

## **GT 7 "La producción de ciudad en la Argentina de hoy: actores, políticas, tensiones y conflictos en el acceso al suelo y la vivienda urbana"**

### **Los procesos de reurbanización de villas en contexto de renovación: la construcción "política" del espacio**

María Florencia Rodríguez  
[mafloro@gmail.com](mailto:mafloro@gmail.com)  
IIGG – UBA-CONICET

Pablo Vitale  
[pablovitale78@gmail.com](mailto:pablovitale78@gmail.com)

A partir de la gestión de Rodríguez Larreta, como Jefe de Gobierno Porteño, la urbanización de las villas ha sido un aspecto relevante a tratar en la agenda estatal. Esto implicó una nueva orientación de la política en villas de la mano de una modificación de la estructura orgánica institucional. Con la sanción de la Ley de Ministerios de la Ciudad (Ley N° 5460/15 y Decreto reglamentario N° 363/15), se crean nuevos ministerios encargados de resolver el déficit habitacional de la ciudad. En cuanto a la gestión en villas, el Ministerio de Desarrollo Económico, que existía durante el Gobierno de Mauricio Macri, desaparece, y los organismos dedicados a la reurbanización -la Secretaría de Integración Social y Urbana, y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad- quedan vinculados directamente a la Jefatura de Gabinete (CEyS, 2017). Esta reorganización institucional se corresponde con el peso significativo que pasan a adquirir las villas durante la gestión de Rodríguez Larreta, aspecto distintivo con respecto a su antecesor Mauricio Macri, ambos del mismo bloque político.

Ahora bien, la preocupación del nuevo gobierno de la Ciudad por promover procesos de reurbanización no quedó escindida de las dinámicas de desarrollo urbanístico. Pues las villas que comenzaron con estos procesos fueron la 31 y 31 bis, Rodrigo Bueno, Villa 20 y Playón de Chacarita, cada una de ellas emplazadas en áreas centrales de la ciudad, con proyectos de puesta en valor del suelo significativos: Autopista Ribereña<sup>1</sup>, Solares Santa María, Villa Olímpica, apertura de Av. Triunvirato, respectivamente.

En este sentido interesa preguntarse ¿qué ocurre cuando zonas ocupadas y utilizadas por ciertos sectores populares para hacer frente a la problemática de la vivienda, con acceso a condiciones centrales de localización, pasan a convertirse en áreas sobre las que se

---

<sup>1</sup> Al emplazamiento de esta autopista se suma toda una serie de desarrollos inmobiliarios de alta gama en terrenos vacantes en las proximidades de la Villa 31 y el Puerto Nuevo de Retiro. El *Distrito Quartier Puerto Retiro*, es un primer emprendimiento en ese sentido (<http://www.distritoquartierpuertoretiro.com.ar/>).

proyectan otros usos (turísticos, comerciales, residenciales) para sectores socio-económicos de altos ingresos?

En la Ciudad de Buenos Aires, como en otras ciudades contemporáneas, confluyen tres lógicas que habilitan el acceso y el habitar a su población. La lógica de la ganancia -donde la ciudad es objeto y soporte de negocios-; la lógica de la necesidad -impulsada por aquellos grupos y sectores sociales que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito del mercado formal-; y la lógica de lo público -donde el Estado actúa, a través de regulaciones y políticas, proveyendo, de variadas maneras, el sustento para el despliegue de las otras lógicas- (Herzer et al., 1994; Abramo, 2001; Rodríguez, 2005).

La apropiación del espacio urbano y de las externalidades que allí se concentran, resulta de la interacción compleja y contradictoria de esas diferentes lógicas, sustentadas por actores sociales con intereses en pugna en función de los objetivos, prioridades y de los recursos con que cuentan (Clichevsky, et al., 1990, Rodríguez, et al., 2007). Así “la ciudad y las condiciones sociales de su apropiación y disfrute son social y políticamente producidas” (Rodríguez, et al., 2007. p12). Un aspecto central en este análisis es pensar el papel que asume la centralidad en este marco.

Desde la lógica de la necesidad puede verse como los sectores populares se emplazan en ciertas áreas a través de la autoconstrucción de viviendas como forma de acceso a la ciudad, buscando cercanía a medios de transportes que posibiliten la movilidad a fuentes de empleo, áreas comerciales, colegios y equipamientos que les faciliten la reproducción de la vida.

Esta ponencia se propone analizar la situación de la Villa 31 y Rodrigo Bueno, localizadas en áreas próximas al centro de la ciudad. Abramo (2001) recupera nociones de la teoría de la “economía de proximidad” y distingue diferentes formas en las que es determinante la localización y la territorialidad, en este caso, de los asentamientos irregulares. Por un lado, la proximidad topológica, es la que da cuenta de la estructura de oportunidades (Kaztman, 1999) vinculadas a la cercanía de las villas a puestos de trabajo, servicios públicos, equipamientos e infraestructuras, lo que también repercute sobre el atractivo que las propias villas implican para quienes se instalan en ellas. Por el otro, una segunda noción, de orden clasificatorio, se asocia a la proximidad que se desarrolla entre los que habitan la villa en contraste con el entorno “formal”. La villa se constituye en un territorio diferenciado, al que se asocia una identidad fuertemente segregada del resto de la ciudad, que habilita una asociación de sentido entre villas dispersas geográficamente, pero próximas en términos de su definición jurídico política (Abramo, 2001).

La Villa 31 y Rodrigo Bueno, en tanto asentamientos informales producto de la autoconstrucción, constituyen formas populares de acceso a la ciudad con particularidades que los diferencian de sus entornos inmediatos, en áreas donde a través de los años se han producido diversas transformaciones urbanas bajo la existencia de otras lógicas por fuera de la “necesidad”.

Así, desde la lógica de la ganancia se han desarrollado diversos emprendimientos urbanos en estas áreas centrales de la ciudad, lo que implica inscribir disputas por el espacio urbano ocupado por sectores sociales ubicados en extremos opuestos en términos de ingresos. En los últimos años se puede observar la reinstalación de estas controversias a partir de proyectos orientados a poner en valor ciertas áreas degradadas cercanas al centro, tal como ha sucedido con Puerto Madero y los intentos de impulsar el Proyecto Retiro (en Retiro) y el emprendimiento Solares Santa María (en la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors, en la Costanera Sur)<sup>2</sup>.

En las últimas décadas a escala global se desarrollaron planes de reestructuración y refuncionalización urbana mediante los cuales, zonas céntricas en desuso, altamente degradadas, se reconfiguran como nuevas centralidades (Cuenya, 2011). El caso del perímetro ribereño que comprende la zona de Puerto Madero-Costanera Sur y Retiro (Puerto y terminales de transporte) es una de las expresiones más agudas a nivel local de ese fenómeno. Los procesos de renovación urbana impulsados en Puerto Madero y Retiro producen modificaciones claves en la estructura de la centralidad urbana<sup>3</sup>: cambios en la

---

<sup>2</sup> La especulación inmobiliaria formal afecta notablemente esa característica originaria de acceso desmercantilizado que implicaban los asentamientos informales. Por el alza de los precios del mercado formal y por la propia expectativa que a veces desata un proyecto inmobiliario que afecta a una villa de la ciudad, se tiende a construir un mercado informal que se amplía conforme se restringe el acceso a otras modalidades habitacionales para sectores populares. Actualmente el alquiler en villas y las ocupaciones de suelo vacante con fines de compra-venta introducen una fuerte impronta mercantil en barrios originados a partir de la “lógica de la necesidad”.

<sup>3</sup> Entendemos por centralidad urbana a la concentración de la oferta de bienes, servicios y actividades diversas en puntos estratégicos de redes viales (transporte públicos, autopistas) que atraen flujos cotidianos de movilidad poblacional y accesibilidad urbana. Cabe señalar el potencial relacional que adquiere este concepto pues “una pieza urbana” solo se entiende cabalmente en su dimensión de centralidad al ser resignificada por el sistema urbano en que se inserta (Abba, 2008). En este sentido Lefebvre define a la centralidad no como un carácter estático sino como movimiento dialéctico que cambia a lo largo del tiempo. La centralidad constituye así lo esencial del fenómeno urbano, refiriéndose a una centralidad que dialécticamente se constituye y destruye, se crea y extingue (Lefebvre, 1969). Asimismo sostiene que no existe ciudad ni realidad urbana sin un centro, pero “mientras ciertas relaciones de producción y de propiedad no cambien, la centralidad caerá bajo el golpe de los que utilizan estas relaciones y se benefician de ellas” (Lefebvre, 1972:103). La centralidad es pensada como la esencia del espacio urbano, donde no solamente se proyectan las relaciones sociales sino también se enfrentan las estrategias (Lefebvre, 1972). Lo urbano reúnen objetos y cosas y permiten la proximidad entre personas, que dan lugar a la vida social: a la centralidad; pero con ello también la libertad de reunir y manifestar las diferencias, los enfrentamientos, las confrontaciones y las contradicciones. “La ciudad construye, libera y aporta la esencia de las relaciones sociales: la existencia recíproca y la manifestación de las diferencias procedentes de los conflictos o que llevan a los conflictos” (Lefebvre, 1972:124). Así el fenómeno y el espacio urbano son también lugar y terreno donde se enfrentan las estrategias, no son de ninguna manera fines y metas, sino medios e instrumentos de acción” (Lefebvre, 1972: 93).

rentabilidad de los usos del suelo; una modificación funcional y físico espacial de áreas centrales estratégicas; y una reforma de los mecanismos de gestión pública<sup>4</sup>.

Estas transformaciones producidas en las áreas centrales inciden en las condiciones de localización de las villas próximas, por un lado permitiendo que estos habitantes se vean beneficiados en absorber una parte de esas externalidades positivas como acceso diferenciado a núcleos de empleo y renta, bolsas de servicio y comercio urbano, transporte colectivo, equipamientos y servicios públicos, así como a otros factores de accesibilidad. Por el otro, con fuertes amenazas de expulsión (Abramo, 2001). Cómo se da esta tensa coexistencia entre el habitar de sectores populares –y su concomitante aporte como fuerza de trabajo a la dinámica urbana en la que se inscriben- y la generación de transformaciones rentables vinculadas a las dinámicas económicas y financieras locales y globales, es uno de los puntos clave en este trabajo.

Esta ponencia se propone analizar las dinámicas urbanas que presenta la céntrica comuna 1, concretamente la zona de Retiro - donde se encuentra la Villa 31 y 31 bis- y la Costanera Sur -en la que se ubica Rodrigo Bueno-, tomando en cuenta el emplazamiento de estos habitantes históricamente y las posteriores transformaciones urbanas. En este marco, no sólo se conjuga la lógica de la ganancia y de la necesidad sino también la lógica pública, pues el poder estatal juega un papel clave en el desarrollo de estas nuevas dinámicas urbanas. Esta articulación compleja de lógicas es particularmente expresiva en los casos que abordaremos, dada la confluencia entre:

- la existencia de territorios producidos por sus propios pobladores con fines habitacionales;
- la decisión pública de intervenir en la integración urbana y homologación de la prestación de servicios en estos barrios -revirtiendo una posición hostil a ambos barrios que caracterizó la gestión que tiene continuidad en la actual jefatura de gobierno-; y,
- las oportunidades de desarrollo inmobiliario de alta gama en los entornos de ambas villas -que se mencionaron líneas arriba-, y que parecen ser el factor decisivo en el cambio de posición por parte del Estado local.

---

<sup>4</sup> Siguiendo a Cuenya (2011) uno de los principales propietarios de grandes extensiones de suelo estratégicamente ubicados es el Estado Nacional, lo cual la iniciativa de impulsar importantes proyectos urbanos ha recaído especialmente en éste. A comienzos de 1990, en el marco de la reforma del estado, los cambios en el andamiaje legal e institucional posibilitaron al Estado Nacional a vender y concesionar predios e inmuebles considerados innecesarios. Pero también es significativo el rol que desempeña el gobierno local en tanto dispone de un poder jurídico que le permite cristalizar a través de normas administrativas la estructura espacial que regulan los procesos de creación y uso de suelo urbano, así como de la ejecución de obras públicas. Estas actuaciones inciden en la valorización del suelo (plusvalías urbanas) que experimentan los terrenos reconfigurados como nuevos distritos de centralidad (Cuenya, 2011).

También resulta relevante comprender el rol que ejercen los profesionales, organismos públicos de defensa y organizaciones con injerencia territorial en el marco de los procesos de reurbanización. En ambas villas, especialmente en Rodrigo Bueno, los “técnicos” jugaron un rol clave de apoyo al reclamo de urbanización de los pobladores, y actualmente desempeñan una función de acompañamiento de las instancias barriales e institucionales en las que se dirime el curso de acción estatal.

A partir de los anuncios de urbanización de ambas villas, a cargo de diferentes agencias del Gobierno de la Ciudad, se generaron varias instancias de decisión de los procesos y planes urbanísticos a implementar, que guardan importantes diferencias en cada caso. Aunque la Ley N° 3.343 dispone que los términos en los que se urbanizará la Villa 31 deben ser acordados, definidos y ejecutados con participación barrial, las instancias ejecutivas involucran en forma errática y poco clara a la población. En Rodrigo Bueno, el proceso, iniciado en el marco del Tribunal Superior de Justicia, incluyó desde el comienzo a delegados barriales, aunque el proceso no está exento de tensiones y disputas.

Ambos casos, además, implican un desafío para el conjunto de los actores involucrados, respecto a las definiciones de estándares en las obras a realizar y protocolos de actuación frente a temas poco conocidos o discutidos a nivel local (como la regularización de inquilinos en villas, el tratamiento de la seguridad barrial o la transferencia dominial que asegure la tenencia y resguarde de procesos de gentrificación).

De este modo, se busca analizar el proceder del gobierno local en el marco de estas intervenciones de urbanización e integración social y los modos de participación que asumen los habitantes en esta dinámica a los fines de abordar las tensiones existentes entre el desarrollo de proyectos de renovación, las modalidades del hábitat popular en estas áreas centrales de la ciudad y las formas en las que esas tensiones se procesan políticamente.

## **Bibliografía**

ABRAMO, Pedro. La teoría económica de la favela. Cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. En *Boletín CF+S*. Madrid, España. Noviembre 2001. Disponible en línea: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/apabr.html>

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (CEyS). Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires. CESBA. 2017. 95 p. ISBN 978-987-4097-41-5

CUENYA, Beatriz. Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. En *Revista Cadernos Metr pole*. 13(25), pp. 185-212, jan/jun. 2011. ISSN: 2236-9996. San Pablo, Brasil.

CLICHEVSKY Nora, HERZER Hilda. Construcción y administración de la ciudad latinoamericana. Buenos Aires. IIED-AL. 1990. 526 p.

HERZER, Hilda y PÉREZ, Pedro. gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina. Nairobi. Hábitat-ONU. 1994

KAZTMAN, Rub n. Activos y estructuras de oportunidad. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. CEPAL-PNUD Montevideo. 1999.

LEFEBVRE, Henri. El derecho a la ciudad. Madrid. Ed. Península. 1969. 169 p. ISBN 8429709169

LEFEBVRE, Henri. La revolución urbana. Madrid. Alianza Editorial. 1972. 198 p. ISBN: 84-206-1378-9

RODRIGUEZ, María Carla, DI VIRGILIO María Mercedes, PROCUPEZ Valeria, VIO Marcela, OSTUNI, Fernando, MENDOZA Mariana y MORALES Betsy. Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el  rea Metropolitana de Buenos Aires. Documento de Trabajo no. 49. Buenos Aires.  rea de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). 2007. ISBN 978-950-29-0980-6

RODRÍGUEZ, María Carla. Como en la estrategia del caracol...Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires. Ed. El cielo por Asalto. 2005. 191 p. ISBN 978-98-790-3527-6