inició la primera causa judicial en villas para la convocatoria a elecciones de representantes barriales, las que se encontraban demoradas de acuerdo a los mandatos de los estatutos de la Junta Vecinal de la Villa 20. El Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) llamó a elecciones con dos meses de atraso (BALDIVIEZO Y MARANZANA, 2013) y esto motivó que los vecinos del barrio presentaron una acción de amparo<sup>11</sup>. Las elecciones fueron efectuadas el 29 de abril de 2007 y en ese acto se eligieron las nuevas autoridades de la Junta Vecinal. Fueron realizadas en el marco de la intervención de la Justicia y contó con el monitoreo de varias organizaciones de la sociedad civil (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), la Asociación Madres de Plaza de Mayo y el Centro de Justicia Básica (CEJUBA)<sup>12</sup>. Esta acción, que puede ser enmarcada como activismo judicial, llevó a que este barrio tuviera visibilidad como espacio urbano a atender por parte del Estado.

A su vez, el gobierno local de entonces tenía en la agenda pública de planificación el desarrollo urbano de la zona sur de la ciudad, con diferentes proyectos. De este modo, no es casual que, a los pocos meses de la elección a jefe de gobierno se sancionara tres normas, que involucraban la villa 20 de Lugano y la zona contigua a ella: La primera es la Ley 1.769 que acordaba la construcción de un hospital en la localidad de Lugano, el que aún no se concretó ya que sólo se hizo un centro de salud y motivó a reclamos hasta la actualidad por parte de los habitantes del asentamiento. La segunda es la ley 1.768 que fomentaba la creación de un polo farmacéutico como iniciativa público-privada. La tercera es la Ley 1.770 de urbanización de la Villa 20. Interpretamos que la propuesta de estas leyes de forma conjunta fue un modo de contrapesar demandas de urbanización con otras iniciativas que

<sup>11</sup> Expediente 12.975/0.

<sup>12</sup> Clarín 2-5-2020 [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/villa-tour-electoral\\_0\\_ryh4NzZyAKI.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/villa-tour-electoral_0_ryh4NzZyAKI.html)

tenían interés en el Poder Ejecutivo local. Como afirmamos en un trabajo previo (autor, 2021: 188) también “puede pensarse como una respuesta a las demandas de la Defensoría del Pueblo en relación a la situación de degradación de los terrenos contiguos a la villa y que afectaban la salud de sus habitantes, como así también al pedido judicializado de elecciones frente a severos cuestionamientos al presente de la junta vecinal”. El proyecto fue presentado por un legislador de izquierda en articulación con los vecinos. A su vez, diferentes entrevistados (dirigentes vecinales y legisladores<sup>13</sup>) “planteaban que este debate se generaba ante la posible compra de terrenos enfrente de la villa por parte de una empresa farmacéutica y también las tierras del depósito de automóviles<sup>14</sup>” (autor, 2021:188). Vitale (2021) destaca que la ley fijaba el polígono de intervención, despejando dudas sobre afectaciones al barrio e incorpora el predio vacante conocido como “cementerio de autos” a la urbanización.

Esta norma permaneció incumplida y fue objeto de judicialización y, en particular, fue retomada como reclamo por parte de los vecinos, luego de la ocupación del predio contiguo por parte de personas sin techo que dio lugar a la Villa Papa Francisco, iniciada en febrero de 2014 y desalojada en agosto del mismo año. Posteriormente del conflicto, el Poder Judicial local exigió al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la urbanización de este barrio. Cabe aclarar que las familias que ocuparon dicho predio provenían fundamentalmente de la villa 20 -que estaban en condición de inquilinos- y que también reclamaban que no se cumplía la ley 1.770. Este argumento les otorgaba cierta legitimidad a los ocupantes y también era una forma de presentar esa acción colectiva como una demanda, que era compartida por los habitantes de la villa contigua (la 20). Como veremos en el siguiente apartado fue reemplazada por una nueva ley en el año 2016, luego de los sucesivos conflictos en la zona, la judicialización de demandas vecinales y el interés de nuevos gobiernos de generar iniciativas urbanísticas en la Comuna 8.

A fines del año 2007 asumió el gobierno local Mauricio Macri, del Partido Propuesta Republicana (PRO) de orientación neoliberal. Sus propuestas para las villas porteñas generaron gran preocupación en algunos barrios, como la villa 31-31 bis que durante la campaña electoral del candidato ganador se afirmaba que iba a ser erradicada (ONS, 2018). Ello provocó la movilización de sus vecinos para buscar apoyos externos, entre ellos en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, para elaborar un proyecto de radicación. Nuevamente, la presencia del Poder Judicial por medio de una intervención en la organización del barrio a fin de realizar una nueva elección y

<sup>13</sup> Entrevistas realizadas entre mayo y agosto 2020.

<sup>14</sup> Un dirigente barrial relataba que lograron conseguir planos que no eran públicos que mostraban el interés de la empresa farmacéutica del predio donde se ubica ahora el complejo habitacional Papa Francisco.

demandar acciones de mejoramiento a este barrio, le otorga algunas similitudes a lo sucedido con la villa 20 en cuanto a estructura de oportunidades políticas para presentar demandas a los vecinos. En este contexto, se presentó la propuesta de la ley 3.343, que se sancionó en 2009 a partir del proyecto del legislador Facundo De Filippo, del Partido Coalición Cívica para la afirmación de una república de iguales (CC-ARI). La ley fue votada por unanimidad, incluidos los legisladores del PRO. El barrio cambiaba de nombre y pasaba a denominarse Padre Carlos Mugica, en homenaje al sacerdote católico asesinado en la década de 1970 y que había bregado por los derechos villeros y que había desarrollado su obra pastoral en la Villa 31. Al poco tiempo de sancionada la norma en una entrevista, funcionarios del gobierno local nos afirmaron que estaban decididos a no implementarla y que buscarían a futuro una nueva ley, que les otorgara mayor flexibilidad en los modos de intervenir. En esa charla, nos anticiparon lo que sucedería, aunque esa decisión no tuviera trascendencia pública. El gobierno tenía planes de recualificación urbana para las zonas aledañas y este asentamiento cobraba central relevancia para ello, como lo analizarían una vez iniciadas las transformaciones Capalbo y Percossi Bossero (2020) y Ons (2021).

La ley contemplaba la conformación de una Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa<sup>15</sup> que tenía como tarea la elaboración del plan de urbanización. Dicho plan debería ser enviado a la legislatura para su aprobación. Esta mesa tuvo una composición multiactoral, integrada por organismos públicos locales, nacionales y la participación de los vecinos, que en ese contexto esta última representación fue ocupada por el interventor judicial. La norma, además de lo indicado

---

<sup>15</sup> En el artículo 5º se observa la complejidad de la composición multiactoral: Créase la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 Bis”, que estará integrada por los siguientes organismos: a. Un representante del Ministerio de Ambiente y Espacio Público o del organismo que en el futuro lo reemplace; b. Un representante del Instituto de la Vivienda de la Ciudad o del organismo que en el futuro lo reemplace; c) Un representante del Ministerio de Desarrollo Urbano o del organismo que en el futuro lo reemplace; d) Un representante del Ministerio de Desarrollo Social o del organismo que en el futuro lo reemplace; f) .Un representante de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y; g) Los/as diputados/as que ejerzan la presidencia y la vicepresidencia 1º de las comisiones de Vivienda, de Planeamiento Urbano y de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad.

Asimismo, se invitará a integrar la Mesa a los siguientes organismos: a) Un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación o del organismo que en el futuro lo reemplace; b) Un representante del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) o del organismo que en el futuro lo reemplace; c) Un representante de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mujica” o del organismo que en el futuro lo reemplace; d) Un representante de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. o del organismo que en el futuro lo reemplace; e) Un representante de la Operadora Ferroviaria S.E. o del organismo que en el futuro lo reemplace; f) Un representante de la Administración General de Puertos o del organismo que en el futuro lo reemplace, g) Dos miembros de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano de la Cámara de Diputados de la Nación, priorizando a los representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; h) Un representante del equipo técnico que elaboró el anteproyecto base que obra como Anexo II de la presente Ley; y G) Un representante de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

anteriormente, establecía en otros artículos el modo de funcionamiento de la mesa de gestión y planeamiento. En otro estipulaba que el proceso de re-urbanización no podía incluir acciones de desalojo y si fuera necesaria la relocalización de viviendas, las familias debían ser trasladadas a predios contiguos a la villa, que se incluirían en proceso de mejoramiento del barrio. Esto se explica por el temor a que en nombre de la urbanización se produjera un desplazamiento de población, dada la ubicación estratégica de este barrio en la ciudad, los discursos de campaña y las acciones de judicialización iniciados por la jefatura de gobierno para que no se ingresen materiales de construcción al barrio y se continué la consolidación o crecimiento poblacional –La Nación, 23-01-2009 <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/acuerdan-prohibir-nuevas-construcciones-en-la-villa-31-nid1092660/> -

Un poco más de un año después de sancionada la ley, luego de mucho debate y trabajo, el dictamen fue llevado a la Legislatura porteña pero nunca fue tratado, por desinterés del oficialismo. En el año 2014, con gran expectativa fue nuevamente presentado, pero tuvo igual suerte que el anterior. Coincidimos con Ons (2018) con que una interpretación posible es que el acompañamiento del PRO (y sus aliados) a la sanción de la ley, pero el bloqueo a su implementación le permitió al gobierno local desactivar el conflicto generado en torno a la urbanización, en un contexto de fuerte movilización de los habitantes de la villa 31 y 31 contra una posible erradicación del barrio. -propuesta inicialmente por Mauricio Macri-. De hecho, una vez aprobada la ley se produjo desmovilización de las organizaciones barriales y externas que las apoyaron, ya que se consideraba que el objetivo estuvo logrado y sólo faltaba que se iniciaran las obras que cumplimentaran la Ley 3.343. Tal como lo demostraban las experiencias anteriores, las leyes, para el caso de las villas porteñas no tienen el mismo cumplimiento que otras. Como veremos en el siguiente apartado, de las cuatro nuevas leyes particulares sancionadas entre 2009 y 2019, dos son en realidad para reemplazar existentes que surgieron por empuje de los pobladores. Las nuevas serán a iniciativa del gobierno local, incluyendo una sobre la citada villa 31 y 31 bis. Mientras tanto, el resto de los barrios se suponía que se regían por la Ley 148<sup>16</sup>. No obstante, a partir de las entrevistas realizadas a funcionarios del gobierno local la ley marco de urbanización de villas era omitida en sus consideraciones, casi como si estuviera derogada. En cambio, desde la legislatura porteña, algunos legisladores impulsaban su cumplimiento, e inclusive generando procesos judiciales para su implementación (GIURLEO, 2017).

---

<sup>16</sup> Cabe aclarar que dado que la ley fue sancionada en 1998 en el anexo de dicha norma faltaban algunos asentamientos de conformación reciente.



## Las normas urbanas para los asentamientos informales entre 2009 y 2019: recualificación urbana propuesta desde el gobierno local

Desde la sanción de la Ley 3.343 en el año 2009 hasta finales de 2015 no hubo ni planteos ni cambios normativos relevantes en relación a las villas porteñas. Sólo puede señalarse, en 2011, la sanción de una norma vinculada a la asignación de nombres a calles de la villa 19-Inta<sup>17</sup>, a la que luego se sumaba otra de subdivisión de manzanas en ese barrio. Mientras tanto, se dieron algunas intervenciones en los asentamientos informales, centradas en el espacio público y actividades comunitarias recreativas como modo de vinculación de un gobierno neoliberal con los habitantes de las villas por fuera de las representaciones barriales, las que fueron ignoradas, buscando generar nuevos líderes. En particular, para estas acciones se creó la Secretaría de inclusión y hábitat, que luego fue disuelta<sup>18</sup>. La estructura de oportunidades políticas para las organizaciones villeras se había estrechado porque se cerraba un ciclo de activismo judicial (DELAMATA, 2016) que buscaba instalar una agenda de derecho en los asentamientos. Esto se puede comprender por las modificaciones al sistema judicial porteño y pedido de juicio político a los magistrados que propugnaban por la ampliación de derechos de los habitantes de las villas. Al mismo tiempo, la legislatura local dejaba de atender algunos de los reclamos de los vecinos de los barrios en relación a los déficits de infraestructura, las condiciones edilicias precarias y otros temas relevantes para las condiciones de vida (autor, 2016). En paralelo, se desarrollaban políticas urbanas pro-mercado inmobiliario (SOCOLOFF, 2019).

Este escenario se modifica con la llegada a la jefatura de gobierno porteño de Horacio Rodríguez Larreta (de la misma identidad política que Mauricio Macri) en diciembre de 2015, comenzando una etapa donde la política de intervención de villas es nuevamente introducida en la agenda estatal (RODRIGUEZ, 2019), aunque sólo para un grupo acotado de ellas y perdiendo fuerza desde fines de 2019. De esta forma, se dio un giro a las políticas públicas de desalojos en las villas recientes (con algunas excepciones) y acciones centradas en el espacio públicos en los barrios del sur, que caracterizó la gestión de Mauricio Macri, para generar intervenciones estructurales en algunos asentamientos, en un contexto de fragmentación del movimiento villero y clausura del activismo judicial y legislativo.

<sup>17</sup> Ley 3.375 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3375.html>

<sup>18</sup> Fue creada en el año 2011, en un contexto donde se había vaciado de hecho las acciones del IVC. Algunas cuestiones sobre su desempeño pueden verse en el informe de la Asesoría Tutelar (2014). [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)



Los barrios elegidos fueron las citadas Villas 20 del barrio de Lugano, la Padre Carlos Mugica (ex villa 31) y dos que se conformaron en la década de 1990 y que en las gestiones anteriores no tenían contemplados procesos de radicación: la Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita (también conocida como villa Fraga). La elección de los casos se asocia al favorecimiento del desarrollo inmobiliario de zonas aledañas a estos barrios. Coincidimos con Rodríguez (2019) que los tres de los casos se ubicaban en zonas pertenecientes a sectores de clase media, con la excepción de la villa 20, pero donde se buscaba que las intervenciones de recualificación urbana fueran punta de lanza para el interés del sector privado. Para esto se desarrolló en la zona aledaña los Juegos Olímpicos Juveniles de 2018, lo que incluía la construcción de edificios para alojar a los participantes, pero que luego pasarían a ofrecerse como vivienda de interés social para clase media. Justamente, las cuatro leyes de urbanización de villas que se sancionan corresponden a estos barrios. A diferencia de las anteriores, estas leyes tienen muchas semejanzas en sus contenidos (ver tabla N° 2), que es explicable porque no surgen de iniciativa de las organizaciones villeras, sino del gobierno de la ciudad. Esto es visible, a su vez, a partir de la complejidad de instrumentos urbanos que se incluyen -comparables a pequeños códigos urbanos especiales-, como luego desarrollaremos. En paralelo, en este mismo período (año 2018) se sancionó un nuevo código urbano en la ciudad, que analizaremos desde el prisma de las consideraciones sobre el tratamiento que les otorga a los asentamientos informales.

Tabla 2 Leyes de villas entre 2010 y 219

Villa	Villa Lugano (Ley 5.705)	Rodrigo Bueno (Ley 5.798)	Chacarita (Ley 5.799)	Villa 31-31bis (Ley 6.129)
Año de sanción	2016	2016	2017	2018
Organismos a cargo del proceso	Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC)	Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC)	Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC)	Secretaría de Integración Social y Urbana (en adelante SECISyU) dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros del GCABA
Ley previa	Ley 1770	No tenía	No tenía	Ley 3343
Mecanismos de participación	Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Villa 20")	"Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Rodrigo Bueno"	"Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Playón Chacarita"	Consejo de Gestión Participativa del Proceso de Re-urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica")
Tareas de la mesa	Diagnóstico, elaboración, ejecución, control, monitoreo y evaluación. Criterios de adjudicación	Diagnóstico, elaboración, control, monitoreo y evaluación. Criterios de adjudicación	Diagnóstico, elaboración, control, monitoreo y evaluación. Criterios de adjudicación Situación de inquilinos	Diagnóstico, elaboración, control, monitoreo y evaluación. Criterios de adjudicación

Servicios previstos	redes de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, desagües pluviales y gas natural	redes de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, desagües pluviales y gas natural	redes de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, desagües pluviales y gas natural	redes de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, desagües pluviales. No se hace referencia a la red de gas
Mecanismo de entrega y pago	Valuación de la vivienda que se derrumba, cuyo valor se descuenta en caso de que se acceda vivienda nueva. Mecanismos de mejoras para el resto de las viviendas, pero no se especifica pago. Escritura con hipoteca (2)	Valuación de la vivienda que se derrumba, cuyo valor se descuenta en caso de que se acceda vivienda nueva. Mecanismos de mejoras para el resto de las viviendas, pero no se especifica pago. Escritura con hipoteca	Valuación de la vivienda que se derrumba, cuyo valor se descuenta en caso de que se acceda vivienda nueva. Mecanismos de mejoras para el resto de las viviendas, pero no se especifica pago. Escritura con hipoteca	Valuación de la vivienda que se derrumba, cuyo valor se descuenta en caso de que se acceda vivienda nueva. Mecanismos de mejoras para el resto de las viviendas, pero no se especifica pago. Escritura con hipoteca Habilita la compra de viviendas a externos al barrio pagando tres veces el valor de la hipoteca. Las cuotas no podrá superar el 12% de los ingresos y si es menos de 1.2 salarios mínimos se suspende.
Situación de los Inquilinos	No se especifica	No se especifica	Decide MPG. Todos tiene derecho a una solución habitacional (teniendo en cuenta censo y padrón de inquilinos no censados)	Tienen derecho en lugares de relocalización. Pagan el valor completo de las viviendas
Vecinos que desean irse a otro barrio	Se otorgará crédito.	Crédito igual o más benéfico que contempla la Ley 341 (de producción autogestiva de viviendas)	Se otorgará crédito.	No se otorga crédito para irse en función de que la ley 3343 que prohíbe desalojos
Normas constructivas	2 zonas con distintas morfologías y usos	4 zonas con distintas densidad y uso	4 zonas con distintas densidad y uso	Zonificación con distintas densidades
desalojos	No hay referencia	No se pueden hacer desalojos forzosos	No se pueden hacer desalojos forzosos	No se pueden hacer desalojos forzosos
Otras cuestiones		“Diseño de barrio ecológico” Los inmuebles que tengan valor simbólico, histórico y/o religioso de interés general para el barrio, serán respetados, y eventualmente recalificados, reconfigurados y/o consolidados		Relocalización bajo autopista. Autopista 25% vialidad 75% espacio verde Especificación de rubros comerciales Potencial reducción tarifaria...

--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia

La primera ley acerca de asentamientos informales porteños que se sancionó durante el primer gobierno de Horacio Rodríguez Larreta (2015-2021) fue la relacionada a villa 20 del barrio de Lugano. En este caso existían diversos factores que se articulaban para motivar la decisión gubernamental. En primer lugar, los sucesivos conflictos en la zona, tales como la ocupación del Parque Indoamericano en el 2010 y del ex depósito de automóviles de la Policía Federal en 2014 (Villa Papa Francisco), principalmente. A esto se agregaban los reclamos de los vecinos por la urbanización, activados por presencia de miembros de la Facultad de Arquitectura de la UBA y de otros lugares –llegados para asesorar a los ocupantes de la toma Papa Francisco-, que los enmarcaban en la idea de proponer proyectos participativos de diseño del barrio. En segundo lugar, las intenciones del gobierno porteño de recualificar la Comuna 8 (al igual que gobiernos anteriores), para fomentar inversiones privadas en la zona (ARQUEROS MEJIA, 2019) y para esto se generó el proyecto de desarrollar allí los Juegos Olímpicos de la juventud en el año 2018 (La Nación, 12-08-2017 <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/la-villa-olimpica-busca-revitalizar-la-zona-sur-de-la-ciudad-nid2052247/> ). Mejorar la villa podría cambiar el paisaje que se verían desde los edificios construidos para el evento deportivo. Podría agregarse, la llegada al IVC de un presidente ajeno a las dinámicas políticas y que decidió innovar en términos de lo que se venía realizando en el organismo en las anteriores gestiones del PRO (MOTTA Y ALMANZI, 2017) y que el predio contiguo a la villa, donde estaba el barrio Papa Francisco, desalojado en 2014, era proclive a ser nuevamente ocupado. Este último, por la Ley 1.770 estaba destinado a la urbanización de la villa 20 y no podría tener otro destino. Aunque consideramos con menor relevancia, hay que contemplar también que luego del desalojo citado, el Poder Judicial local había intimado al inicio de programas de mejoramiento en el asentamiento (Perfil, 30-08-2014 <https://www.perfil.com/noticias/politica/ordenan-a-la-ciudad-que-urbanice-en-tres-meses-la-villa-20-20140829-0044.phtml>).

De esta forma la audiencia contemplada en la norma de 2.007 se realizó 11 años después y dio inicio a un cambio del modo de actuar sobre algunas de las villas porteñas. En este contexto se sancionó en el año 2.016 la Ley 5.705. En este caso se incorporaba lo que se venía incluyendo en las leyes anteriores: la constitución de una mesa participativa multiactoral, donde se encontraban: el Instituto de Vivienda de la Ciudad, la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (este organismo luego casi no se ocupó de las villas); los delegados y vecinos del barrio, como así también organizaciones barriales, sociales y religiosas. A esto se sumaba: un representante del Ministerio de Ambiente y Espacio Público otro del Desarrollo Urbano y



Transporte –esta incorporación expone la búsqueda de una relación entre lo que sucede entre el asentamiento y el desarrollo urbano- Por otra parte, como contrapeso para velar por los derechos de los habitantes: representantes del Ministerio Público de la Defensa, del Ministerio Público Tutelar y de la Defensoría del Pueblo. Estos últimos venían denunciando incumplimientos en relación a causas judiciales o demandas de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes. También contemplaba representantes del gobierno nacional y de cada una de las empresas prestatarias de servicios públicos.

Deseamos resaltar que, además de los delegados, la ley menciona “los vecinos”. Esto se relaciona con una perspectiva de rechazo de la gestión del PRO (2007-2019) a los referentes barriales, aunque luego se generaron mecanismos de cooptación política. En la orientación ideológica de las gestiones neoliberales de la Ciudad de Buenos Aires el vecino es concebido *sujeto despolitizado*, por esta razón se busca fortalecer su figura (BENITEZ, 2017). Es decir, incorporar a los vecinos es contrapesar la voz de los delegados vecinales.

El objetivo de la mesa era (y es) trabajar en las etapas de diagnóstico, elaboración, ejecución, control, monitoreo y evaluación del Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU) del barrio, el cual contempla también: la definición de los criterios adecuados para la construcción de vivienda nueva, el mejoramiento de viviendas existentes, la apertura y consolidación de vía pública, la provisión de equipamiento urbano, mejora y consolidación del espacio público, provisión de infraestructura de servicios urbanos (redes de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, desagües pluviales y gas natural), definición de inmuebles a recalificar, reconfigurar y consolidar. También se involucraba en la definición de apertura y ensanches de calles, pasajes y pasillos existentes y criterios de adjudicación de viviendas y soluciones habitacionales definitivas. Las prioridades son: familias que habiten viviendas emplazadas sobre la traza de las vías circulatorias a materializar; en riesgo de derrumbe, por esponjamiento y hacinamiento. El tendido de red de gas natural sólo se aplica a los nuevos conjuntos habitacionales, construidos sobre lo que fue la Villa Papa Francisco, adoptando incluso ese nombre para aquellos. De esta forma, se observa, que todas las etapas del proyecto y la ejecución serían tratadas en este espacio deliberativo. En este caso, además, se planteaba una solución habitacional para todos los habitantes. No hay mención explícita a los inquilinos, porque como se hará luego en los otros casos, esta cuestión se abordará con pragmatismo. En particular, en relación a las viviendas nuevas que se construirán, se contemplaba efectuar una valuación de la vivienda existente en la villa y a las familias les será descontado del precio correspondiente a la solución habitacional definitiva. Un aspecto, que diferencia esta ley de la establecida para la villa 31 previamente, es posible el otorgamiento de créditos para comprar viviendas en otro lugar (esto se realizó en su

implementación para familias que quieran dejar el asentamiento, pero estableciendo topes máximos. Este mecanismo también se autorizará en otras leyes de otros barrios que se sancionaron posteriormente. Para el resto de viviendas, se ejecutarían mejoramientos habitacionales *in situ*.

Otro aspecto que se destaca en la ley es que los servicios básicos a proveer deberán contemplar un horizonte demográfico a 20 años. Esto implica que suponen un crecimiento de la población con densificación, aspecto contradictorio si se piensa en no empeorar las condiciones de vida urbana de la villa, que contaba a esa fecha con una alta concentración de personas en un espacio limitado. No obstante, genera un paso en relación a redes precarias, ya que traspasa las obras a las prestadoras de servicios públicos.

Cabe mencionar que las obras comenzaron rápidamente, pero desde el 2019 fueron ralentizándose. Al año 2022 la mayoría de las viviendas nuevas estaban construida. Además, esta experiencia de intervención luego será ponderada como la que logró una mejor participación de los vecinos que en las otras villas intervenidas (ZAPATA, 2019), aunque otros autores consideran que fue limitada (DIAZ, 2019).

Para la Villa Rodrigo Bueno, emplazada en un lugar estratégico de la ciudad (contigua a Puerto Madero) se dictó la ley (5798) en el año 2017, con una mesa participativa similar a la de la villa 20 (entre las organizaciones sociales barriales se suma la presencia de universidades). Aquí se establece que se trabajará por consenso, pero si hay disenso (excepcionalmente) el IVC tendrá la potestad de decidir, lo cual donde es previsible conflictos las decisiones terminarían siempre recayendo en el gobierno local. Esto va en contra de la idea de participación y de debatir hasta lograr consenso.

Muchas de las acciones son similares a lo planteado en la villa 20, pero podemos encontrar dos aspectos que los diferencian: En primer lugar, establece “el aprovechamiento de los recursos naturales” y “uso de tecnologías eficientes” con el objeto de lograr “construcciones sustentables”. En segundo lugar, proponen la realización “de acciones concretas que prioricen el desarrollo de actividades productivas y económicas de los habitantes del barrio”. Esto último es uno de los aspectos que caracterizan a lo que se denomina urbanismo social (MONTROYA RESTREPO, 2014). La apertura de calles quedaba sujeta a definiciones futuras, pero se agregaba un elemento a los criterios de adjudicación de viviendas: otras situaciones de vulnerabilidad, para los cuales se deberá contemplar soluciones habitacionales específicas. Esto constituía una ampliación que no estaba especificada en otros casos.

Al igual que en el caso de la villa 20 se establece la posibilidad de créditos para aquellos que se quieran ir del barrio. Esto significa una tensión entre el criterio de radicación del artículo 31 de la Constitución porteña y la idea de que los vecinos puedan elegir otro lugar donde vivir. La cuestión

puede radicar en cuántos son impulsados a irse: si son muchos habría que analizar por qué no quieren permanecer en el barrio o si puede definirse como un proceso de expulsión. Esto, aun, cuando en su artículo 18 se fija que las acciones “no podrán implicar la realización de desalojos forzosos”. Depende mucho el cómo se implementen esas dos opciones: por un lado, se establece que cuando una familia deba ser relocalizada se le garantizaría una solución habitacional única y definitiva dentro de barrio, con características similares o superiores a la vivienda que ocupaba. Pero, por otro lado, también pueden optar por créditos para comprar una vivienda en otro lugar.

Un aspecto a destacar, es que se incorporaba en esta ley un lineamiento que estaba contemplando en el código urbano: los espacios patrimoniales. Así en su artículo 19, establecía que los inmuebles existentes que “tengan un valor simbólico, histórico y/o religioso de interés general para el barrio, serán respetados, y eventualmente recalificados, reconfigurados y/o consolidados”, de acuerdo a lo que determinase la mesa de gestión participativa y en articulación con quien estuviera cargo del inmueble. No implicaba una zonificación, pero si la preservación puntual de lugares de valor simbólico para los habitantes.

En ese caso, se especificaba (artículo 7) que el proyecto de reurbanización deberá contener parámetros rectores de sustentabilidad y durabilidad que tengan en miras el diseño de un barrio ecológico. Nuevamente, de esta manera se apropia de un discurso (y quizás enfoque) que se utiliza para el resto de la ciudad. De este modo, esta determinación significaría incorporar ese valor en el nuevo barrio. Esto tiene que vincularse, con el debate previo a la ley donde el Gobierno de la Ciudad buscó durante mucho tiempo desalojar el barrio. Luego, fue judicializado y aun cuando tuvo un fallo a favor en segunda instancia, decidió cambiar su postura e ir por la reurbanización. El argumento principal para la expulsión era que estaban asentados en tierras pertenecientes a la Reserva Ecológica de la ciudad y que, por lo tanto, no podían permanecer, aun cuando en el procesamiento del pleito judicial quedó probado que la ocupación fue previa a la constitución de ese espacio como reserva ecológica (CARMAN, 2011). Puede interpretarse que la idea de radicación se instaló a pesar del fallo judicial en que se planificaba habilitar en el predio contiguo un barrio para sectores de alta renta, que había comprado la empresa IRSA y su desalojo podía asociarse a intereses privados.

Este sería la primera ley en la que se buscaba incluir una mimetización de un código urbano especialmente adaptado para la villa. Se establecían cuatro zonas, algunas con viviendas colectivas y otras individuales, colectivas y comunitarias, con una zona de parque. Se contemplaba la presencia de comercios de diferente rango, siempre en planta baja y de equipamiento social (escuelas, centros de salud, comunitarios, de culto, etc.). Se estipulan un ancho mínimo para sendas de 5 metros y de calles 8 metros. No obstante, si lo existente es menor, se aceptaba, pero se buscará a futuro ensancharlo.



Fundamentalmente el criterio era partir de lo existente, abriendo excepciones si las autoridades de aplicación lo permitiesen. Por otra parte, se utilizaba como parcela mínima lo fijado a comienzo de la década de 1990 (72m<sup>2</sup>), pero sin considerar lo construido. Respecto a las viviendas preexistente sólo se buscaba que se preservara un mínimo de iluminación y ventilación, sin especificar cuáles (sino a criterio de la autoridad de aplicación). Es decir, las normas tendrían una alta flexibilidad dentro de una zonificación de usos mixtos, adaptándose en particular a lo ya construido. Este proceso no está exento de conflictividades en el sector que viviendas autoconstruidas que deben ser mejoradas<sup>19</sup>.

Las viviendas nuevas ya fueron construidas y se ubican en el frente del barrio, logrando aquí también una idea de paisaje urbano transformado de forma virtuosa, contiguo a un proyecto de gran proyecto urbano que hacía décadas estaba proyectado pero que recién fue aprobado por la legislatura porteña en 2021<sup>20</sup>.

La ley sobre el Playón de Chacarita se votó el mismo día que la Rodrigo Bueno (Ley 5.799) y es prácticamente idéntica. Nótese como diferencia el artículo 1 donde se exponen los objetivos y la composición de la mesa de gestión participativa. En relación a los objetivos se enuncia:

El objeto de la presente ley es la reurbanización, zonificación e integración social, cultural, ambiental y urbana del Barrio denominado Playón Chacarita; ello basado en los principios de igualdad, de justicia espacial, de integración, de no discriminación y del derecho a la Ciudad, mediante la implementación de medidas que permitan superar las condiciones de vulnerabilidad social de los habitantes del barrio con el fin de lograr una inclusión social plena y permanente.

En cuanto a la composición de la mesa de gestión, en este caso se contempla además de los delegados dos vecinos por manzana con voz sin voto y la presencia de representantes de la Comuna 15, donde está emplazada la villa.

Al igual que la de Rodrigo Bueno, se planteaba un mini código urbano especial para este barrio, con diferentes zonas y diferentes alturas de edificación. No obstante, el criterio es que lo que existe no se demuele, sino que se buscará como a futuro se adecuará a la norma. Este aspecto, consideramos que implica reproducir y profundizar las desigualdades urbanas. Se proponía la apertura de una arteria vial, relevante para la recualificación de los barrios de clase media circundantes y los edificios con viviendas nuevas estarían emplazados en una zona estratégica para el cambio de imagen de la zona. También, se ofrecían créditos para quienes querían mudarse a otro barrio en caso de ser necesariamente demolida su casa para la ejecución de las obras y por lo detectado en entrevistas

<sup>19</sup> <https://www.pagina12.com.ar/410590-caba-familias-del-barrio-rodrigo-bueno-fueron-relocalizadas->

<sup>20</sup> <https://eleconomista.com.ar/politica/la-legislatura-aprobo-construccion-torres-costanera-sur-n45614>

realizadas, en este caso fue alentado por los ejecutores de las obras. A 2022 la ejecución del proyecto se encontraba avanzado y los edificios nuevos ya estaban siendo habitados.

Este barrio, ubicado en la zona noroeste de la ciudad, ocupa en parte tierras ferroviarias pertenecientes al Estado Nacional y fue uno de los últimos en conformarse en la década de 1990. Al igual que los otros casos con proyectos legislativos, existía el interés del gobierno porteño por desarrollar el mercado inmobiliario en la zona. Implicaba un reordenamiento del predio y la apertura de una avenida para dar continuidad a una existente. También se caracterizó por la presencia de movilizaciones de los habitantes de la villa, reclamando la urbanización y la posterior intervención el Poder Judicial en la etapa de activismo en la década del 2010. Vaccotti (2017) analizó la formalización de la organización barrial que se logró a comienzos de dicha década con la judicialización y considera que trajo aparejadas nuevas disputas de poder en la dinámica política barrial. No obstante, las acciones judiciales implicaron una apertura relevante para la participación de los vecinos, un momento de movilización política y el reconocimiento oficial como territorio a re-urbanizar. En esa década, al mismo tiempo, los habitantes de la villa, tuvieron la presión vecinos del entorno que solicitaban al gobierno porteño la erradicación del barrio (BENITEZ, 2019).

A fines del 2015 diferentes referentes barriales conformaron la Mesa Abierta por la Urbanización del Playón de Chacarita reclamando acciones del Estado. El momento era propicio ya que las autoridades nacionales y porteñas tenían la misma pertenencia política y significaba la posibilidad de una alianza entre estos dos niveles del Estado para el desarrollo de un proyecto urbano y los vecinos creían que podía significar un programa de radicación de la villa. Benítez (2019) describe que, a principios del 2016, se dieron a conocer a través de los medios masivos de comunicación, los planes del gobierno porteño sin contactar previamente con los vecinos. Al poco tiempo comienza a debatirse en la Legislatura porteña y dicha mesa comienza a tener problemas internos con fuertes tensiones entre las organizaciones participantes. Este plan fue desarrollado no sólo sin participación de los vecinos, sino ni siquiera fue comunicado a ellos previamente. Antes que lo supieran sus habitantes, fue presentado en un foro con desarrolladores inmobiliarios como un área a renovar, aludiendo al concepto de “mixtura social”. Este fue el contexto en el que se votó la ley.

La de la villa 31 de Retiro es última ley (N° 6.129) en sancionarse en el período de estudio y sucedió en diciembre de 2019. Paradójicamente venía a reemplazar a la norma sancionada a finales de 2009 y que había sido la primera generada en la gestión del gobierno del PRO en relación a las villas. Esta fue apoyada por buena parte de los representantes vecinales, que la denunciaron y llevaban la bandera de la 3.343 del año 2009. Por este motivo esta norma fue votada por la mayoría oficialista con el recinto legislativo vallado. De este modo, se sancionó en un clima tenso y con un proceso de re-

urbanización iniciado por un organismo público creado *ad hoc* para este barrio, lo que se diferencia al tratamiento unánime de la Ley 3.343 y apoyada ampliamente por los dirigentes barriales.

Esta ley es la más exhaustiva de todas. Implanta una zonificación con diferentes alturas para las edificaciones y busca que se produzca una cantidad mínima de aperturas de calles (para no acrecentar el costo de la urbanización). Una cuestión particular es que establece detalladamente mecanismos de venta de las viviendas sociales construidas por el gobierno local para las relocalizaciones o las que produjeron los habitantes. Estas compras estarían permitidas, pero a mayor costo, esto es con el pago equivalente a cinco hipotecas. No obstante, podrían ser apetecibles para ciertas empresas que quisieran comercializar productos que no se obtienen actualmente en el barrio, por ejemplo, farmacias o supermercados de gran superficie, así como otros emprendimientos<sup>21</sup>.

Por otra parte, de acuerdo a entrevistas realizadas a referentes barriales y vecinos, la intervención en esta villa es en la que los procesos participativos tienen mayores deficiencias, tal como postula Zapata (2019) y, al mismo tiempo, suscitan conflictividades internas en la organización barrial. A diferencia de otras, como el Playón de Chacarita donde se estable que el crédito para las viviendas será blando, en la ley 6.129 sólo se plantea que el monto sea bajo en relación a los ingresos. Se observa cierta ambigüedad en relación al pago, lo que generó preocupación entre los vecinos.

Como parte de la transformación de los bordes del barrio se construyó como uno de los elementos íconos vinculados al urbanismo social se emplazó el Ministerio de Educación porteño en un predio que originalmente estaba contemplado para hacer vivienda social. Como segundo edificio emblema se planifica la construcción, en un espacio aéreo bordeando la villa, el edificio correspondiente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A 2022 no hay inicio de obra. Estas cuestiones no estaban contempladas en la ley 6.129.

Al comienzo de las intervenciones, en el año 2016, el gobierno local trasladó compulsivamente familias de dos manzanas de la villa donde se decidió implantar una nueva autopista<sup>22</sup>. Esta intervención fue pospuesta proyecto por problemas presupuestarios y la autopista ya existente que atraviesa el barrio continúa sigue siendo utilizada por vehículos, pero bajo ella, se encontraban viviendas, que en su mayoría fueron demolidas y las familias relocalizadas a edificios cercanos. Las viviendas sociales construidas fueron bajo modalidad industrializada y genera un cerco visual del

<sup>21</sup> En el año 2022 se presentó el proyecto de “Ley de integración productiva e impulso al trabajo en Barrios Populares” que facilitaría con quita de impuestos el ingreso emprendimientos comerciales que se radiquen en las villas porteñas. Esto traería aparejado un problema para los comercios existentes en los barrios en manos de sus habitantes, ya que no podrían competir con los de los agentes externos.

<sup>22</sup> <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201802/36449-desalojo-en-la-villa-31-para-avanzar-con-la-traza-de-la-autopista.html>

barrio. La calidad de ellas fue objeto de múltiples reclamos de los vecinos<sup>23</sup>. El traslado de comercios y talleres del sector bajo autopista resultó en fuertes conflictividades para los damnificados. No fue lo único que se modificó sobre la marcha, ya que también se desistió de la instalación de una estación de subte, que le hubiera otorgado mayor conectividad al barrio. Al igual que en los otros asentamientos, pero con mayor profundidad aquí, los vecinos no lograron comprender la complejidad de la normativa en relación a la zonificación, altura e instrumentos de regularización dominial que se empezaron a implementar y que no estaban contemplados en la norma. Todo esto remite a las palabras de los funcionarios luego de la sanción de la ley 3.343 y la intención de lograr un margen de acción amplio para la ejecución de los proyectos y gestionar con pragmatismo las decisiones. Esto cristaliza calidades urbanas diferenciales para las villas y para el resto de la ciudad.

Las leyes de este período son muy específicas en cuanto a generar distintos tipos de zonas en los barrios, lo que alteran las dinámicas urbanas de las villas, y contraria a los procesos de autoproducción. Por razones de espacio, no se puede profundizar acá los mecanismos y alcances de la participación de los vecinos, pero sin duda los cuatro casos fueron diferentes y responden a modelos pre-establecidos y sin mucho margen para modificar los proyectos gubernamentales, que son expresados en las leyes. En particular, porque como se observa en las características de las normas, éstas tienen una alta complejidad, difícil de asimilar para los habitantes e incluso para los dirigentes barriales. Esto a las claras, expone que estas normas no surgieron de las inquietudes de los vecinos sino de los proyectos de recualificación urbana para los barrios – sin alterar algunas desigualdades- y las zonas por parte del gobierno porteño. Se buscaba, en paralelo, una transformación completa de la ciudad, que se comprende analizando la normativa que a continuación se expone.

De este modo, más allá de las leyes, desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en los últimos años se ha dado impulso a intervenciones públicas en asentamientos populares bajo el paradigma del urbanismo social en 4 de las 32 villas existentes. Su selección no fue ingenua, sino que se escogió a aquellas que se encontraban emplazadas en espacios cercanos a áreas potenciales de desarrollo inmobiliario. Mientras tanto, en otros asentamientos populares se dan intervenciones de baja intensidad, ya que el impacto en el entorno se pronosticaría como escaso. Sin duda, ocupa un lugar central el *marketing* urbano, sumado a la búsqueda de legitimidad política. Es de resaltar la proyección de la edificación de ministerios contiguos a dos villas y el emplazamiento de un edificio del BID. En los diferentes proyectos barriales se mantendrán buena parte de los angostos pasillos a fin de no generar mayores gastos (en particular nuevas viviendas), no queda claro si permanecerán como

<sup>23</sup> <https://defensoria.org.ar/noticias/informe-sobre-las-condiciones-de-las-viviendas-del-barrio-mugica/>

están la mayoría de las precarias construcciones, no se contará con servicio de gas por red, ni se ampliarían los espacios verdes y las infraestructuras de agua y cloaca no responderán a los mismos estándares que el resto de la ciudad. Incluye la regularización de los comercios existentes, pero se está evidenciando que no todos podrán cumplir con las reglas establecidas.

### **Nuevo código urbano y los asentamientos informales**

El nuevo código urbano fue objeto de un fuerte debate durante el año 2018, pero la condición de mayoría del partido gobernante (con sus aliados) en la legislatura porteña hizo que éste tuviera la capacidad de imponer sus proyectos sin dificultades. Implicó la derogación de la normativa vigente desde el año 1977 (durante la última dictadura militar), que tuvo cambios sustanciales en 1.989 y en 2.000 (Ley 449) y dos actualizaciones en los años 2007 y 2013. El proyecto fue elaborado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en la primera gestión de Horacio Rodríguez Larreta. En primer lugar, una de las cuestiones que suscitó interrogantes fue que se promovía una mayor densificación poblacional, aspirando a duplicar la cantidad de habitantes de la ciudad, que al año 2010 era de casi tres millones de habitantes. A pesar, de los cuestionamientos sólo se introdujeron pocas modificaciones al texto original, las que surgieron en el debate parlamentario. Sobresale, que la propuesta no planteaba discusión sobre los impactos en la infraestructura de servicios y de transporte del proceso de crecimiento poblacional indicado.

Esta nueva normativa se concibe como:

El Código Urbanístico ordena el tejido, los usos del suelo y las cargas públicas, incluyendo los espacios públicos y privados y las edificaciones que en éstos se desarrollen, considerando las condiciones ambientales, morfológicas y funcionales de la Ciudad en su totalidad. Este Código regula aquellos asuntos relacionados con el uso del suelo y el subsuelo; las cesiones de espacio público, el parcelamiento y la apertura de vías públicas; el sistema de movilidad; el tejido urbano y la edificabilidad; lineamientos del hábitat; reurbanización e integración socio urbana; la protección patrimonial e identidad; los instrumentos de desarrollo territorial y los programas de actuación urbanística; y todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad (Código urbano, 2018: 15).

Los principios de planificación urbana y ambiental que rigen al Código Urbanístico son:

Ciudad Integrada. En cuanto a la vinculación de todas sus zonas entre sí y, en especial, de la zona sur con el resto de la Ciudad, de la Ciudad con los ríos que la rodean y de la Ciudad con el Conurbano, con el que constituye una Área Metropolitana.



Ciudad Policéntrica. En cuanto a consolidar la jerarquía de su gran Área Central y, simultáneamente, promover una red de centros secundarios, así como de centros comunales y barriales con identidad y pujanza propia.

Ciudad Plural. En cuanto a que sea un espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo en especial un *hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica*, así como un hábitat accesible para las personas con capacidades diferenciales. (el subrayado es nuestro).

Ciudad Saludable. En cuanto a las condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir del uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas y en los sistemas de transporte, de provisión adecuada de infraestructura de saneamiento, de la prevención de inundaciones y de la resolución de la gestión de los residuos.

Ciudad Diversa. En cuanto a mantener su pluralidad de actividades (residenciales, productivas, culturales) y su pluralidad de formas residenciales (distintas densidades, distintas morfologías), compatibilizando los requerimientos de calidad ambiental de cada una de ellas y enriqueciéndolas con su mutua convivencia (Código urbano, 2018: 15).

En cuanto al primer punto, sin duda es sólo enunciativo, ya que no hubo durante el período de gobierno de Horacio Rodríguez Larreta ninguna indicación de integración o planificación urbana conjunta en relación a la Región Metropolitana de Buenos Aires, con la excepción de una estación de trenes regionales (<https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/asi-es-la-megaobra-ferroviaria-que-tendra-una-estacion-bajo-el-obelisco>), que luego fue abandonada. La idea de policentrismo es novedosa y ya comenzó a implementarse en cuanto a diversos ministerios fueron trasladados a distintas zonas y dos de ellos contiguos a dos villas (El ministerio de Educación al lado de la Villa 31-Retiro y el de Desarrollo social al lado de la Villa 15-Mataderos), aunque habitantes de estas villas plantearon que el uso de esas tierras era necesario para sus proyectos de re-urbanización. Muchas de las principales oficinas del Gobierno de la ciudad se mudaron a la zona sur (Parque Patricios y Barracas) y se vendió un edificio emblemático donde funcionaba el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) y otras áreas vinculadas a la planificación urbana (<https://www.cronista.com/negocios/IRSA-compro-el-tradicional-Edificio-del-Plata-por-68-millones-de-dolares-20160420-0088.html>). Los siguientes principios se evidencian como orientativos, sin comprobarse medidas que tiendan a su cumplimiento. La pluralidad está entendida como mixtura de usos y en esa línea el código se orienta a la flexibilidad de la normativa previa. De ese modo, lo propuesto coincide algunos de los lineamientos contemporáneos del urbanismo en cuanto a mixtura y policentrismo, pero el mayor uso del suelo deja dudas sobre la calidad ambiental referida en la norma y no hubo un debate sobre las densidades óptimas. Por otra parte, va contracorriente de movimientos urbanos que demandaban contra la construcción de edificios en altura (AZUELA Y COSACOV,2013; BENITEZ, 2017)



Se plantea como objetivo el hábitat digno para los habitantes de menores recursos, pero no se ofrecen instrumentos para llegar a él y tampoco se cuenta hasta la actualidad con una ley de vivienda que garantice lo estipulado por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Las características principales son el permiso de mayor altura a las edificaciones, en parte argumentadas por un criterio morfológico (igualar las alturas existentes), un mayor uso de los lotes (minimizando los espacios libres) y, por último, la posibilidad de construir departamentos más pequeños (hasta 18 m<sup>2</sup>). Se exime la vivienda y, por lo tanto, luego el pago de un salario en relación de dependencia, a encargados de los edificios (en pos de un abaratamiento de las expensas). Esta mayor constructibilidad se otorga sin que los desarrolladores paguen plusvalía por el uso intensivo de los predios y esta nueva sobre-ganancia. Cabe aclarar que existen una diferenciación en la distribución de las densidades (unidades de edificabilidad) diferenciándose *corredores* (sobre vías de mayor ancho) y *unidades de sustentabilidad de altura*, en las zonas intersticiales. En este razonamiento el efecto sería que los costos de construir serían más baratos y, por lo tanto, la oferta de vivienda sería más económica, condición que no necesariamente ocurriría si los desarrolladores capturan una mayor plusvalía, ya que esta decisión no va acompañada de mecanismos del control de las ganancias de estos actores.

Consecuente con este planteo de priorizar el mercado sobre el Estado como actor del desarrollo habitacional y, en función de pagar deudas con organismos multilaterales de crédito el organismo responsable de los bienes inmuebles del Estado Nacional Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), transfirió predios y edificios al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que comenzó a subastarlos de manera recurrente, particularmente desde 2017. La idea, además del pago de la deuda, fue ofrecer suelo para una mayor oferta de inmuebles a las familias con necesidades habitacionales. No obstante, la falta de crédito y la relación salario-costo de los departamentos, hacen que esto no pudiera cumplirse. Además, existieron fuertes críticas a los bajos precios que se ofrecieron los inmuebles estatales. Se calcula que se vendieron 472 ha de propiedad pública nacional y de la ciudad en los 12 años del gobierno del PRO, 205 ha. durante la gestión de Mauricio Macri y 267 ha en la de Horacio Rodríguez Larreta (Página 12, 23-11-2019 <https://www.pagina12.com.ar/232582-la-venta-de-tierras-de-macri-y-larreta>).

Por un lado, se destacan las tierras ferroviarias, donde en algunas de ellas se había proyectado en el gobierno nacional de Cristina Fernández (2007-2015) planes de vivienda para clase media (Programa Pro.cre.ar), sumado a predios sobre la Avenida Libertador (donde se encuentran uno de los valores más altos del suelo). Se propuso, también, la construcción de oficinas y hoteles sobre el terreno de una nueva estación terminal de ómnibus en Retiro, que a 2020 no se había concretado y otros



desarrollos inmobiliarios en zonas cercanas a la autopista Paseo del Bajo (desde la zona de Retiro a Puerto Madero). La idea de recuperar la rivera del Riachuelo como espacio libre, similar a un parque lineal (planteado en código), se articuló con una renovación urbana de todo el frente costero, que tiene como ícono a Puerto Madero y se planeó ampliar la zona por medio un proyecto similar hacia el norte a partir de desafectar parte del puerto de Buenos y hacia el sur, una continuidad de zonas de alta renta y oficinas en el barrio de La Boca. Esta última iniciativa ya iniciada y apoyada en normativa urbana que fue aplicada en los gobiernos anteriores del mismo partido (2007-2011 y 2011-2015): distrito de las artes. Estudios de Thomasz (2016) muestran que estos mecanismos de exención impositiva para desarrolladores vinculados a actividades artísticas (o por lo menos así presentados) generan mecanismo de expulsión de los sectores populares. Se debe mencionar un predio de importantes dimensiones ya vendido, también sobre la Avenida Libertador, en lo que hoy se conoce como Tiro Federal. Más recientemente, se planifica privatizar 72 hectáreas en el Mercado de Hacienda de Liniers, que será trasladado al Conurbano Bonaerense y Costanera Norte, donde se construiría viviendas y oficinas de sectores de alta renta.

Si se articula la normativa que favorece a los desarrolladores y la venta de tierra pública encontramos los mecanismos planteados por Socoloff (2015) para analizar el caso del *shopping* Abasto en suelo comprado al Estado en la década de 1990, encuentra las articulaciones público-privadas que se volverían recurrentes en contexto neoliberales: mecanismos públicos que facilitaron la compra de suelo urbano barato a desarrolladores, la liberación de la tierra y la obtención de normativa para el desarrollo del centro comercial. Encuentra así, estos tres momentos claves que explican la ganancia empresaria en el sector inmobiliario. No obstante, con el código urbano citado no sólo se permite normas especiales a los predios a vender por parte del gobierno local, sino que se le permite mayor constructibilidad al suelo ya construido.

No es casual que los espacios verdes se proyectan cercanos a estos desarrollos inmobiliarios, que sería otra forma de transferir plusvalía urbana, cuando cada vez se valoriza más la presencia de estos espacios. Esto contrasta con la no creación de espacios verdes en lugares donde hay déficit. Inclusive, algunos de los predios privatizados eran espacios de recreación privados, pero en una ciudad que está por debajo de los estándares internacionales que podían transferirse al uso público porque estaban en uso en calidad de concesión. No obstante, se optó por hacer en ellos desarrollos inmobiliarios privados, con un porcentaje de espacio verde mucho más limitado. Esto difiere de un argumento repetido en décadas: no se podía construir vivienda de interés social porque la Ciudad de Buenos Aires no tenía suelo donde hacerlo.

De este modo, como complemento de esta polarización normativa, el Estado local abre a desarrollos urbanos tierras fiscales vacantes, que son privatizadas, mientras es ínfima la oferta de vivienda de interés social (en un marco de mecanismos financieros que pueden ser expulsivos). Las referencias a cómo normar el uso del suelo y edificabilidad en las villas quedó abierto y muy escuetamente escrito en un punto.

Continuemos analizando qué plantea el código urbano para este tipo de barrios. Se parte de que se harán *reurbanizaciones*, que estarán determinadas por la “mayor participación del Estado y de sus habitantes”, siguiendo los siguientes principios:

- a. Integración Urbana: El Estado promoverá la integración urbana, social y cultural de los barrios respecto al conjunto de la Ciudad, considerando un conjunto de acciones de forma progresiva, integral y participativa, y con un enfoque de género y diversidad etaria genere espacios seguros, eliminando barreras urbanas generando permeabilidad en los bordes.
- b. Gestión Participativa: Los habitantes de los barrios participarán en los procesos y etapas de diagnóstico, diseño, y seguimiento de los proyectos de reurbanización.
- c. Infraestructura: La infraestructura de los servicios básicos será diseñada y ejecutada teniendo en cuenta los relevamientos y estudios demográficos y deberá proyectarse con criterios de integralidad y resiliencia urbana, de conformidad a los requerimientos de las empresas prestadoras de servicios.
- d. Radicación: Se promoverá la radicación de los habitantes del barrio que acrediten permanente residencia en su barrio.
- e. Seguimiento: El Poder Ejecutivo remitirá un informe anual de los procesos de reurbanización que será remitido a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. (código Urbano, 2018: 141).

Deseamos destacar en el primer punto la *permeabilidad* de los bordes. Esto puede interpretarse como apertura del barrio a la ciudad, pero dejando en un segundo plano el resto de cada asentamiento. Es decir, no se cumpliría el objetivo de integración de la totalidad de espacio urbano informal.

En cuanto al segundo aspecto, la *participación*, como ya indicamos, no sucedió de modo sustantivo en la mayoría de los casos y, tanto el diagnóstico como el diseño y seguimiento quedó a cargo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En relación a la *infraestructura*, se planteaba la *integralidad*, a la que suma la *resiliencia*. Este último término no se especifica cómo se entiende, siendo actualmente este concepto expandido y polisémico (MÉNDEZ, 2011). Por último, los requerimientos de los vecinos en cuanto a las deficiencias de las empresas prestadoras de servicios desde la sanción

de esa norma siguen sin ser atendidos, ya buena parte del tendido de redes no cumple los estándares requeridos, tal como sucede en todas las villas (Defensoría del Pueblo, 2019) y, por ejemplo, generó graves problemas del acceso al agua corriente en la villa 31 (Pagina 12, 04-05-2020)<sup>24</sup>. Por otra parte, en algunos casos no se les provee gas natural en red porque las características de los accesos viales de buena parte de los barrios y las condiciones edilicias no están acordes a las exigencias técnicas de las empresas. La *radicación* está contemplada en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires para los habitantes de las villas. No obstante, queda abierta la situación de los inquilinos, que se encuentran en un limbo normativo y que constituyen entre un 24 y 40% de la población en estos barrios<sup>25</sup>. En algunos casos, el gobierno local también abre la posibilidad de que los habitantes de las villas se vayan de sus barrios por medio de créditos, hasta ahora otorgados de forma discrecional, tal como lo permiten las leyes de algunos barrios, como se indicó precedentemente.

En el nuevo código, seguidamente, se estipula que las reurbanizaciones se destinarán a actividades residenciales con usos mixtos compatibles con la vivienda y que las precisiones quedarán definidas por las futuras leyes de cada barrio. Aquí no se hace referencia a las normas ya existentes (villa 31, 20, Rodrigo Bueno, 19, 1-11-14), ni se busca homogeneizar criterios mínimos. Sólo se indica que en dichas leyes se incluirá, tanto el parcelamiento como las vías públicas, los usos de suelo y los indicadores urbanísticos.

### Consideraciones finales

De lo expuesto puede desprenderse dos momentos claros para las normativas de villas luego de la autonomía. El primero fundacional, que buscaba establecer una normativa universal para los asentamientos y tenía como sentido provocar una intervención fuerte por parte del Estado para reurbanizarlas, luego de casi una década de políticas discontinuas que fueron perdiendo impulso. Luego de su fracaso, para lograr ese objetivo, algunos barrios buscaron impulsarlas leyes individuales con

<sup>24</sup> <https://www.pagina12.com.ar/263630-ay-sa-aclaro-que-la-red-de-agua-de-la-villa-31-es-operada-po>

<sup>25</sup> De acuerdo al censo barriales realizados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires a los que tuvimos acceso, en el año 2016 en la villa Rodrigo Bueno los inquilinos eran 25%, (<https://vivienda.buenosaires.gob.ar/integracion/rodrigo-bueno#top>) para el Playón de Chacarita 29% (<https://vivienda.buenosaires.gob.ar/integracion/playon-chacarita#top>) y 24% en la Villa 20 (<https://vivienda.buenosaires.gob.ar/integracion/barrio-20#top>). En el año 2018 un relevamiento realizado por el mismo organismo en la Villa 1-11-14 era de 40%. Indicamos que el porcentaje sería mayor, ya que existe un fuerte subregistro de la condición de alquiler porque los propietarios ocultan la presencia de arrendados

similares objetivos. Estas no tenían contenidos técnicos detallados de cómo implementarlos y enfatizaron en que el carácter integral y participativo de los procesos. Fue relevante el apoyo de actores externos como universidades, ONGs, así como en algunos casos legisladores y sectores del Poder Judicial, que los dirigentes villeros buscaron incluirlos en las mesas de gestión participativa. La segunda etapa, a partir del interés del gobierno porteño por impulsar el desarrollo urbano en cuatro zonas, se establece cuando éste sancionó nuevas normas (dos en reemplazo de las anteriores) que replicaban modelos de zonificación propio de los códigos urbanos, pero que implicaban tanta complejidad técnica que se volvía difícil la comprensión por parte de los habitantes. En ellas, podía observarse también contenidos mercantilizadores del espacio urbano que no eran percibidos con claridad por los dirigentes villeros y menos aún por los pobladores. La modalidad participativa continuaba, pero las decisiones en caso de falta de consenso recaían en los organismos encargados de las intervenciones. En esta segunda etapa, el Poder Legislativo respondía al oficialismo de perfil neoliberal y no apoyaba los reclamos históricos de los villeros y el activismo judicial en manos de los tribunales había perdido fuerza. El mejoramiento de las villas, centrado, fundamentalmente en sus entornos puede ser interpretado también como parte de una política de *marketing urbano*.

Enfatizando, en la priorización de los casos, las iniciativas de mejoramiento de las villas respondían al mejoramiento del entorno donde se planteaban desarrollos inmobiliarios. Con lo cual los podemos poner en la misma lógica que los proyectos urbanos con excepcionalidades. En forma coordinada la privatización de suelo urbano público se justificó con el argumento de obtener ingresos para las urbanizaciones de los asentamientos, como es el caso de Tiro Federal o *Buenos Aires Design* (que fue comprado por la empresa IRSA). Estas nuevas leyes para villas respondían a una visión más pragmática en relación a las villas de la ciudad y sus normas, establecían pautas similares a las de la ciudad formal, pero con niveles de calidad subestándar. Por eso creemos, que esta situación lleva a una cristalización de la desigualdad, con una factura entre la ciudad informal y formal, no generando la integración socio-urbana declarada en muchos de los programas o varias de las leyes de urbanización de villas. Esto se hace evidente cuando se divide entre: por un lado, el código urbano para la ciudad formal (que deja excepcionalidades para las villas) y leyes especiales para los asentamientos populares, que quedarían por fuera de la norma.

Pero a su vez, podemos considerar que por las normativas urbanas se produce un segundo nivel de desigualdad socio-urbana: la zonificación dentro de las villas implica una diferenciación intra-barrio, ya que se estipulan diferentes capacidades constructivas y de usos permitidos, que son contrarios a la forma en que se desarrolló un urbanismo alternativo en estos barrios, donde en todos los habitantes tenían igualdad de posibilidades en la construcción y en los usos de los espacios. Es

difícil evaluar aún los efectos de la regularización de comercios que comenzaron recientemente a pagar impuestos, mientras se busca generar espacios de oportunidad en estos barrios para el turismo o cadenas comerciales.

En cuanto a las intervenciones habitacionales en los barrios con normativas sancionadas en 2015 y 2019 puede considerarse que en algunos casos generaron el acceso a una mejor vivienda para algunas familias, pero a costa de un endeudamiento por años. En particular, el costo es mayor para los inquilinos. A su vez, abren la puerta a nuevos conflictos que requerirá mayor tiempo para analizarlos: el peligro de la gentrificación en estos barrios que es una preocupación manifiesta por los vecinos de algunos barrios; el costo de paso de la informalidad a la formalidad (cuota de las viviendas o de los lotes, servicios públicos, impuestos inmobiliarios y en algunos casos expensas); el incremento de las mercancías de uso cotidiano en los comercios de proximidad por tener mayores costos con su formalización.

Por otra parte, existen otro tipo de conflictos, que son los que se suscitaron por la resistencia de los vecinos a muchas de las decisiones gubernamentales en el marco de las intervenciones. En particular, las organizaciones barriales pujan por ampliar los espacios participativos institucionalizados por las nuevas normas, por buscar acceder a información que muchas veces les es vedada y por tener incidencia en las decisiones. También existen tensiones de poder interno dentro de las organizaciones villeras, así como en el interior de los organismos públicos que implementan los programas. Es decir, se trata de políticas públicas tensionadas por concepciones del derecho a la ciudad, acceso al suelo urbano, a la vivienda, y en particular, de igualdad y desigualdad urbana.

El código urbano del año 2018 facilita un mejor aprovechamiento del suelo urbano con criterios de desarrollo urbano privado, sin que ello redunde en un beneficio para los habitantes de la ciudad y deja con normas flexibles espacios de oportunidad para desarrolladores inmobiliarios. Tal como ha establecido Socoloff (2015) en relación a experiencias previas se produce una articulación público-privado, donde el Estado facilita con la normativa (e inclusive con el precio de venta) la oferta de nuevo suelo, desafectando áreas de esparcimiento o que potencialmente podían utilizarse para la construcción de vivienda de interés social.

Se puede pensar que se está en la búsqueda de generar una ciudad aún más compacta con estándares flexibles para la ciudad formal y con altísima densificación para la ciudad informal por medio de normas “hiperflexibles”. El resultado es que se genera un espacio urbano sin mucha capacidad habitacional para afrontar el crecimiento poblacional en las villas y, por en la otra parte de la ciudad, la mayor capacidad constructiva tiene como efecto el alza del valor del precio del suelo. Esto sin duda, agudiza la brecha entre el acceso a la vivienda para los sectores populares y para sectores

medios altos. Bourdieu (2014:22) sostiene que “una de las funciones más generales del Estado es la producción y canonización de las clasificaciones sociales”. En este caso, definir normas con estándares diferentes para la “ciudad formal” y los asentamientos populares tiene como efecto una cristalización de las desigualdades urbanas, normalizándolas y naturalizándolas.

### Referencias bibliográficas

ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía. **(Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI**. México: UNAM, 2002.

AZUELA, Antonio, & COSACOV, Natalia. Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales: En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. **EURE**, N° 39(118), p. 149-172, 2013.

ARQUEROS MEJICA, María Soledad. La política de desarrollo de la Comuna 8 de la Ciudad de Buenos Aires (1996- 2015). **Quid 16** n°11, p. 331-337. 2019.

BAER, Luis. Transformaciones urbanas y de la estructura social de un barrio de la ciudad de Buenos Aires”. **Economía, Sociedad y Territorio**, vol. x, núm. 33, p. 283-325, 2010.

BALDIVIEZO, JONATAN y MARANZANA, Albertina). El Poder Judicial en las villas de la Ciudad: vitalizando la democracia participativa. En Bercovich, Luciana y Maurino, Gustavo (coords. **Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires**, Buenos Aires: Eudeba. p. 495-512. 2013.

BENITEZ, Joaquín. Algunos apuntes sobre conflictos urbanos y la construcción política del “vecino” en las organizaciones barriales de Caballito (2005-2015) En: Cravino, M.C. (coord.) **Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires**, p.19-52. Los Polvorines: UNGS. 2017.

BENITEZ, joaquín (2019). La reurbanización del Playón de Chacarita como problema público: Arenas, actores y políticas públicas. Marengo, M.C. (compiladora). **I Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico - metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat**. Córdoba: Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, 1a ed, pp. 249 - 262. [en línea. Disponible en: [https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/13231/benitez\\_eje%202.pdf?sequence=22&isAllowed=y](https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/13231/benitez_eje%202.pdf?sequence=22&isAllowed=y)]

BOURDIEU, Pierre. **Las estructuras sociales de economía**. Barcelona: Anagrama, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)**. Barcelona: Anagrama, 2014.

CAPALBO, Tomas y PERCOSSI BOSSERO, Federico Leandro. La urbanización de la Villa 31 en su contexto: un estado de la cuestión de la rehabilitación del barrio de Retiro (2015-2019). **Cuaderno Urbano**, vol. 29 n° 29, P. 139-164. 2020.

CARMAN, María. **Las trampas de la naturaleza Medio ambiente y segregación en Buenos Aires**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.



DAMMERT GUARDIA, Manuel y Víctor DELGADILLO y ERAZO, Jaime. La ciudad, espacio de reproducción de las desigualdades. **Andamios**, vol. 16, núm. 39, enero-abril, p. 7-13. 2019.

DELAMATA, Gabriela. Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires. **Revista Direito e Práxis**, vol. 7, núm. 14, p. 567-587, 2016.

DEL RIO, Juan Pablo.; VÉRTIZ, Francisco; URSINO, Sandra Valeria. La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. **Revista Estudios Sociales Contemporáneos** (11), 76-86, 2014.

DIAZ, Mariela. Políticas habitacionales y urbanismo neoliberal: la intervención estatal en la Villa 20, Argentina (1984-2018). **Revista de Urbanismo** N° 40, p. 1-19. 2019.

GIURLEO, Pablo. La política, la Justicia y los derechos sociales. Un análisis sobre la judicialización de las demandas sociales en las villas de la ciudad de Buenos Aires. En Cravino, M.C. (coord.) **Detrás de los conflictos: estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires**, p.115-148, 2017.

KESSLER, Gabriel. **Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013**. Buenos Aires: Fondo de cultura económica, 2014

MONTOYA RESTREPO, Nataly. Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos. **Estudios Políticos**, n° 45, p. 205-222. 2014.

MOTTA, Martín y ALMANZI, Florencia. 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** Vol. 86, N° 1, p. 145-168, 2017.

MENDEZ, Ricardo. Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. **Revista Estudios**, Vol. 54, N°172, p. 215-231, 2011.

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

ONS, Melina. Asentamientos informales y grandes proyectos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de la Villa 31. **Estudios Demográficos y Urbanos**, 36(3), p. 891–920. 2021.

OSZLAK, Oscar y Guillermo O'DONNELL Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C (compilador) **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**, p. 555 – 584. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros. 1982.

PREVOT-SCHAPIRA, Marie-France. Fragmentación espacial y social. Conceptos y realidades. **Perfiles Latinoamericanos** n°19, p. 33-56. 2001.

THOMASZ, Ana Gretel. Los nuevos distritos creativos de la Ciudad de Buenos Aires: la conversión del barrio de La Boca en el “Distrito de las Artes. **EURE**, vol 42 n° 126, pp. 145-167. 2016.





REYGADAS, Luis. **La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad.** Barcelona: Anthropos. Barcelona. 2008.

RODRÍGUEZ, María Carla. Urbanismo “pasito a pasito”. Villas y reconfiguración de la centralidad metropolitana en Buenos Aires, Argentina. **Andamios Revista de Investigación Social**, n° 16. p. 15-45. 2019

ROLDAN, Diego y Joaquín PERRÉN. La producción de las desigualdades urbanas. Neoliberalismo, segregación y espacio público. **Revista de Estudios Sociales Contemporáneos** n° 13, p. 10-18. 2016.

SABATINI, Francisco, CÁCERES, Gonzalo, & Jorge CERDA. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. **EURE**, vol. 27(82), p.21-42. 2001

SABATINI, Francisco e Isabel BRAIN. La segregación, los guetos y la integración social urbana. Mitos y claves. **EURE** vol. (103), p. 5-26. 2008.

SEGURA, Ramiro. El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. **DesiguALdades.net Working Paper Series 65**, Berlin: desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America. 2014.

SOCOLOLOFF, Ivana Claudia. Capital inmobiliario-financiero y articulaciones público-privadas: consideraciones a partir del centro comercial Abasto de Buenos Aires. **Ciudades**, vol. 27(106),10-19. 2015.

SOCOLOFOFF, Ivana Claudia. Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: el caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en perspectiva (2002-2015). **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, vol. XXII n°616 p. 1-26. 2019.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.** Barcelona: MAP. 1992.

TARROW, Sidney. **El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política.** Madrid: Alianza, 2004.

VACCOTTI, Luciana. La judicialización de la lucha por la vivienda en Buenos Aires. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe** No. 103, p. 51-70. 2017

Vasilachis de Gialdino, Irene. **Métodos cualitativos 1. Los problemas teóricos y epistemológicos.** Buenos Aires: CEAL. 1991

VITALE, Pablo. Leyes de urbanización y construcción comunitaria. De la Ley N° 1770 a la N° 5705: compromisos formales, disputas y derechos. **Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires**, n° 25, p. 332-345. 2021.

ZAPATA, María Cecilia. La participación social en la reurbanización de villas. ¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad? **Bitácora Urbano Territorial**, n° 30 (1): 91-102. 2019.

ZICCARDI, Alicia y DAMMERT, Manuel. Las desigualdades urbanas y el derecho a la ciudad. **Desacatos**, n° 67, p. 82-91. 2021.



Documentos consultados:

Asesoría tutelar 2014 Procesos de urbanización de villas de la CABA. Los casos de la villa 19-Inta, villa 20 y Los Piletones. [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)

Defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2019) Monitor de servicios públicos en villas. Villa 20 Disponible <http://www.defensoria%20del%20pueblo%20monitor%20servicios%20VILLA-20-CEC.pdf>

Defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2019) Monitor de servicios públicos en villas. Fátima. Disponible: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/FATIMA-CEC.pdf>

Defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2019) Monitor de servicios públicos en villas. La Carbonilla. Disponible: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/Carbonilla-CEC.pdf>

**Sobre a autora:**

**Maria Cristina Cravino**

Antropóloga (UBA), Magíster en Administración Pública (UBA-INAP) y doctora en antropología (UBA). Investigadora CONICET- Universidad Nacional de General Sarmiento. Dirigió la Maestría en Estudios Urbanos ICO-UNGS. Secretaria Académica del Posdoctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Ha dirigido proyecto de investigación sobre asentamientos informales, políticas públicas de hábitat y vivienda, conflictos urbanos y judicialización y representaciones sociales de la ciudad de la RMBA. Ha realizado consultorías para organismos públicos argentinos e internacionales. Dicto cursos de grado y posgrados en universidades argentinas y en el exterior.

Conicet-Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4082-9441>

E-mail: [mccravino@gmail.com](mailto:mccravino@gmail.com)

