María Carla Rodríguez (coordinadora)

Territorio y habitar en la postpandemia

Transformaciones recientes de la Región Metropolitana de Buenos Aires

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
IIGG GINO GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES · UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

CLACSO

TERRITORIO Y HABITAR EN LA POSTPANDEMIA

TRANSFORMACIONES RECIENTES DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Rodríguez, María Carla
Territorio y habitar en la postpandemia : transformaciones recientes de la Región Metropolitana de Buenos Aires / María Carla Rodríguez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires, 2024.
Libro digital, PDF - (IIGG-CLACSO /)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-29-2042-9

1. Urbanización. 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 3. Hábitat Urbano. I. Título.
CDD 353.55

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:
Políticas del hábitat, reestructuración socioterritorial, urbanización popular, estudios urbanos interdisciplinarios

TERRITORIO Y HABITAR EN LA POSTPANDEMIA

TRANSFORMACIONES RECIENTES DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

María Carla Rodríguez
(coordinadora)

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
IIGG GINO GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

CLACSO

Martín Unzué - Director
Ignacio Mancini - Coordinador del Centro de Documentación e Información
Lucía Ariza, Pablo Barbetta, Alejandro Kaufman, Susana Murillo, Fabián Nievas, Luciano Nosetto, Senda Sferco, Facundo Solanas y Melina Vázquez - Comité Editor
Nicolás Varela- Coordinación técnica
Eduardo Rosende - Corrección y edición
Silvia Leone - Diseño de portada
Pablo Jeifetz (Equipo Profesional Interdisciplinario del MOI) - Imagen de portada

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
Pte. J.E. Uriburu 950, 6º piso | C1114AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina | www.iigg.sociales.uba.ar

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva
María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial
Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Librería Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE
Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a libreria.clacso.org

Territorio y habitar en la postpandemia : transformaciones recientes de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Buenos Aires: CLACSO, abril de 2025).
ISBN 978-950-29-2042-9

CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.
La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Suecia
Sverige

Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

ÍNDICE GENERAL

Introducción
María Carla Rodríguez 9

— PRIMERA PARTE —
Aristas teórico-conceptuales

Sobre la urbanización popular: tendencias actuales y lógicas de producción social emergentes en regiones metropolitanas de América Latina
María Carla Rodríguez 21

Renovación urbana, gentrificación y centralidades: abordajes conceptuales de las transformaciones socioespaciales desde el sur global
María Florencia Rodríguez 47

— SEGUNDA PARTE —
Re-escalamientos, movilidades y procesos sociopolíticos

Hogares inquilinos en Buenos Aires: acceso a la vivienda en alquiler y proceso de inquilinización
María Mercedes Di Virgilio y Carolina González Redondo 81

Caracterización de la dinámica constructiva en la ciudad de Buenos Aires a cinco años de la sanción del Código Urbanístico
Carolina González Redondo 123

La politización del ordenamiento urbano en la ciudad de Buenos Aires. Reformas al código urbanístico, movimientos vecinales y elecciones a jefe de gobierno en la pospandemia
Joaquín Benitez 145

Renovación "surconurbanizada": transformaciones espacial-territoriales, continuidad pública-estatal. El caso del municipio de Quilmes
Matías Galgano y María Cecilia Zapata 173

Reflexiones sobre las antiguas áreas industriales: espacios del terciario y transformaciones territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires
Soledad Arqueros Mejica, María Eugenia Goicoechea, Diego Vázquez, Claudia Reta, María de la Paz Toscani, Carolina González Redondo, Matías Galgano, Jonathan Grauberger, Micaela Alcalde y Manuel González Ugarte..... 207

— TERCERA PARTE —
Políticas públicas de hábitat: características, efectos, desafíos

Los modos de gestión de la política habitacional porteña: reflexiones de las últimas décadas
María Cecilia Zapata 231

Una caracterización de la política habitacional nacional y su inserción en la dinámica territorial en los municipios costeros de la RMBA
Camila Chiara, Jonathan Grauberger, María Cecilia Zapata y María Carla Rodríguez 255

¿Qué es la integración sociourbana? Definiciones, alcances y obstáculos de la nueva política de reurbanización integral en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Mercedes Najman y Denisse Brikman 301

Desafíos para la producción de nuevo suelo urbano con finalidad social en la RMBA. El caso del proyecto ARCA del Barrio Comunitario Norita Cortiñas
Yamila Rodríguez Alagastino, Ricardo Apaolaza y María Carla Rodríguez 343

Análisis de los efectos socioterritoriales de dos políticas de intervención urbanística reciente en barrios populares de la RMBA: el Programa "Mi Pieza" y los "Proyectos de Obras Tempranas"
Ricardo Apaolaza, Albano Vergara, Luciano Faidutti y María Carla Rodríguez 373

De las autoras y autores 397

María Carla Rodríguez

INTRODUCCIÓN

Esta publicación presenta resultados colectivos de un proyecto inscripto en una línea longitudinal de investigación desarrollada en el Instituto de Investigaciones Gino Germani con financiamiento de la Universidad de Buenos Aires,[1] que tuvo por objetivo general indagar los modos en que las políticas e inversiones públicas en materia de hábitat e infraestructuras modelaron e interactuaron con diversos contextos urbanos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, e identificar distintos efectos sociales y territoriales. El período abordado con mayor profundidad, 2019-2023, fue afectado por la situación extraordinaria provocada por la pandemia de COVID-19, que modificó sustancialmente las condiciones cotidianas de vida y, entre ellas, también las vinculadas con el ejercicio de las actividades de investigación. En relación con nuestra investigación de base, consistente en un estudio multimetodo de abordaje multiescalar, nos condujo a apoyarnos en una mayor explotación de diversos tipos de fuentes secundarias, a construir nuevos aprendizajes en el ejercicio de realización de entrevistas y reuniones mediadas por el uso de tecnologías de *streaming*, así como a la formulación de nuevas preguntas asociadas con los efectos del desafiante contexto.

Focalizada inicialmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, los avances de la investigación condujeron a que cobrara relevancia el

1 Proyecto UBACYT 20020190100082BA SECyT-UBA "Territorios urbanos en transformación: políticas públicas de hábitat e infraestructura y dinámicas del habitar en el AMBA (2010-2020)" co-dirigido por María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio.

recorte más amplio de la Región Metropolitana, a partir del dinamismo observado en los procesos de expansión de la urbanización y la necesidad de tomar en cuenta las nuevas coronas en formación como marco para analizar el significado y comprender la relevancia de las territorializaciones de las políticas de hábitat que estudiamos. No obstante, de acuerdo con las fuentes disponibles y los antecedentes, el foco en algunos casos se mantuvo en el AMBA o bien se propusieron ciertos recortes particulares, que alimentan la reelaboración conceptual sobre la dinámica de la región (en particular la reconfiguración de corredores y análisis de flujos que reconfiguran internamente las territorialidades metropolitanas).

En este marco, vimos acelerarse tendencias precedentes del neoliberalismo urbano, en particular las referidas a las dinámicas estructurales de restricción para el acceso al suelo urbano por parte de amplios sectores de población. También asistimos a una nueva fase de ejecución de la obra pública —entre ellas, los programas de política habitacional— como herramienta de reactivación económico-social y a la puesta en marcha de la política nacional de integración social y urbana dirigida a la urbanización popular más ambiciosa formulada en Argentina. Todo ello, en interacción con un contexto donde la RMBA como parte de las grandes ciudades, tras la disrupción pandémica, continuaron consolidándose como objeto de negocio y especulación, impulsadas por una mercantilización expandida de los bienes y servicios urbanos que inducen procesos globales de desarrollo territorial desigual (Pradilla y Marques, 2022) y extractivismo urbano inmobiliario (Pintos y Astelarra, 2023).

La creciente financiarización de la economía durante las últimas décadas siguió su curso, en vínculo con el aumento de la conectividad y la movilidad, afectando como correlato la modificación de las relaciones entre y dentro de las principales áreas metropolitanas y produciendo un conjunto de mutaciones en su organización, funcionamiento, morfología y paisaje (De Mattos, 2016). Como consecuencia, es posible observar un aumento sostenido de los precios del suelo en los enclaves urbanos más buscados para construir, pero también en zonas menos atractivas para los inmobiliarios (Baer, 2012; Fidel, 2013) e, inclusive, en los mercados informales del hábitat urbano (Rodríguez *et al*., 2018). En términos de la vida cotidiana, la expansión sostenida de los procesos de inquilinización formales e informales del hábitat residencial, parecieran dan cuenta de los efectos de estas macrotendencias, que continúan generando sostenidas presiones desterritorializadoras sobre las poblaciones más vulnerables y precarizan las condiciones del habitar de amplios sectores sociales. No obstante, junto con la creciente financiarización de la vivienda y los impactos de las crisis financieras

globales, la inquilinización también se asocia con transformaciones más profundas en las estructuras sociales y los mercados laborales (Arundel y Doling, 2017).

La reconfiguración de antiguas y nuevas centralidades y periferias metropolitanas (Rodríguez y Di Virgilio, 2016; Di Virgilio y Serrati, 2019) se expresa, con sus particularidades, en distintas ciudades (Coulomb, 2018; Pinedo López y Lora Ochoa, 2019). Específicamente, en la RMBA se advirtió el dinamismo de los procesos de expansión de la urbanización en la tercera y cuarta coronas, a la par que se observó el reforzamiento de la centralidad tradicional (CABA), la dinamización de centros secundarios y la progresiva consolidación de un sistema de nuevas centralidades conformadas en torno a las autopistas, el transporte privado y las nuevas dinámicas territoriales (Ciccolella y Vecslir, 2010; Ciccolella *et al*., 2015; Vecslir *et al*., 2017).

Los capítulos de esta publicación dan cuenta de diversas aristas y dinámicas que adquirieron estos procesos a escala *mezzo* y microespacial, considerando distintos contextos urbanos (Di Virgilio y Aramburu, 2019) y tipos de hábitat (Marcos *et al*., 2015). Los estudios nacionales sólo recientemente comenzaron a avanzar en una perspectiva comparativa que, en nuestro caso, permite nutrir la comprensión de los efectos diferenciales que produce la interacción entre las políticas e inversiones públicas y los distintos contextos urbanos, a la vez que dar cuenta de la relación entre las características de los diferentes entornos y la vida cotidiana de la población. En este marco, la publicación propone desplegar una actualización conceptual elaborada a la luz del proceso de investigación empírica sobre los años pasados recientes (2019-2023). Desde una mirada comparativa y multiescalar, indaga las dinámicas y tendencias de producción y transformación territorial de nuevas y antiguas centralidades y periferias en la RMBA, junto con los modos en que las lógicas de producción social del hábitat en esos territorios se han tensionado y transformado. Asimismo, sitúa el papel del Estado e indaga las políticas de hábitat más recientes, una temática sobre la cual el balance y la reflexión informada es tan incipiente como necesaria.

Los distintos capítulos aportan elementos y vertebran interpretaciones frente a los siguientes interrogantes: ¿cómo interactúan las políticas e inversiones públicas en materia de hábitat e infraestructuras urbanas con los diversos contextos urbanos metropolitanos y tipos de hábitat? ¿Qué efectos diferenciales se reconocen sobre las dinámicas del habitar de la población que allí reside? ¿Qué papeles y alcances tienen los entramados organizacionales ligados con la reproducción de la vida cotidiana presentes en dichos territorios? ¿Cómo contribuyen estos factores a explicar variaciones en las tendencias de reconfiguración de las nuevas y antiguas centralidades y periferias en el AMBA?

Consideramos que el hábitat se presenta como un "núcleo duro" en la reproducción de las relaciones sociales, vinculando políticas e inversiones públicas, suelo, mercado inmobiliario y sistema financiero: formal, informal y sus conexiones. Por ello los trabajos apuntan en particular a captar los efectos de las políticas e inversiones públicas en hábitat e infraestructura bajo diversos procedimientos y arreglos institucionales, considerado el papel de las mediaciones estatales en relación con la distribución, concentración o desposesión de la población destinataria respecto del acceso y disfrute de la ciudad y sus atributos distintivos (en otros términos, la concreción del derecho a la ciudad) (Rodríguez, 2018; Rodríguez y Di Virgilio *et al*., 2007; Rodulfo y Boselli, 2015). De este modo, abordamos la urbanización en general y la urbanización popular en particular, como procesos de territorialización, es decir, como espacios social y políticamente construidos, asumiendo que la espacialidad forma parte de nuestra comprensión acerca de cómo funciona el mundo, la identidad individual y colectiva y los sentidos sobre cómo producir e interpretar el conocimiento.

La obra se organiza en tres partes.

En la primera, **Aristas teórico-conceptuales**, se incluyen tres capítulos.

En el denominado "Sobre la urbanización popular: tendencias actuales y lógicas de producción social emergentes en regiones metropolitanas de América Latina", María Carla Rodríguez introduce coordenadas para la conceptualización de la urbanización popular y problematiza sus tendencias. Para ello, parte de reconocer la complejidad y variedad de morfologías que adquiere, considerando un gradiente de modalidades de mercantilización-desmercantilización moduladas, a su vez, por la intervención (y no intervención) pública estatal. De este modo, perfila la urbanización popular un proceso complejo de producción territorial que se muestra tensionado entre dos lógicas sociopolíticas con sentidos divergentes: el emprendedorismo y la autogestión.

Por su parte, en "Renovación urbana, gentrificación y centralidades: abordajes conceptuales de las transformaciones socioespaciales desde el sur global", María Florencia Rodríguez propone una reconstrucción teórico analítica a partir de un abordaje multidimensional y multiescalar. Estructura una revisita conceptual de lo global a lo local y recorre las principales categorías de los estudios urbanos con perspectiva crítica que dan cuenta de las principales reconfiguraciones en esos niveles.

La segunda sección, **Re-escalamientos, movilidades y procesos sociopolíticos**, incluye cinco trabajos.

En el primero, "Hogares inquilinos en Buenos Aires: acceso a la vivienda en alquiler y proceso de inquilinización", María Mercedes Di Virgilio y Carolina González Redondo analizan las tendencias de crecimiento en los mercados formales e informales de alquiler y echan luz sobre la gran heterogeneidad de la población inquilina en el AMBA. A partir del análisis de datos censales y de la Encuesta Permanente de Hogares, caracterizan los hogares inquilinos en cuanto a su composición y sus condiciones sociales, económicas y habitacionales y trazan algunas pistas sobre los factores que intervienen en el alquiler como estrategia residencial, procurando identificar en qué medida esto responde a las restricciones y dificultades para el acceso a la vivienda en propiedad y en qué medida se relaciona con los cambios sociales, culturales y laborales que la bibliografía destaca para otras ciudades del mundo.

En el capítulo "Caracterización de la dinámica constructiva en la ciudad de Buenos Aires a cinco años de la sanción del Código Urbanístico", Carolina González Redondo aporta evidencia empírica original sobre el crecimiento de la superficie edificada en la ciudad y su relación con las distintas políticas urbanas implementadas. En particular, recupera el debate en torno al código urbanístico y sus principales lineamientos y los contrasta con la evidencia producida al sistematizar información de permisos oficiales de obra. Asimismo, coloca la lupa sobre los convenios urbanísticos, que se muestran como una aparentemente nueva herramienta para reproducir la tradicional práctica de normar por excepción.

De manera complementaria, el texto de Joaquín Benitez, "La politización del ordenamiento urbano en la ciudad de Buenos Aires. Reformas al código urbanístico, movimientos vecinales y elecciones a jefe de gobierno en la pospandemia", analiza los sentidos con los que distintos actores significan la ciudad, el ordenamiento urbano y el crecimiento demográfico a partir de tres episodios: la sanción de la primera y extensa modificación al código urbanístico (CUr) con la Ley 6361/20 propuesta apenas un año después de su entrada en vigencia; la introducción de modificaciones en tres zonas en los barrios de Núñez y Belgrano durante 2022 y la discusión por el futuro del CUr y del ordenamiento urbano porteño durante la campaña a jefe de gobierno de 2023. El autor muestra cómo la sanción del CUr, lejos de estabilizar un ordenamiento jurídico-administrativo y traer previsibilidad a la planificación de la ciudad, la producción de inmobiliaria y la habitabilidad de sus barrios, ha abierto un campo de disputa permanente por la orientación general del ordenamiento urbano.

Seguidamente, el trabajo de María Cecilia Zapata y Matías Galgano, "Renovación 'surconurbanizada': transformaciones espacial-territoriales, continuidad pública-estatal. El caso del municipio de Quilmes",

da cuenta de los modos particulares con que se concreta el avance del mercado inmobiliario durante el *boom* (2002-2008) en una ciudad conurbanizada. Analizan las características distintivas de la renovación quilmeña, que tiene implicancias en la modificación del entramado urbano, comporta un componente locacional específico —la actuación de un sector empresarial extremadamente quilmeño— y un Estado que no interviene como promotor. De este modo, dan cuenta de la constitución de un perfil específico de la renovación: la surconurbanizada, en torno a la estructuración progresiva y sostenida de un corredor de valorización diferencial en Quilmes Este, que fue desplazando la actividad comercial desde el oeste hacia este sector, luego de la inauguración de la autopista en el año 2002.

Como cierre de esta sección, en "Reflexiones sobre las antiguas áreas industriales: espacios del terciario y transformaciones territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires", Soledad Arqueros Mejica y equipo ponen en escena su formulación del concepto "espacios del terciario" que madura a partir del progreso de la investigación —al ensanchar su objeto de la ciudad central a la metropólis— estudiando políticas de promoción de distritos y distritos que parecieran surgir y desarrollarse sin políticas. A su vez, las autoras y autores diferencian estos espacios de aquellos indagados por la bibliografía en la perspectiva de las ciudades globales y reflexionan sobre su dimensión social, dialogando con los estudios de gentrificación y mixtura social.

Finalmente, la tercera parte, **Políticas públicas de hábitat: características, efectos, desafíos**, aborda el estudio de las políticas de hábitat como un observatorio privilegiado de la dinámica político-institucional de la Argentina reciente.

En "Los modos de gestión de la política habitacional porteña: reflexiones de las últimas décadas", María Cecilia Zapata reflexiona sobre el modelo de gestión de la política habitacional argentina de las últimas décadas, a partir del caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Para ello recurrió al análisis de un conjunto de políticas de producción de hábitat ejecutadas desde la crisis de 2001 a la actualidad, para dar cuenta de la especificidad del aspecto económico y social que proponen cada una de ellas. El análisis demostró que experiencias alternativas de producción de vivienda a la históricamente priorizada (la autogestionaria, pero incluso la "llave en mano focalizada") permitieron el ingreso de nuevos actores sociales y económicos al sector que posibilitaron un desarrollo más integral de la política. Específicamente, las experiencias autogestionarias de producción de hábitat impulsaron disputas concretas por el derecho a la belleza, al hábitat digno y a la ciudad. En un escenario como el actual, en el que la política habitacional dejó de ser una prioridad por parte del aparato

estatal, reflexionar sobre sus productos y resultados es primordial para asumir el desafío de buscar alternativas más integrales a la producción masiva de vivienda accesible y digna para la población.

En el siguiente capítulo de la sección, "Una caracterización de la política habitacional nacional y su inserción en la dinámica territorial en los municipios costeros de la RMBA", Camila Chiara, Jonathan Grauberger, María Cecilia Zapata y María Carla Rodríguez realizan una descripción y análisis de las políticas nacionales (el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Desarrollo Social) y su ejecución a escala municipal en la franja de municipios de la RMBA con frente costero. Allí indagaron los modos en que dichas políticas se desplegaron y su relación —o disociación— con los procesos de renovación y revalorización en curso. Se constató que la condición periférica parece presentar mayor incidencia que las asimetrías norte/sur en términos de la magnitud de la precariedad habitacional (Tigre en el eje norte, presenta importantes deficiencias). Y si bien se registró una mayor cantidad de barrios populares en los distritos del sur, esto se refuerza aún más si consideramos el sur de CABA como parte del eje sur. No obstante, el desempeño del sur porteño no escapa de su condición de ciudad central de la RMBA. Por lo tanto, persiste una concentración de la precariedad habitacional asociada a la centralidad urbana que habla del peso de su acceso como condición de sobrevivencia para amplios sectores urbanos y que fue acompañada por los mayores niveles de intervención en magnitud e inversión por parte de las políticas habitacionales nacionales, más allá de los distintos signos de gobierno.

A continuación, en "¿Qué es la integración sociourbana? Definiciones, alcances y obstáculos de la nueva política de reurbanización integral en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Mercedes Najman y Denisse Brikman abordan el cambio de paradigma en relación con el tratamiento estatal frente a la problemática de villas y asentamientos existentes en la ciudad. Se pasó de un paradigma dirigido por un criterio de erradicación de estos barrios populares, a uno de radicación guiado por una lógica de promover su integración sociourbana al resto de la ciudad. A partir de este giro, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dio impulso a procesos de integración sociourbana en cuatro barrios populares de la ciudad, tres de los cuales estuvieron bajo la órbita del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). A ocho años de iniciadas estas intervenciones, en este capítulo se analiza cuáles son los significantes y definiciones que, desde el Estado local, se construyeron en torno a la integración sociourbana. Asimismo, considerando que la política del IVC se implementó en tres barrios populares de la ciudad —Rodrigo Bueno, Villa 20 y Playón de

Chacarita— se analizan las características específicas y los alcances diferenciales que esta política asumió en los tres territorios considerados.

Por su parte, en "Desafíos para la producción de nuevo suelo urbano con finalidad social en la RMBA: el caso del proyecto ARCA del Barrio Comunitario Norita Cortiñas", Yamila Rodríguez Alagastino, Ricardo Apaolaza y María Carla Rodríguez analizan la implementación del programa ARCA de la Secretaría de Integración Sociourbana en la RMBA y problematizan ciertas características sobre los sentidos en disputa en torno a cómo se define y cuál es la integración social posible y deseable en la Región Metropolitana, así como los niveles de profundidad ya alcanzados en los años previos a 2024 por el carácter neoliberal de la institucionalidad pública a través de su impacto en distintas limitaciones detectadas para la implementación del programa. Al poner la lupa a escala local sobre el proyecto "Norita", también evidencian cómo la política de suelos de los municipios de la segunda y tercera corona del sur de la RMBA se fue reorientando hacia modalidades "pro-*countries*". En el caso del municipio de Almirante Brown, las diferentes normativas de usos del suelo sancionadas en el período reciente a nivel local —en particular, la Ordenanza 11.819/20— tendieron a generar un efecto de escasez relativa sobre las pocas tierras urbanas disponibles, así como de alza de los precios de las zonas rurales. Si bien la coproducción de saberes construidos entre universidades, profesionales y organizaciones permitió presentar argumentos técnicos y contraalternativas ante la municipalidad para argumentar por el emplazamiento del ARCA, la desfavorable correlación de fuerzas llevó a que fueran dejadas de lado en el juego de saber-poder que se manifiesta en este tipo de situaciones, dejando el proyecto Norita librado a las capacidades de sus actores promotores, sin el Estado presente.

Finalmente, Ricardo Apaolaza, Albano Vergara, Luciano Faidutti y María Carla Rodríguez, en "Análisis de los efectos socioterritoriales de dos políticas de intervención urbanística reciente en barrios populares de la RMBA: el Programa 'Mi Pieza' y los 'Proyectos de Obras Tempranas'", abordan la SISU como un gran laboratorio donde se integraron distintas herramientas y recursos financieros para implementar políticas públicas nacionales dirigidas a la recualificación integral de la urbanización popular. Bajo esa lupa, analizan las líneas urbanísticas más destacadas —por su carácter masivo y escalar— implementadas por la SISU a escala de la región metropolitana: los programas "Mi Pieza" y los "Proyectos de Obras Tempranas" (POT).

Para concluir, los análisis de las políticas de hábitat en diálogo con las reconfiguraciones territoriales de la RMBA que aquí presentamos nos desafían a seguir profundizando la perspectiva comparativa en términos epistemológicos, teóricos y metodológicos. A indagar y po-

ner en diálogo estos procesos con otras reconfiguraciones urbanas y regionales que están teniendo lugar en el territorio nacional, en otras ciudades metropolitanas de América Latina, con discusiones y procesos del sur global emergente, así como con las periferias del norte global. También pretendimos aportar algunos elementos para un necesario balance de los diseños e implementaciones de las políticas públicas del hábitat y acceso al suelo de calidad, para un debate situado en Argentina que, no obstante, se enmarca en la necesidad de nutrir futuros deseables con territorios de vida para un pueblo cuya casa es la tierra que habitamos en común.

BIBLIOGRAFÍA

Arundel, Rowan y Doling, John (2017). The end of mass homeownership? Changes in labour markets and housing tenure opportunities across Europe. *Journal of Housing and the Built Environment*, (32), 649-672.

Baer, Luis (2012). Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana: tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 43-58.

Ciccolella, Pablo y Vecslir, Lorena (2010). *Nuevos espacios del terciario y transformación metropolitana en Buenos Aires*. Actas del XI Seminario Internacional: Red Ibe, Mendoza, 28-30 de octubre de 2010.

Ciccolella, Pablo; Vecslir, Lorena y Baer, Luis (2015). Revitalización de subcentros metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta. *Contexto, Revista de la Facultad de Arquitectura Universidad Autónoma de Nuevo León*, (11), 11-27.

Coulomb, René (2018). Sustentabilidad de la centralidad urbana e histórica. Una reflexión desde el centro histórico de la ciudad de México. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, (2), 29-49.

De Mattos, Carlos (2016). Financiación, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, (42), 24-52.

Di Virgilio, María Mercedes y Aramburu, Florencia (2020). La heterogeneidad social y espacial en el Gran Buenos Aires: Apuntes para el análisis. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, (13), 1-21.

Di Virgilio, María Mercedes y Serrati, Pablo Santiago (2020). Tipos residenciales y procesos de micro-segregación en la antigua periferia sur de la ciudad de Buenos Aires: Una mirada desde la perspectiva de la movilidad residencial. *Revista Argentina de Sociología*, (26), 99-139.

Fidel, Carlos (2013). Las ciudades latinoamericanas: Los precios inmobiliarios en las zonas habitadas por los desposeídos. *Theomai*, (27-28), 16-30.

Marcos, María; Mera, Gabriel y Di Virgilio, María Mercedes (2015). Contextos urbanos de la ciudad de Buenos Aires: una propuesta de clasificación de la ciudad según tipos de hábitat. *Papeles de Población*, 21 (84), 161-196.

Pinedo López, José W. y Lora Ochoa, Carlos (2019). Nuevas centralidades urbanas: definición, tipologías y consolidación. *ACE: Architecture, City and Environment*, (39), 105-128.

Pradilla Cobos, Emilio y Márquez López, Lisett (2022). La desigual intervención estatal sobre los territorios en América Latina. *Territorios*, (46), 1-17.

Pintos, Patricia Andrea y Astelarra, Sofía (2023). *Naturalezas neoliberales: Conflictos en torno al extractivismo urbano inmobiliario*. Editorial el Colectivo.

Rodríguez, María Carla (2018). Políticas de hábitat, villas y ciudad. Tendencias actuales y futuros posibles. *Oculum Ensaios*, 15 (3), 495-517.

Rodríguez, María Carla; Rodríguez, María Fernanda y Zapata, María Cristina (2018). Mercantilización y expansión de la inquilinización informal en villas de Buenos Aires, Argentina. *Invi*, 33 (93), 125-150.

Rodríguez, María Carla y Di Virgilio, María Mercedes (Eds.) (2016). *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*. Espacio Editora.

Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, María Mercedes *et al.* (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. AEU-IIGG FSOC-UBA.

Rodulfo, María y Boselli, Nicolás (2015). Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. *Vivienda y Ciudad*, (2), 30-41.

Vecslir, Lucas; Blanco, Juan; Nerome, Mariana; Sciutto, Facundo; Maestrojuan, Pablo y Rodríguez, Lucas (2017). Estructuración de la centralidad y movilidad cotidiana en el sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Transporte y Territorio*, (17), 267-287.

— PRIMERA PARTE —

ARISTAS TEÓRICO-CONCEPTUALES

María Carla Rodríguez

SOBRE LA URBANIZACIÓN POPULAR: TENDENCIAS ACTUALES Y LÓGICAS DE PRODUCCIÓN SOCIAL EMERGENTES EN REGIONES METROPOLITANAS DE AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se conceptualiza e indagan las tendencias actuales que presenta la urbanización popular en América Latina. Se parte de considerar el proceso de urbanización como dinámica sociohistórica de transformación territorial por la cual sectores de superficie de la tierra se intervienen y habilitan para constituir asentamientos humanos aglomerados como ámbitos de la reproducción de la vida y sostén del conjunto de las relaciones que estructuran la sociedad en sus dimensiones materiales y simbólicas. Esto es, en la actualidad, acumulación del capital (producción, circulación y cambio), reproducción de la población (fuerza de trabajo y no trabajo) y reproducción del orden jurídico-político-ideológico (política, Estado). Siguiendo a Henry Lefebvre (1970), se asume que el espacio urbano posee propiedades estructurales en tanto medio de producción (a través de los usos del suelo urbano) pero también como parte misma de las fuerzas productivas (en tanto espacio abstracto socialmente producido). De carácter multifacético, el espacio urbano refiere a una multiplicidad de aspectos sociomateriales ligados con la localización de determinados eventos (función de contención) y con las posibilidades de exteriorización de las relaciones sociales (función de orden social). De este modo, la producción y apropiación del territorio, junto con la tecnología, el conocimiento y el trabajo, definen el potencial productivo de una sociedad.

Se considera, de este modo, la urbanización en general y la urbanización popular (UP) en particular, como procesos de territorialización, es decir como espacios social y políticamente construidos, asumiendo que la espacialidad forma parte de nuestra comprensión acerca de cómo

funciona el mundo, la identidad individual y colectiva y los sentidos sobre cómo producir e interpretar el conocimiento.[1] En el territorio se despliega un conflicto central entre el *espacio abstracto* —externalización de las prácticas político-económicas del capitalismo: mercado y Estado, que demandan crecientemente *fragmentos intercambiables* de ciudad— y el *espacio social* —espacio de valores de uso producidos por la interacción de todas clases en la vida cotidiana que, por definición, es heterogéneo e irreductible— (Lefebvre, 1970). El territorio expresa entonces una construcción social activa y compleja, que ancla la vida cotidiana de los habitantes a partir de definir un juego de relaciones de clase intrínsecamente conflictivo, donde no sólo antagonizan, sino también se yuxtaponen y ensamblan lógicas de producción mercantil simple y ampliada y modalidades desmercantilizadoras, todas ellas co-producidas en articulación con lógicas estatales que alientan u obstaculizan esos procesos de acuerdo con las dinámicas de poder de los entramados involucrados. Las políticas varían a lo largo del tiempo, pero en el caso de los procesos de urbanización, dejan marcas materiales perdurables en el territorio, que persisten más allá de los gobiernos y las correlaciones de poder que las originaron.

Bajo esta clave analítica, el capítulo introduce coordenadas para la conceptualización de la urbanización popular en América Latina y su caracterización en el contexto de las actuales tendencias generales de urbanización de las regiones metropolitanas del continente. En segundo lugar, problematiza posibles tendencias de evolución de la urbanización popular, considerando la complejidad y variedad de formas que adquiere en un gradiente mercantilización-desmercantilización, siempre modulado por las formas de intervención/no intervención pública estatal. En ese marco, la urbanización popular (UP) queda interpelada entre dos lógicas sociopolíticas de producción con sentidos divergentes: el emprendedorismo y la autogestión. Finalmente, presenta algunas conclusiones, de tipo prospectivo, como ejercicio de transducción, en clave lefebvriana, sobre futuros posibles de la urbanización popular.

1. LA URBANIZACIÓN LATINOAMERICANA EN LA ETAPA DE LA FINANCIARIZACIÓN CAPITALISTA

Iniciados los años 1970, se produjeron profundas transformaciones espaciales, sociales y culturales a escala planetaria, que dieron como producto un nuevo tipo de organización territorial del poder económico, caracterizado por mercados abiertos y desregulados de la acción estatal,

1 Y que los estudios urbanos tienden a incorporar a partir de aportes de la geografía social y en particular del denominado giro espacial (Jessop, 2004; Lindon, 2010; Soja, 2010).

que abonaron una generalizada liberalización económica, el predominio de la expansión del capital financiero y la remercantilización de los modos de vida. Las interpretaciones sobre las transformaciones del espacio urbano están asociadas con los cambios del sistema económico ocurrido con la llegada de esta nueva fase de modernización capitalista (De Mattos, 2010) conocida como neoliberalismo (Harvey, 2007; Bourdieu, 1997).[2]

Bajo el impacto sostenido de la financiarización neoliberal,[3] se desencadenó una metamorfosis de lo urbano (De Mattos, 2016) en cuyo transcurso —asociada con un aumento explosivo de la conectividad y la movilidad— se modificaron las relaciones entre las principales áreas urbanas del mundo, que intensificaron sus interacciones y pasaron a constituirse en componentes de una red urbana global. Al mismo tiempo, se produjeron transformaciones intraurbanas de la organización, funcionamiento, morfología y paisaje, manifestando una tendencia a la implosión/explosión característica del pasaje desde la "ciudad" hacia lo urbano generalizado (Lefebvre, 1970). Estas transformaciones se relacionan con el aumento sustantivo de la capacidad de la urbanización para absorber los excedentes del capital sobreacumulado que se produjeron en esta etapa. Se trata de un fenómeno que había sido previsto tempranamente por Lefebvre (1970), quien hipotetizó que, con la caída de la rentabilidad de las inversiones en el sector industrial en el mundo occidental, se incrementaría el monto de capitales que se desviaría hacia un "segundo circuito" de acumulación, que adquiere un papel preponderante, provocando dicha metamorfosis urbana (Lefebvre, 1970, p. 165).[4] El crecimiento de las inversiones inmobiliarias

2 Portes y Roberts (2005) a partir de los resultados de una investigación comparativa realizada en varias ciudades latinoamericanas, sostuvieron que son los efectos del neoliberalismo, "implementado bajo la influencia y estrecha dirección de las instituciones globales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional", los que permiten comprender la desigualdad en las ciudades latinoamericanas contemporáneas, antes que las relaciones causales de interdependencia y pérdida de referencialidad del papel de los Estados nacionales, propuestas por la teoría de la ciudad global.

3 Excede los alcances de este trabajo, pero deben mencionarse las profundas transformaciones territoriales impulsadas por el acelerado proceso de urbanización en China durante el mismo periodo, bajo políticas conducidas por un Estado fuertemente centralizado, que paralelamente articuló sus políticas comerciales de inserción en este contexto mundial, acelerando un proceso de acumulación inédito, que posibilitó a 800 millones de personas salir de la pobreza en cuatro décadas (García Linera, 2024) y convertirse en simultáneo en el principal emisor de CO_2 del planeta seguido de Estados Unidos, India y Rusia (https://fr.statista.com/infographie/28677/part-des-emissions-mondiales-de-co2-par-pays/, consultado el 18-5-24).

4 El crecimiento del "segundo circuito" se alimentó con los arreglos institucionales relativos a la titulización (securitización) de activos inmobiliarios. Los inversores

vinculadas con la financiarización tuvo —y continúa teniendo— mucho mayor incidencia que en el pasado sobre las transformaciones urbanas. En particular desencandenó la expansión territorial desmesurada del tejido urbano que se tradujo globalmente en un fuerte aumento del consumo de tierra per cápita (aunque las mayorías se quedan fuera del beneficio del promedio estadístico),[5] así como en la formación de un tipo de áreas urbanas donde los límites entre lo urbano y lo rural tienden a ser cada día más difusos.

En América Latina, la inserción históricamente subordinada, en esta fase del capitalismo neoliberal financiarizado, ha profundizado el *desarrollo territorial desigual* tanto entre la región y los países hegemónicos, como entre los países de la región y al interior de cada uno. Como lo han señalado David Harvey (2012) y Emilio Pradilla junto con Lisett Márquez (2022), el capital sobreacumulado en los países industriales hegemónicos o en los productores árabes de petróleo, encontró en los países subordinados —y en particular en las grandes metrópolis de América Latina— socios financieros e inmobiliarios dispuestos a hacer negocios a partir de las estancadas estructuras de soportes materiales de vivienda, comercio, entretenimiento y servicios destinadas a los perceptores de plusvalía, los burócratas y empleados de altos ingresos; y, también, poseedores locales de capital sobreacumulado interesados en convertirse en rentistas o usar la inversión inmobiliaria como mecanismo de lavado de dinero para el crimen organizado, que ha crecido notablemente en las últimas décadas, sobre todo en países como México, Colombia o Brasil.

El impacto de la financiarización operó y opera sobre las particularidades territoriales de América Latina, que interesa precisar de manera sintética: i) el proceso de urbanización acelerado en ocho décadas y caracterizado por la formación de gigantescas metrópolis (Pradilla y Márquez, 2022); ii) la extensa y masiva urbanización popular autoproducida en este contexto, gestada por amplias capas de sectores populares trabajadores y sin trabajo, básicamente insolventes, que no tuvieron apoyo del Estado ni acceso a productos inmobiliarios del

institucionales (sociedades y fondos de inversión inmobiliaria, compañías de seguro, fondos mutuos, etc.), en su mayoría vinculados a grupos bancarios, pasaron a actuar como los principales intermediadores. Esta alquimia posibilitó transformar activos reales e inmóviles (inmuebles, infraestructuras) en activos financieros negociables en los mercados financieros (De Mattos, 2016).

5 En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), por ejemplo, mientras que para el año 2013 en los barrios populares nacidos por tomas de tierras la densidad era de 39 habitantes por hectárea, en los nuevos barrios cerrados había tres habitantes por hectárea (datos construidos por el Arq. Raúl Fernández Wagner —Instituto del Conurbano/Universidad Nacional de General Sarmiento— para 2013).

mercado formal (Pírez, 2016); iii) la existencia de un creciente y diversificado mercado irregular del suelo y de inmuebles (Abramo, 2012) y de vastas áreas residenciales carentes de infraestructura y servicios básicos, aun luego de décadas de desarrollo capitalista y programas multimillonarios de mejoramiento barrial.

Como expresión espacializada, el *desarrollo territorial desigual* en la etapa de la financiarización exacerba la microsegregación social y la fragmentación urbano-barrial o de proximidad (barreras y muros de todo tipo) a la par que induce la expansión desmesurada de las superficies urbanizadas. No solo se incrementa la desigualdad en el acceso a la ciudad, sus bienes, servicios y oportunidades, sino que también se consolidan redes y circuitos sociales segregados, que se potencian con la segmentación del sistema educativo y del mercado de trabajo (Segura, 2017). La vecindad de grupos de niveles de ingreso muy diverso y de formas de vida a veces contrapuestas, acentúa las tensiones entre vecinos y refuerza las prácticas excluyentes de separación física. Ya las zonas populares no son homogéneamente ocupadas por pobres, porque fueron proliferando estas islas de programas de clase media y alta y se incrementaron las tendencias a la expulsión y desplazamiento de los sectores sociales de menores ingresos a localizaciones cada vez más distantes y desventajosas o su confinamiento mediante la densificación sostenida de barrios populares preexistentes, sin posibilidad de expansión.

En efecto, la *especulación inductiva* (Jaramillo, 2021) ha sido un mecanismo clave de la reconfiguración territorial, donde capitales importantes han emprendido operaciones urbanísticas de gran magnitud, modificando la estructura previa de usos del suelo. Tal modalidad no tiene la apariencia de especulación, pero los inversionistas logran combinar la ganancia propiamente capitalista con la captura de incrementos en el precio del suelo urbano, donde hacen la diferencia sustancial. Por ejemplo, la segregación amurallada (barrios cerrados) le permite al promotor con fuerte capacidad de inversión trasgredir la convención urbana vigente en un momento, adquirir los terrenos a un precio moderado, y desarrollar el programa con un cambio radical en los usos preexistentes del suelo, que implica un aumento importante en su precio. En un número considerable de tales operaciones, es necesario que el Estado entre a facilitarlas mediante distintas acciones e instrumentos de sus distintos poderes. Las operaciones de renovación urbana conducidas por el Estado mediante mecanismos regulatorios específicos y usando tierra estatal en asociaciones público-privadas, son ejemplos paradigmáticos. Samuel Jaramillo (2021) ha demostrado en sus investigaciones los modos en que la *especulación inductiva,* sostenida por Estados nacionales y locales dirigidos por gobiernos tanto de

signo neoliberal como progresistas durante las últimas décadas, comandaron las tendencias de la urbanización metropolitana y provocaron efectos como la producción masiva de vivienda social en localizaciones hiper-periféricas, operaciones de renovación urbana de alta gama con sus secuelas de gentrificación, urbanizaciones privadas amuralladas (sea en barrios cerrados o torres de localización estratégica) y extensos parques habitacionales que permanecen desocupados.

En síntesis, las tendencias de la urbanización latinoamericana combinan la segregación social creciente —por ingresos y rentas y en términos de dotación de infraestructuras, servicios sociales y ámbitos públicos— y la fragmentación —por vialidades (confinadas, soterradas o elevadas), vallas, muros, cerramientos y sistemas de vigilancia electrónica y policial—, que se traducen en distancias sociales y culturales en línea de fuga, al priorizar y favorecer la existencia de enormes diferenciales de rentabilidad para la inversión inmobiliaria y su captura por unos pocos, sobre las necesidades del habitar de las mayorías.

2. POLÍTICAS URBANAS AL SERVICIO DE LA FINANCIARIZACIÓN: HOMOGÉNEAS Y DESIGUALES

El control sobre la producción y apropiación del territorio tiene una importancia estratégica para el control de otros medios de producción. Las relaciones de posesión y su externalización material, unidas a las relaciones de propiedad, constituyen el corazón del modo de producción capitalista. El capitalismo, como modo de producción, ha transitado periódicas crisis, al menos en parte, a través del uso del espacio para recrear las relaciones sociales que lo sustentan, configurando históricamente un desarrollo geográfico desigual (Harvey, 2004). En distintos contextos, se ha evidenciado que el dispositivo fundamental tras la localización y relocalización de las personas, recursos, actividades e instituciones en la ciudad es el Estado (Davidson, 2008; Díaz Orueta, 2013; Herzer, 2008; Rousseau, 2008), el cual no solamente organiza de manera activa procesos de concentración de activos y recursos como contracara de la desposesión de familias trabajadoras de bajos ingresos, sino que implementa una potente estrategia discursiva para reinterpretar su acción, como parte de una ideología destinada a reconquistar áreas de la ciudad y promover procesos de valorización urbana.

La acción del Estado ante el capital financiero ha sido un vector sustantivo de la desigualdad del desarrollo territorial (Pradilla y Márquez, 2022). Hay amplia evidencia respecto de que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial fueron —y continúan siendo— indispensables para proponer, debatir y aplicar las reformas estructurales, constitucionales y legislativas, para adecuar las instituciones al nuevo patrón de acumulación y mediatizar las conflictividades sociales emergentes.

En términos generales, la "gestión" pública, conforme a las recetas del ajuste estructural, se basó (y continúa haciéndolo) en la utilización de estrategias de "partenariado" público-privado, cuya aplicación, en aras de preservar el equilibrio fiscal, llevó a que la mayor parte de las actividades urbanas pasaran al sector privado, bajo la influencia de un discurso teórico-ideológico que privilegia el papel subsidiario del Estado y la austeridad fiscal como características de la buena gobernanza neoliberal (Rodríguez y Rodríguez, 2012). Así se desplegó una ola de políticas homogeneizantes compuesta por un "menú a la carta" de intervenciones y buenas prácticas promovidas por instituciones internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, CAF, etc.) que se propagaron por las ciudades de la región (Delgadillo, 2014).

Para construir nuevas oportunidades de negocios, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Estado nacional y/o local han propuesto, aprobado, aplicado y juzgado sobre temas como: las infracciones en torno a las leyes y normas que rigen aspectos cruciales de la urbanización y las condiciones para el flujo del capital —por ejemplo, las formas diversas de propiedad del suelo baldío y construido (pública, privada, comunal, condominal, compartida, empresarial, accionaria, fragmentaria, etc.) de acuerdo a los marcos jurídicos de cada país—; las transferencias de propiedad y sus costos fiscales; los montos diferenciados de los impuestos prediales y las llamadas "recuperaciones de las plusvalías urbanas"; los reglamentos de construcción y urbanismo que fijan los usos del suelo, las densidades e intensidades edilicias, las alturas de los inmuebles, los procesos de aprobación y costos de distintas licencias; las normas "especiales" que permiten modificarlas y/o evadirlas; las condiciones de libre circulación de los capitales trasnacionales y "blanqueos" de capitales, sus formas de asociación y actuación con el capital inmobiliario, el funcionamiento de la banca hipotecaria, los mecanismos de financiarización de la construcción; los incentivos económicos y facilidades administrativas otorgadas a determinadas zonas territoriales o distritos especiales y las características del planeamiento urbano estratégico.

Este último tomó las formas de organización de las grandes empresas privadas, basado en megaproyectos o intervenciones urbanas previstas por el capital inmobiliario o alianzas público-privadas (APP), introduciendo infraestructuras en localizaciones de oportunidad de negocios (que pueden ser la "revitalización", el desarrollo inmobiliario de áreas específicas interiores, bordes urbanos o directamente ámbitos regionales (autopistas, nuevos ferrocarriles, infraestructura hidráulica, etc.) (Pradilla y Márquez, 2022). De este modo, aplicando políticas homogéneas sobre territorios con condiciones diferenciadas y dispares, incrementaron las disparidades socioterritoriales y acentuaron la des-

igualdad del desarrollo interno al subordinarlo a garantizar la rentabilidad diferencial de la acumulación territorializada (Parnreiter, 2018).

El acceso al suelo urbano y la propiedad privada son piezas clave de este modelo de ocupación y explotación territorial. En América Latina, la consolidación de la "sacrosanta" propiedad privada asumida como un derecho de alcance ilimitado, continúa coronando y legitimando esta forma excluyente de desarrollo y sus injustos efectos sobre la vida cotidiana de millones (Rodríguez, 2021). En un continente donde treinta y dos personas privilegiadas acumulan la misma riqueza que 300 millones de las personas más pobres, esta desigualdad se encuentra íntimamente ligada con el patrón histórico de la posesión de la tierra, dado que los activos no financieros aún representan el 64% de la riqueza total (OXFAM, 2020). Aunque se criminaliza frecuentemente los procesos de ocupación de tierras de los sectores populares, se omite que los grandes usurpadores históricos y presentes son, siempre, los actores más poderosos, que han contado con la ayuda proactiva —que incluye la omisión y tolerancia— de la intervención estatal. De este modo, los ganadores han recibido suelo de patrimonio estatal en condiciones altamente subsidiadas o abonando cánones irrisorios para el desarrollo de sus proyectos inmobiliarios o de explotación comercial, o bien han ocupado descaradamente espacios públicos, generado procedimientos para evadir las cargas impositivas que nadie controla, "colgarse" de los servicios públicos y cometer diversos actos delictivos que quedan invisibilizados.[6]

Los subsidios a la demanda para la producción de viviendas sociales han sido otra opción importante para estas operaciones de especulación inductiva. Estudiando las políticas habitacionales del siglo XXI, Hidalgo-Dattwyler *et al.* (2020), con base en un estudio comparativo entre países con gobiernos neoliberales y progresistas de América Latina, concluyen que, a pesar de la diversidad entre ambos bloques geopolíticos y las diferencias internas que ocurren en su interior, en ambos casos se ha favorecido a los sectores financiero-inmobiliarios nacionales o internacionales mediante la periferización de la vivienda social, hacia los límites de las grandes regiones urbanas latinoamericanas. Asimismo, señalan que la articulación estrecha y muchas veces corrupta entre el Estado y los capitalistas financieros, constructores e

6 En el AMBA, para el año 2020, 100 mil lotes y 50 mil viviendas terminadas en 590 barrios cerrados, clubes de campo y *countries* de la provincia de Buenos Aires, figuraban como baldíos o pagaban impuestos como tierras rurales según la agencia ARBA (Cufré, 2020). En la ciudad de São Paulo, ese mismo año, podía escucharse por *Facebook* el programa "Café com Boulos" donde un candidato a alcalde perteneciente al Movimiento dos Trabalhadores Sem-Teto (MSTS), señalaba el correlato paulista de estas irregularidades de los poderosos actores capitalistas.

inmobiliarios —con el ejemplo destacado del escándalo transnacional de Odebrecht[7]— es la que está haciendo y rehaciendo el mapa de los procesos de urbanización en América Latina y de la producción habitacional para las clases trabajadoras.

Con el despliegue de la financiarización, el suelo se ha tornado crecientemente inaccesible para amplias capas de población, por ello crece la inquilinización en todos los niveles de ingreso, bajo modalidades tanto formales como informales. A nivel global, la crisis hipotecaria de 2008 encontró en el alquiler un mecanismo para la extracción de renta inmobiliaria, conformando grandes carteras globales de activos y propietarios corporativos ligados al mercado financiero. En América Latina, este proceso se ha intensificado en las dos últimas décadas. Según datos de CEPAL, desde el año 2000 creció en un 8,8% el porcentaje de domicilios en alquiler, siendo México, Paraguay, Uruguay y República Dominicana los países con una variación por sobre la media, mientras que Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Nicaragua experimentaron alzas por sobre el 20% (Rolnik *et al*., 2021). En los mercados formales, en países como Chile, Colombia y México aparecieron actores vinculados con el arriendo en gran escala a través del modelo multifamiliar (edificios completos para arriendo), en general con tipologías correspondientes a unidades mínimas, tipo habitación hotelera, con servicios compartidos y también asociados al mercado del *e-commerce*, vinculando el alquiler residencial con plataformas de estadías de corto plazo como *Airbnb* (Vannuchi, 2020).

Como identifican Rolnik *et al.* (2021), América Latina se encuentra en un proceso de transformación de sus políticas públicas de vivienda, otorgando cada vez más centralidad a las posibilidades que el arriendo permite, a través de dos grandes modelos: a) asociación público-privada: basada en captación privada y valorización inmobiliaria de suelo público, con emprendimientos de propietarios corporativos destinados al arriendo en parte subsidiado, para una población que puede pagar parte del alquiler. El subsidio al alquiler puede securitizarse y los emprendedores reciben incentivos fiscales, tributarios y urbanísticos para la construcción, al tiempo que permanecen vinculados a la política pública por un período determinado contractualmente; b) conexión de la población de bajos ingresos con el parque privado de arriendo disperso, con subsidio basado en el modelo de *voucher*. Este modelo

7 En 2016 un documento del Departamento de Justicia de Estados Unidos confirmó, después de la confesión de la empresa, que Oderbrecht había pagado aproximadamente U$S 788 millones en sobornos para viabilizar aproximadamente cien proyectos en doce países: Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, Venezuela y en África, Angola y Mozambique (*La Nación*, 27 de mayo de 2018).

realza la conexión de la provisión habitacional con asentamientos populares que, consolidados, serían su territorio privilegiado. En efecto, la inquilinización se instaló como un mecanismo privilegiado de extracción de rentas por el capital financiarizado y su lógica penetró en los procesos de urbanización popular, donde el emprendedorismo individualizante campea como ilusión de escapar de la pobreza junto con la expansión de la economía ilegal (tráfico de drogas, armas y personas) que retroalimenta el circuito.

Por último, la política dirigida a clausurar la tolerancia social y política hacia los procesos de tomas y ocupaciones de tierras y sus formas de organización colectivas, se expandió en el continente mediante nuevas oleadas de leyes nacionales "antitoma", discursos y prácticas criminalizadoras y ejercicios de desalojos violentos, que coexisten con la expansión de mercados informales y, territorios controlados por poderes fácticos.

3. ¿QUE SON LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN POPULAR? ENSAYANDO UNA DEFINICIÓN

Aquí se definen los procesos de urbanización popular como prácticas de autoproducción de la vivienda y otros componentes urbanos asociados necesarios para la vida, que emergieron en el contexto de los procesos de urbanización constitutivos de las metrópolis y ciudades latinoamericanas, ante la imposibilidad de resolver su acceso mediante el mercado o los mecanismos de provisión estatal mediante sus instrumentos de políticas públicas. Se la reconoce por gestar patrones particulares de territorialización, en su mayor parte, aunque no exclusivamente, a partir de la ocupación irregular del suelo e inmuebles, muchas veces originada en actuaciones estatales. Constituye un rasgo distintivo de la urbanización latinoamericana y, como toda la actividad de la construcción, configura una parte significativa del universo de la economía popular.[8]

Las viviendas populares, más allá de que se produzcan como bien de uso, para satisfacer una necesidad básica de las familias insolventes que la precisan, al ser un producto del trabajo humano y contener un tiempo determinado de éste, tienen valor y es posible asignarle un precio en el mercado, que puede realizarse, si su productor deja de consumirla y la introduce en el cambio (Pradilla, 1982, p. 19). Esa incorporación como venta o alquiler en el mercado urbano informal (Abramo, 2012) produce un cambio importante: el acceso a esos bienes depende de la

8 Aunque insuficientemente potenciada mediante políticas que podrían dinamizar sus rasgos desmercantilizadores y de predominio de la lógica autogestionaria, centrada en la producción de bienes de uso y servicios abundantes mediante trabajo organizado sin patrones, para satisfacer necesidades y cuidados que requieren la reproducción de la vida.

disponibilidad de dinero (Cravino, 2006) y se introduce en relaciones del circuito capitalista. Jaramillo ha señalado que la lógica mercantil simple guía mayoritariamente estos procesos del componente residencial de la urbanización popular pero, al mismo tiempo, la urbanización popular interactúa con la dinámica general de la urbanización capitalista en los diversos contextos urbanos en que se emplaza. En efecto, las formas no plenamente mercantiles de producción de la urbanización en las principales ciudades latinoamericanas son fenómenos persistentes que representan una proporción muy relevante de la superficie urbanizada y de la población asentada. Algunos estiman que esta "urbanización popular" representa cerca de la mitad de la superficie y de la población en las grandes ciudades de América Latina (Duhau, 1998). Su importancia relativa puede percibirse al observar la relación que se da entre la magnitud de la urbanización formal para sectores de bajos recursos y la producción popular de vivienda.

Para comprender las características de dicha complejidad, interesa evidenciar la enorme heterogeneidad de las formas de producción y consumo de los componentes de la urbanización en las sociedades latinoamericanas, con sus variadas dinámicas y las complejas relaciones que existen entre ellas. Como señala Pírez (2016), el vínculo entre la producción popular y algunas relaciones mercantil-capitalistas es importante, mucho más de lo que habitualmente se percibe. Si bien la autoconstrucción se caracteriza por la aplicación de trabajo no pago por las tareas constructivas, su producción incluye un segmento mercantil que transfiere recursos monetarios al proceso capitalista en el sector, dado que requiere de insumos que deben ser adquiridos en el mercado (básicamente los materiales de la construcción y herramientas necesarias). Asimismo, al introducir la variable tiempo, lo que puede comenzar mercantilmente, puede continuar no mercantilmente y volver a una modalidad mercantil, presentando muchas combinaciones posibles y configurando trayectorias de urbanización que se comprenden considerando la relación entre las condiciones estructurales y el comportamiento de diferentes actores: económicos —fundamentalmente financieros—, sociales, populares y estatales, además de las familias (Pírez, 2016).

Ejecutada históricamente como consecuencia de la persistente brecha entre las características y alcances de la producción capitalista y la necesidad social de habitar, la urbanización popular asume distintas tipologías y variantes que combinan diferencialmente el papel jugado por los componentes individual-familiar y colectivo-organizado en las distintas etapas del ciclo del habitar (desde los asentamientos iniciados en tomas de tierras hasta los conjuntos habitacionales cooperativistas). Esas variantes, por tanto, han surgido con el objetivo prioritario de satisfacer las necesidades del habitar, para lo cual la

toma de decisiones ligadas al proceso productivo del hábitat queda en manos de los productores/habitantes. Dado el carácter masivo y estructural de la urbanización popular, el Estado también ha implementado progresivamente diversas estrategias que combinan la intervención/no intervención hacia estos sectores, las diversas modalidades de hábitat autoproducido y los submercados particulares que se fueron configurando a partir de esa autoproducción.

Los barrios populares son la expresión más frecuente de los procesos de urbanización popular, construidos a lo largo de las décadas, con trazas más o menos regulares, planificados para quedarse o imaginados como transitorios, fueron configurando las denominadas "villas", loteos y asentamientos en distintas localizaciones, cercanas a los lugares potenciales de trabajo o residuales en términos de interés económico y problemática ambiental. Configurados como dominios estructurados a través de varias formas de regulación extralegal, social y discursiva, conforman una geografía desigual y un mosaico de espacios valorizados y desvalorizados. Por su parte, en estos territorios el Estado distingue lo formal de lo informal (Portes, 1999) y opera de manera informalizada a menudo, obteniendo "una flexibilidad territorializada", que no se produce necesariamente con los mecanismos exclusivamente formales de acumulación y legitimación y permite conjugar gobernanza con despliegue mercantil.

Pero también se incluye la existencia de procesos de urbanización popular constituidos en las masivas y dispersas ocupaciones intersticiales de edificios en áreas urbanas consolidadas y a través del devenir posterior del habitar de conjuntos de viviendas originados en operatorias estatales y construidos por empresas. La urbanización popular asimismo da lugar a inquilinatos y diversas formas de alquiler de piezas y casas en barrios populares o en hoteles pensiones formales y edificios de inquilinato en la trama urbana regular, así como aquellos conjuntos materializados mediante la autogestión cooperativa en el contexto de políticas gestadas a partir del impulso de movimientos socioterritoriales autogestionarios u otros actores afines a esa concepción.[9] Finalmente, existe una urbanización popular del malhabitar, casi invisibles utilizando elementos livianos, precarios y móviles, en la calle y los espacios públicos.

De este modo la urbanización popular involucra todos los procesos de producción de vivienda y componentes urbanos que se realizan bajo iniciativa y control de los propios usuarios/habitantes, combinando mo-

9 Como la experiencia del capítulo cooperativo de la Ley Nacional de Vivienda en Uruguay y diversas políticas e instrumentos impulsados a partir de los años 1990 en Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, México, Panamá, El Salvador, entre otros (Rodríguez y Zapata, 2022).

dalidades de tipo individual/familiar (predominantes en las viviendas) y comunitarias, colectivas y organizadas (predominantes en el resto de los componentes urbano-barriales). Entre las segundas, que siempre están presentes en alguna medida, se reconocen:

i) Formas comunitarias tradicionales que recuperan prácticas colectivas (de ayuda mutua, faenas, ayllu, minga), principalmente de origen indígena y campesino;

ii) formas colectivas a través de grupos informales o asociaciones organizadas para tomar, solicitar o comprar tierra y gestionar servicios e infraestructura;

iii) formas colectivas organizadas que constituyen empresas sociales, tales como cooperativas, mutuales, que cuentan con asesoría técnica integrada o articulada. Se caracterizan por la existencia de decisiones colectivas y la acción planificada y organizada. Pueden ejecutar bajo diversas modalidades (manteniendo el control directo de la ejecución y contrataciones, subcontratando total o parcialmente componentes, utilizando o no aportes de ayuda mutua, etc.) y los destinatarios finales pueden ser familiares o bien mantener la figura colectiva. Estas empresas sociales pueden profundizar en mayor o menor medida sus diversos contenidos autogestionarios.

4. TENDENCIAS ACTUALES DE LA URBANIZACIÓN POPULAR EN METRÓPOLIS LATINOAMERICANAS

Las modificaciones que están ocurriendo actualmente en la cartografía de la urbanización popular en América Latina, están impactando sobre las lógicas de producción de las viviendas y el hábitat allí existentes, es decir, actúan sobre un universo preexistente, de por sí complejo y heterogéneo, incrementando esa complejidad. De este modo, se intensificaron —y así continúa la tendencia— las desigualdades socioterritoriales heredadas de fases anteriores que, a su vez, se desplegaron hacia el interior de los procesos de urbanización popular. Hacinamiento, barrios enteros sin agua, alquileres formales e informales que se vuelven impagables, endeudamiento familiar que crece como contracara del endeudamiento externo a escala macro, constituyen lo que la urbanista crítica Raquel Rolnik (2018) denomina la "colonización financiera del suelo y la vivienda" y que como tendencia distintiva de la urbanización popular en las metrópolis latinoamericanas, crece y se irradia desde las mismas. Se trata este de un proceso que opera mediante la expansión de los mercados informales del hábitat altamente expoliativos, que fijan precios afianzados en su carácter de rentas de monopolio para amplias capas populares —en particular mujeres jefas y migrantes que no tienen

otras opciones, como lo demuestra Rodríguez Matta (2022) para el caso de Santiago de Chile; o C. Rodríguez, F. Rodríguez y Zapata (2018) en la ciudad de Buenos Aires—, y que las políticas de hábitat neoliberales alientan y retroalimentan a través de mecanismos como subsidios para la emergencia tipo *vouchers*.

La mercantilización a través de la expansión del alquiler se ha desplegado en los territorios habitados por las clases populares (como ha ocurrido en Santiago, Buenos Aires, Lima, Bogotá, las principales urbes de Brasil y México DF), donde proliferan regímenes de control privado de la gestión territorial, inmersos —o no— en circuitos ilícitos y promovidos incluso por políticas públicas de distribución de *vouchers* para la demanda (Abramo, 2012). Crecieron los *cortiços* o conventillos dentro de las favelas, la construcción de habitaciones verticalizadas y las prácticas informales de corretaje inmobiliario que emulan las prácticas formales y gestan una *dinámica contractual que mixtura formas de servidumbre y de conflictividad*. En Brasil, las familias que ganan hasta dos salarios mínimos llegaron a destinar en promedio el 41,2% de su renta en 2018 a alquileres, e incluso más del 50% en algunas regiones metropolitanas (Fundação João Pinheiro, 2021). En Chile, en 2015, el 28% de los arrendatarios destinaba más de un tercio de sus ingresos familiares al pago del alquiler (Link *et al.*, 2019). En Argentina, en villas de la CABA, una encuesta de 2015 relevó que las familias inquilinas —mayoritariamente encabezada por mujeres, migrantes y jóvenes— destinaban hasta el 50% de sus ingresos familiares a alquileres (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires [CESBA], 2015).

Al separar la propiedad del uso, la vivienda se transforma en un servicio y la gestión habitacional cobra predominio sobre la producción a la hora de la rentabilidad obtenida. Según Rolnik *et al.* (2021), esta transformación acompaña la tendencia a la flexibilización de las relaciones formales de trabajo y vivienda en un movimiento doble de las economías periféricas como las latinoamericanas: por un lado, institucionaliza la precariedad y genera inseguridad en la reproducción de la vida; por otro, se gestiona esa misma inseguridad como "servicio" bajo la forma del arriendo temporal, permitiendo incrementar ganancias financieras en el mercado al presionar por mayor flexibilidad en las formas de actuación del poder público sobre todas las modalidades.

Como se mencionó previamente, las ciudades se han expandido en hectáreas por habitantes, mientras al mismo tiempo cientos de miles de inmuebles permanecen sin uso. Sin embargo, los habitantes acceden a viviendas de tamaño crecientemente disminuido, tanto en los nuevos productos ofrecidos por los mercados formales como en las ofertas del hábitat popular crecientemente inquilinizado. Este achicamiento de los espacios de la vivienda para uso privativo de las familias aún no ha sido estudiado en América Latina por la investigación académica.

Finalmente, como resultado de estas dinámicas, otro efecto a considerar es el incremento de la alienación residencial, la pérdida de capacidad de decisión acerca de las condiciones cotidianas del habitar, que ocurre como producto de la captura del proceso de producción del habitar y su explotación para los fines de la reproducción capitalista (Madden y Marcuse, 2018, p. 59; traducción propia). Por ello, los espacios habitables materializados para las amplias mayorías no resultan una expresión de las necesidades residenciales de quienes los habitan, sino de los intereses que han tomado el control (propietarios, desarrolladores, bancos y burócratas, entre otros), mediante el ensamble de roles e instituciones cuyo producto son las deshumanizadas leyes económicas del sistema capitalista, que rigen las dinámicas mercantiles y sus expresiones materiales para las mayorías populares insolventes: viviendas pequeñas, feas e inadecuadas.

5. LAS LÓGICAS SOCIALES QUE GUÍAN LA URBANIZACIÓN POPULAR ENTRE DIÁLOGOS Y POLÉMICAS CONCEPTUALES

Se parte de asumir que, al reconstruir la dinámica histórica de su conformación, el proceso de urbanización siempre es de naturaleza social y colectiva, mientras que su apropiación, también socialmente producida y legitimada (Clichevsky, 1991), puede adoptar distintas modalidades. En la sociedad capitalista, se rige por la lógica de la ganancia, por la primacía de la propiedad privada y se basa en la naturaleza conflictiva inherente a la contradicción entre producción social y apropiación privada que organizan ambos momentos. En ese marco general, en torno a la urbanización popular se han acuñado distintos conceptos. Son entramados que se hermanan parcialmente, se tensionan, dialogan o confrontan acerca del lugar de la urbanización popular como territorio en disputa o, más bien, como varios territorios en disputa sobre un mismo espacio, que quizás prefiguran mundos distintos y tal vez simbólicamente irreconciliables.[10]

Considerando la urbanización popular desde la reproducción de las relaciones sociales capitalistas, la informalidad da cuenta de los efectos urbanísticos y jurídicos de la estructura productiva y territorial de la

10 El barrio popular puede pensarse como un factiche (Latour, en Blaser, 2009; Carman y Carman, 2020) donde ya no son sólo contradicciones de un mismo universo sociocultural (entre objeto y acto, mercancía y derecho, hábitat y habitar, producto y proceso, bien de uso y bien de cambio) sino universos simbólicos divergentes, en coexistencia conflictiva (un orden centrado en la reproducción del capital y otro orden centrado en la vida —diversa y abundante— y sus cuidados), considerando el término "factiche" como la simbiosis en que "la objetividad y la subjetividad (y por tanto, la naturaleza, la cultura, la moralidad y la política) están enredadas unas con otras en un nudo indisoluble, porque los datos 'fácticos' son al mismo tiempo reales y hechos, o mejor dicho, son reales porque están siendo hechos" (Blaser, 2009).

dinámica urbana capitalista y pone de manifiesto el carácter multifacético y segmentado del mercado de trabajo y de tierra (que expresa la propia heterogeneidad del sistema social) (Clichevsky, 2009). Pero, al poner el foco en el reconocimiento de las lógicas sociales —encarnadas en actores— que guían el proceso de producción del territorio, se torna relevante la identificación de la lógica de producción mercantil simple en torno a la autoconstrucción de la casa —que se constituye inexorablemente entramada con la acción comunitaria requerida para producir los componentes urbanos y servicios necesarios para que la casa sea habitable, sean concomitantes o previos a su construcción en la historia de los barrios populares— dado que el trabajo invertido en ello efectivamente produce un valor asociado al objeto casa, que puede cambiarse cuando se decida o precise (apropiándose también del valor generado en común para la producción de los servicios asociados que la vuelven habitable).

Al identificar los rasgos específicos de la etapa de la financiarización y el modo en que atraviesan y modelan la urbanización popular, se evidencia la existencia de una contradicción estratégica entre las lógicas del emprendedorismo (el autoconstructor es una ficción semejante al Robinson Crusoe del barrio popular, que oculta el inevitable trabajo comunitario y colectivo que hace posible la existencia de las casas en la trama de la urbanización popular) y de la autogestión. El emprendedorismo tiene por sustrato el trasfondo de la producción mercantil simple en los procesos de urbanización popular y los empleos precarizados de autosubsistencia que proliferan entre los sectores populares. También se sustenta en el horizonte/quimera/ilusión de la posibilidad de transformarse en acumulación ampliada y los efectos subjetivos vinculados con la obtención de rentas, ya no producto del trabajo ni tampoco del derecho (mediante las economías de plataformas, la cripto, el alquiler, el consumismo, los consumos, se diluyen tanto el trabajo como los derechos como organizadores societales). La producción autogestionaria del hábitat, por su parte, implica la puesta en acto del trabajo colectivo —planificado— en el marco de unidades productivas autogestionarias —sin patrones— combinado con la ayuda mutua y organizado jurídicamente a través de la propiedad colectiva o comunitaria, para gestar el hábitat popular y sus distintos componentes desde una lógica centrada en la reproducción ampliada de la vida, es decir, maximizando la ocurrencia de procesos de desmercantilización y profundizando los niveles de participación y protagonismo de las comunidades y familias en el proceso, desde la etapa de su gestación al habitar y su reproducción social por y para las nuevas generaciones de habitantes.

En efecto, la urbanización popular se ha constituido en un activo objeto de disputa territorial e ideológica, material y simbólica, en tanto

componente de la gobernanza y profundización de la lógica mercantil en la etapa neoliberal, que reconoce un hito fundante a partir de la divulgación de *El otro sendero* de Hernando de Soto y de la circulación de las diversas camadas de políticas de regularización dominial y atención a la informalidad impulsadas desde los organismos internacionales de financiamiento (Clichevsky, 2009; Delgadillo, 2014). En este sentido, la tensión entre "emprendedorismo" y "autogestión" también evidencia la dimensión geopolítica de la problemática del hábitat y sus políticas (Hidalgo-Dattwyler *et al.*, 2020), y tiene una referencia empírica concreta en los arreglos organizativos, las prácticas productivas, la dinámica de las cadenas de valor en que se inscribe, las relaciones entre elementos mercantilizados y desmercantilizados, los instrumentos de política orientados a la urbanización popular y la necesidad de realizar un balance de los efectos y tendencias socioterritoriales que presenta.[11] La promoción del espíritu emprendedor es el trasfondo de las formulaciones clásicas de las políticas de regularización dominial y mejoramiento barrial integral y ha permeado profundamente las creencias y valores de la población que habita y trabaja en el mundo precarizado y flexible de la actualmente denominada economía popular.[12] La autogestión, por contrapartida, busca desmercantilizar, racionalizar, dotar de escala, institucionalizar, retrotraer la precariedad desde una lógica de interacción sin patronal, entre iguales/que son diversos/solidariariamente organizados y básicamente, generar políticas de Estado que promuevan estos procesos redistributivos y democratizantes.

Muy ligado con el tema previo, el análisis de la relación y distinciones entre autogestión y autoconstrucción evidencia la permanente tensión entre los alcances de la autogestión como principio general de organización social y económica y el recorte de la práctica de producción de la vivienda y el hábitat en el contexto de la urbanización popular. La autogestión del hábitat —o la producción social autogestionaria del hábitat popular (SELVIHP, 2022)— supone organización colectiva, planificación y direccionalidad hacia el Estado, con una perspectiva de empoderamiento popular. La autoconstrucción, por el

11 Además de efectos subjetivos y performativos de la dimensión cultural que constituyen una piedra angular de la construcción de legitimidad y orientan las dinámicas del entramado de actores (en otros términos, la batalla cultural).

12 Entendida como la economía empírica de las y los trabajadoras/es, sean dependientes o autónomos que viven de su trabajo (familias, comunidades, asociaciones, organizaciones y redes de cooperación o ayuda mutua, formales e informales). Dependen principalmente de la continua realización y desarrollo de su trabajo bajo formas dependientes o autónomas para sobrevivir y sostener proyectos colectivos de vida digna. No se trata de una economía para pobres, sino de parte constitutiva de la economía y, potencialmente, la base fundamental de una economía solidaria opuesta a la economía competitiva del capital (Coraggio, 2020).

contrario, es la práctica individual familiar, movilizada a través de los propios recursos y redes y centrada en la resolución de la vivienda. Su masificación en el contexto de producción de la urbanización popular se vincula con la existencia de un Estado con nula o acotada presencia y políticas divorciadas de las necesidades populares.[13]

Por último, consideraremos las vinculaciones entre autogestión y producción social del hábitat en el contexto de la urbanización popular. La literatura académica suele identificar a la autogestión como una de las prácticas del universo más amplio de la producción social del hábitat (PSH) en América Latina. Ahora bien, la PSH no surgió originalmente como un concepto académico, sino en el marco de un intercambio dialógico y organizativo multiactoral entre organizaciones sociales, no gubernamentales y activistas de derechos humanos en el proceso de gestación y articulación de Habitat International Coalition (HIC) para describir el papel central como sujetos productores en las diversas formas que estaba adoptando la autoproducción de la ciudad en los países latinoamericanos, de manera no mercantilizada, por parte de sectores sociales desposeídos del capitalismo (Pírez, 2016). Posteriormente, la academia adopta esta terminología que Ortiz (2012) —dirigente político e intelectual de rol clave en la trayectoria internacional de la HIC— puso asertivamente en forma, sintetizando la conversación colectiva y diversa en el seno de la HIC AL, para describir aquellas prácticas de producción de vivienda, infraestructuras, hábitat y ciudad que tienen como objetivo principal satisfacer las necesidades habitacionales de las familias y que tienen en común ser planificadas, dirigidas y controladas por sus productores/originadores a través de modalidades cuyos objetivos van más allá de los procesos de producción de hábitat limitados a las unidades individuales/familiares. Desde la perspectiva de la PSH, la vivienda se concibe a partir de la necesidad (y como derecho humano) por sobre su carácter mercantil, como un proceso más que como un producto, como un bien potencialmente abundante (dado que se lo continúa produciendo, aun precariamente en el contexto de pobreza y sin apoyos) y como expresión del acto de habitar, más que como un objeto (Ortiz, 2004). Se trata de procesos en los que la construcción de viviendas y demás componentes de la urbanización son el resultado progresivo de esfuerzos organizados que a veces se extienden por décadas, según los recursos disponibles, y en los que la práctica de dirección y control del proceso productivo

13 No obstante, de manera recurrente, numerosos actores confunden los términos. Por ejemplo, en 2011 desde el gobierno venezolano, en la personificación de su ministra Isis Ochoa, que propuso a FUCVAM un convenio de "promoción de la autoconstrucción" para la cual su pueblo demostró históricamente amplias capacidades, dado que el 60% y más de la planta de Caracas fue autoconstruida.

se manifiesta con variaciones a lo largo de sus distintas fases: diseño, ejecución, distribución y uso.

Dentro del universo de las experiencias de PSH, la práctica de la *autogestión del hábitat* implica la participación, capacitación, organización y solidaridad activa de las poblaciones. La autogestión del hábitat se refiere entonces a formas colectivas y organizadas de producción de hábitat desplegadas por organizaciones sociales (cooperativas, mutuales, movimientos sociales u otros actores sindicales o políticos) que, además de reservarse la práctica de la dirección y control del proceso productivo, buscan establecer vínculos con el Estado para la reapropiación de recursos y la transformación de la institucionalidad estatal a través de su desburocratización. Por sus características, desencadenan procesos de transformación de las subjetividades de las poblaciones participantes (Jeifetz, 2018). Las experiencias de autogestión no solo se refieren a la etapa de producción del espacio urbano común (la vivienda, la infraestructura, los equipamientos), sino también a las modalidades de uso y disfrute de ese bien producido colectivamente. En este proceso de producción y apropiación del espacio común también se están generando nuevas propuestas concretas de comunitarización (alternativas) para el desarrollo del hábitat compartido.

Se trata, por lo tanto, de modalidades de producción de hábitat a través de las cuales se generan procesos culturales, políticos, económicos y sociales de transformación de las relaciones de poder capitalistas. En suma, la autogestión del hábitat, a diferencia de otras prácticas de PSH, está enmarcada en una perspectiva política de transformación social, al mismo tiempo que fomenta prácticas concretas anticapitalistas de reapropiación de bienes urbanos comunes (Gutiérrez *et al*., 2016; Zapata 2024). De este modo, la concepción autogestionaria profundiza la perspectiva de integralidad asociada al despliegue de una concepción contracultural y explícitamente transformadora del orden social. Esto significan las consignas populares "la vivienda es el principio" (FUCVAM) o "moradia (vivienda) es la puerta de entrada para otros derechos" (UNMP) o "construyamos ciudades democráticas, sin expulsores ni expulsados" (MOI). Sin embargo, estas experiencias de la producción autogestionaria del hábitat se han desarrollado, sobre todo, en conjuntos de obra nueva (algunos con escalas significativas) o reciclajes dentro de la trama urbana.

PARA CONCLUIR: FUTUROS POSIBLES Y DESEABLES DE LA URBANIZACIÓN POPULAR

En este trabajo se desarrolló una reflexión teórica alrededor del ejercicio de conceptualizar la urbanización popular y sus actuales tendencias en contextos metropolitanos latinoamericanos, como un aporte a la

actualización del pensamiento social sobre las ciudades desde una perspectiva crítica, donde convergen la teoría urbana latinoamericana de base marxista con aportes de la geografía crítica feminista y decolonial. Por lo tanto, se trata de un pensamiento conjugado entre tensiones teóricas, que considero productivas para iluminar aristas —tal vez de mundos distintos, uno que no termina de nacer y otro en lento y catastrófico declive—, donde la consistencia habrá de decidirse en función del sentido estratégico, contextual y situado de la lectura.

Una de las principales conclusiones de este trabajo es que existe un amplio campo para la observación, sistematización y reflexión sobre el conocimiento de las condiciones de posibilidad para el escalamiento de la producción autogestionaria del hábitat y sus diversos componentes en el contexto de los barrios populares, considerados como la expresión más típica de los procesos de urbanización popular en la metrópolis del continente; así como para la construcción de nuevas urbanizaciones populares planificadas de acuerdo con estrategias territoriales de reasentamiento humano en el contexto de los futuros desafíos que se enfrentarán, como distintas manifestaciones de la crisis ambiental.

Metodológicamente, identificar, caracterizar y valorar los rasgos cualitativos fundamentales de un proceso masivo, como la urbanización popular, provee criterios orientadores de sentido en un mundo de "grandes datos" que permite prefigurar tendencias y escenarios futuros posibles incluso en contextos adversos y de restricción financiera.

De acuerdo con el diagnóstico de la diversidad de prácticas y capacidades yuxtapuestas identificadas, la urbanización popular puede ser recreada e imaginada desde una lógica de cuidados, donde la vida humana y no humana están en el centro de la organización social e institucional. Ello necesariamente implica un cambio del modelo de producción, consumo y circulación y el desarrollo de relaciones y modalidades de gestión público-comunitarias, desmercantilizadoras de la tierra y la vivienda, para recuperar el lazo que religa a los habitantes con la ciudad y sus barrios.

Para construir territorializaciones de la urbanización popular diversas, resulta necesario recuperar la memoria histórica de quienes supieron hacerlo en el pasado de otros modos, reconocer las persistencias actuales, recrearlas y actualizarlas en relación con el diagnóstico preciso de los sujetos sociales —actores y entramados—. La concepción autogestionaria y sus prácticas productivas y productoras de bienes comunes en el campo de la urbanización popular constituye una vía privilegiada para ensayar vías de transición social.

Los procesos de urbanización popular autogestionariamente gestados pueden contribuir a regenerar una ciudad que interactúe de otra manera con su entorno de naturaleza, con más espacio público y

equipamientos accesibles, con situaciones barriales de cuidado diversas y mucho más comunitarias, con instrumentos de política orientados a refuncionalizar y democratizar el acceso, uso y disfrute del parque construido que ya existe y se encuentra ocioso.

La existencia de tierras públicas/comunitarias, la materialización de viviendas cooperativas y la existencia de infraestructuras comunitarias de cuidados han sido consenso y sentido común en algunos contextos y lugares. Por ello la recuperación de esas otras epistemes, la posibilidad de contar la historia de otra manera, está en el centro de la agenda de investigación social, de su aporte a la interdisciplina y de su potencial productividad social y política.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Pedro (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38 (114), 35-69. https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002

Blaser, Mario (2009). The threat of the Yrmo: The Political Ontology of a Sustainable Hunting Program. *American Anthropologist*, 111 (1), 10-20.

Bourdieu, Pierre (1997). La esencia del neoliberalismo. *Revista Colombiana De Educación*, (35). https://doi.org/10.17227/01203916.5426

Carman, María y Carman, Victoria González (2020). Los límites de las divergencias entre saberes populares y expertos. El debate en torno a la conservación del delfín franciscana y las prácticas pesqueras sustentables. *Mana*, 26 (3), 1-39. http://doi.org/10.1590/1678-49442020v26n3a200

Clichevsky, Nora (1991). Sobre la planificación urbana posible en los ochenta: el caso del área metropolitana de Buenos Aires. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 87-98.

Clichevsky, Nora (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 14 (1), 63-88.

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) (2015). *La ciudad de Buenos Aires inquilinizada. Un análisis acerca del mercado formal e informal de alquiler como estrategia de acceso a la vivienda en la CABA*. CESBA. http://www.bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/90

Coraggio, Jose Luis (2020). *Economía social y economía popular: Conceptos básicos*. Consejo Consultivo, *Documento N° 1*, INAES/Ministerio de Desarrollo Productivo, Buenos Aires.

Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS.

Cufré, David (2020, 5 de septiembre). La usurpación del country. *Página 12*. https://www.pagina12.com.ar/289955-la-usurpacion-del-country

Davidson, Mark (2008). Spoiled mixture: Where does State-led "positive" gentrification end?. *Urban Studies*, 45 (12), 2385-2405.

De Mattos, Carlos (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Olacchi-Municipio de Quito.

De Mattos, Carlos (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, 18 (42), 24-52.

Delgadillo, Victor (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Revista Cadernos Metropole*, (16), 89-111.

Díaz Orueta, Fernando (2013). Sociedad, espacio y crisis en la ciudad neoliberal. En María Josepa Cucó (Ed.), *Metamorfosis urbanas: ciudades españolas en la dinámica global* (pp. 81-108). Icaria.

Duhau, Emilio (1998). La urbanización popular en América latina. En Emilio Duhau, *Hábitat popular y política urbana*. Porrúa–Universidad Autónoma.

Fundação João Pinheiro (2021). *Relatório déficit habitacional no Brasil 2016-2019*. http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/

Gutiérrez Aguilar, Raquel; Navarro Trujillo, Mina Lorena y Linsalata, Linda (2016). Repensar lo político, pensar lo común. Claves para la discusión. En Israel Inclán, Linda Linsalatta y Márgara Millán (Eds.), *Modernidades alternativas* (pp. 378-417). Editorial Del Lirio.

Harvey, David (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist Register*, 40, 63-89.

Harvey, David (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Akal.

Harvey, David (2012). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.

Herzer, Hilda (2008). *Con el corazón mirando al sur: Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Espacio Editorial. https://doi.org/10.34096/ps.n4.10402

Hidalgo-Dattwyler, Rodrigo; Santana-Rivas, Daniel y Quijada-Prado, Paula (2020). Cartografías geopolíticas de las ideologías habitacionales latinoamericanas (2005-2015). *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1), 127-139.

García Linera, Álvaro (2024). *La democracia como agravio*. CLACSO/ Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Jaramillo, Samuel (2021). Reorientación del gran capital hacia lo inmobiliario. *Punto Sur*, (4), 26-46. doi: 10.34096/ps.n4.10401

Jeifetz, Nestor (2018). El horizonte autogestionario desde una apropiación práctica y cotidiana del marxismo. Una mirada desde SELVI-HP. *Periferias, Revista de Ciencias Sociales*, 23 (26), 117-134.

Jessop, Bob (2004). Multi-level governance and multi-level metagovernance. En Ian Bache y Matthew Flinders (Eds.), *Multi-level governance* (pp. 49-74). Oxford University Press.

Lefebvre, Henry (1970). *La revolución urbana*. Alianza.

Lindón, Alicia (2010). Los giros teóricos: texto y contexto. En Alicia Lindón y Daniel Hiernaux (Coords.), *Los giros de la geografía humana. Desafíos y horizontes*. Anthropos.

Link, Felipe; Marín Toro, Adriana y Valenzuela, Felipe (2019). Geografías del arriendo en Santiago de Chile. De la vulnerabilidad residencial a la seguridad de tenencia. *Economía, sociedad y territorio*, 19 (61), 507-542.

Madden, David y Marcuse, Peter (2018). *En defensa de la vivienda*. Capitán Swing Libros.

Ortiz Flores, Enrique (2004). *Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización.* Casa y Ciudad.

Ortiz Flores, Enrique (2012). *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*. Habitat International Coalition.

OXFAM (2020). *Uneven ground. Land inequality at the heart of unequal societies*. International Land Coalition.

Parnreiter, Christof (2018). *Geografía económica: una introducción contemporánea.* Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

Pírez, Pedro (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *Quid 16, Revista del Área de Estudios Urbanos*, (6), 131-167.

Portes, Alejandro (1999). La economía informal y sus paradojas. En Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene Novacovsky (Eds.), *Informalidad y exclusión social*. Fondo de Cultura Económica/ SIEMPRO/OIT.

Portes, Alejandro y Roberts, Robert (2005). Globalization and Latin American Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, XXIX (1), 110-123.

Pradilla Cobos, Emilio (1982). Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina. En Emilio Pradilla Cobos, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. UAM – Xochimilco.

Pradilla Cobos, Emilio y Márquez López, Lisett (2022). La desigual intervención estatal sobre los territorios en América Latina. *Territorios*, (46), 1-17. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios

Rodríguez, Alfredo y Rodríguez Matta, Paula (2012). Santiago, una ciudad neoliberal (Experiencias latinoamericanas). *Questiones Urbano Regionales. Revista del Instituto de la Ciudad*, 1 (1), 101-126.

Rodríguez, María Carla (2021). *Hábitat, autogestión y horizonte socialista. Construyendo con y sin ladrillos la nueva sociedad*. Editorial El Colectivo.

Rodríguez, María Carla y Zapata, María Cecilia (2022). Saberes y disputas socializadas en el marco de la Escuela Latinoamericana de Autogestión del Hábitat de la SELVIHP. *Geographia*, 24 (53), 1-16.

Rodríguez, María Carla; Rodríguez, María Florencia y Zapata, María Cecilia (2018). Mercantilización y expansión de la inquilinización informal en villas de Buenos Aires, Argentina. *Revista Invi*, 33 (93), 125-150.

Rodríguez Matta, Paula (2022). La resolución de la necesidad de vivienda en la periferia histórica del Gran Santiago. En Pedro Pírez y María Carla Rodríguez (Comp.), *Las políticas neoliberales y la ciudad en América Latina, desafíos teóricos y políticos*. IIGG-UBA.

Rolnik, Raquel (2018). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM ediciones.

Rolnik, Raquel; Guerreiro, Isadora y Marín-Toro, Adriana (2021). El arriendo —formal e informal— como nueva frontera de la financiarización de la vivienda en América Latina. *Revista INVI*, 36 (103), 19-53. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582021000300019

Rousseau, Max (2008). "Bringing politics back in": La gentrification comme politique de développement urbain? Autour des "villes perdantes". *Espaces et sociétés*, (1), 75-90.

Roy, Ananya (2018). The potency of the state: Logics of informality and subalternity. *The Journal of Development Studies*, 54 (12), 2243-2246.

Segura, Ramiro (2017). Desacoples entre desigualdades sociales, distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades lati-

noamericanas. Reflexiones a partir de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). *CS*, (21), 15-39.

SELVIHP (2022). *Sobre la conceptualización de la autogestión del hábitat*. Documento presentado en Taller coorganizado por HIC-SELVIHP y Fundación Rosa Luxemburgo en Foro Sobre Derechos Humanos UNESCO 2023.

Soja, Esward (2010). Spatializing the urban, Part I. *City*, 14 (6), 629-635.

Vannuchi, Luanda (2020). *O centro & os centros produção e feituras da cidade em disputa*. Tesis de doctorado, Universidade de São Paulo. https://doi.org/10.11606/T.16.2020.tde-30032021-203003

Zapata, María Cecilia (2024). Territorios en disputa: ¿La autogestión de hábitat como estrategia de reapropiación de comunes urbanos? *Revista de Estudios Andaluces*, (47). https://dx.doi.org/10.12795/rea.2024.i47.02

María Florencia Rodríguez

RENOVACIÓN URBANA, GENTRIFICACIÓN Y CENTRALIDADES: ABORDAJES CONCEPTUALES DE LAS TRANSFORMACIONES SOCIOESPACIALES DESDE EL SUR GLOBAL

INTRODUCCIÓN

Dentro del campo de los estudios urbanos existe una amplia producción académica referida a las transformaciones urbanas en el mundo global, poniendo especial atención en los procesos de re-jerarquización del espacio; en las dinámicas de renovación y recualificación en áreas metropolitanas, en los cambios en las políticas urbanas, y en las modificaciones en los modos de habitar la ciudad. Los procesos de renovación urbana y la (re)configuración de centralidades asumen un papel importante como objeto de análisis en el marco de la urbanización planetaria (Brenner, 2013). Sin embargo, el modo y las características que toman estos procesos varían, según las singularidades de cada región, con particularidades en el sur global.

El objetivo de este capítulo es abordar en clave teórica las dinámicas de renovación urbana, gentrificación, configuración de centralidades y transformaciones socioespaciales en los procesos urbanos actuales con foco en el sur global. Metodológicamente se propone una reconstrucción teórica analítica desde un abordaje multidimensional y multiescalar a partir de tres niveles de análisis: escala macro, *mezzo* y micro.

Inicialmente, en el nivel macro, se trabaja con diversos autores referentes de los estudios urbanos que indagan estas dinámicas desde una perspectiva estructural global amplia, centrados en analizar los procesos de urbanización y las transformaciones en contexto del capitalismo global, desde el enfoque de las geografías críticas. En segundo

lugar, desde un nivel *mezzo*, se abordan las dinámicas de reconfiguración espacial en las ciudades latinoamericanas, con foco en los procesos de rehabilitación de las áreas centrales a nivel regional y los cambios de reestructuración de centralidades y subcentralidades a escala metropolitana. Por último, desde un nivel local, se estudia la incidencia de los fenómenos actuales de transformaciones urbanas de la región de Buenos Aires a partir de casos concretos de renovación en áreas centrales a escala barrial y de creación de Distritos.

La estructura del capítulo sigue el orden de las escalas (de lo global a lo local) en el que se incluyen las perspectivas teóricas y los abordajes analíticos desarrollados para cada nivel de enfoque, a los fines de comprender las transformaciones urbanas junto con la noción de renovación urbana, gentrificación y centralidad, y los modos en que son empleados en la producción académica para cada caso. Por último, se desarrollan las reflexiones finales.

1. UN ABORDAJE A NIVEL MACRO DESDE LAS GEOGRAFÍAS CRÍTICAS

1.1. URBANIZACIÓN Y TRANSFORMACIONES URBANAS EN CONTEXTOS DEL CAPITALISMO GLOBAL

Lejos de generar competencias disciplinares, la teoría urbana crítica constituye un aporte fundamental en el abordaje de los procesos de urbanización y las transformaciones urbanas desde una perspectiva amplia, compleja y estructural. Un abanico prolífico de autores con enfoques marxistas, abonan a los estudios e investigaciones en esta dirección.

En los años sesenta y setenta del siglo pasado, Neil Smith (2020 [1984]) hacía referencia a la noción de desarrollo geográfico desigual para comprender los profundos procesos de reestructuración del espacio geográfico del capitalismo y sus implicancias en las dinámicas de desigualdad social. Considerado como el precursor de la Teoría Geográfica Crítica, y con quien Harvey colaboró en varios de sus escritos, los aportes de Smith ayudan a comprender la reafirmación del espacio y la caracterización geográfica del desarrollo capitalista.[1]

Desde la perspectiva del materialismo histórico, Smith reconoce que el desarrollo desigual, en clave espacial, es la expresión geográfica de las contradicciones y tensiones propias de la dinámica estructural e intrínseca del capitalismo. Smith integra la dimensión del espacio y la dimensión de lo social en tanto proceso, cuya lógica de construcción de nuevos espacios geográficos sucede a semejanza del capital. El espacio

1 Ver Ramírez Velázquez (2013).

geográfico es pensado como espacio físico y espacio social; concebido como un producto social, según la relación de la sociedad con la naturaleza en condiciones históricas.[2] Con miras en el capitalismo, Smith (2012) sostiene que el espacio geográfico se convierte en un medio de producción para el desarrollo del sistema de acumulación sobre la base de procesos progresivos de reestructuración y transformación de los espacios absolutos en espacios relativos. El desarrollo de infraestructura de servicios, redes de transporte y equipamientos urbanos en ciertas zonas, contribuyen a la conformación de áreas más dinámicas con atributos diferenciales frente a otras que quedan en condiciones de mayor relegación. Las problemáticas y las tendencias urbanas contradictorias del espacio geográfico en el capitalismo (diferenciación e igualación, centralización, descentralización, espacios desarrollados, subdesarrollados, gentrificación, desplazamientos) son aspectos característicos del desarrollo desigual, a su vez producto y patrón geográfico necesario para las condiciones de posibilidad del desarrollo capitalista. Estos procesos son analizados por Smith desde diferentes niveles de comprensión al enfatizar la relación entre la producción del espacio y el abordaje escalar, pues el espacio geográfico concebido como espacio de la actividad humana incluye desde la escala local hasta la escala global, sin perder de vista con su perspectiva marxista, la articulación entre estas dimensiones espaciales escalares y la política.

Posteriormente, y desde la geografía urbana, Harvey (quien ha examinado las ideas de Lefebvre y mucho antes la teoría de Marx) problematiza el crecimiento de la urbanización desde un enfoque centrado en las dinámicas del sistema capitalista de acumulación y la intrínseca relación con la dimensión espacial. En su recorrido analítico sostiene que las ciudades han emergido históricamente de la "concentración geográfica y social del excedente en la producción" (Harvey, 2014, p. 21), aunque identifica particularidades en el capitalismo al darse una doble relación: los capitalistas buscan producir el excedente requerido por la urbanización a la vez que el capitalismo necesita de la urbanización para absorber el excedente de capital que produce de manera permanente.[3] Esta conexión íntima a la que alude Harvey entre el desarrollo del capitalismo y el proceso de urbanización evidencia la relación entre la curva del crecimiento del producto capitalista y la de la urbanización de la población mundial. Cada vez más personas arriban a las grandes ciudades y cada vez más las ciudades se ven inmersas en las dinámicas

2 El autor remite a la emergencia de una segunda naturaleza a partir de la diferenciación y separación que la sociedad tuvo con la naturaleza, y el papel que pasa a ocupar analíticamente la producción del espacio en el desarrollo del capital.

3 Ver Harvey (2014).

de competencia por generar condiciones de posibilidad a partir de la captación de nuevas inversiones y tecnologías de la mano del desarrollo de procesos urbanísticos acordes a las necesidades del capitalismo a escala global. Bajo el prisma del marxismo dialéctico, Harvey reconoce las tensiones que estas dinámicas generan, pues la urbanización desempeña un papel crucial en la absorción del excedente de capital sobre una escala geográfica cada vez mayor, pero con marcados procesos de reestructuración urbana, de destrucción creativa, que se traducen en desplazamientos y la desposesión de los sectores populares urbanos de su derecho a la ciudad (Harvey, 2005 y 2014).

Las escalas también están presentes en los estudios de Brenner (2013) cuyas indagaciones se orientan a analizar los procesos de urbanización extendida y las dinámicas que asume la consolidación de lo urbano a nivel planetario. Con foco en la geografía de la urbanización y preocupación por la reflexión epistemológica acerca del objeto de la investigación urbana, el autor propone centrar el análisis en los procesos de destrucción creativa del espacio político-económico bajo el capitalismo. Este proceso de destrucción creativa comprende dinámicas de implosión y explosión que se articulan dialécticamente, sin limitarse a ningún territorio o lugar concreto, pues se trata de comprender la problemática que se genera en las condiciones y transformaciones del fenómeno urbano. Con la influencia de Lefebvre y de la teoría urbana crítica, Brenner sostiene la importancia de entender lo urbano como producto estructural de las prácticas sociales y las estrategias políticas, en tanto herramienta conceptual analítica que sirva para la teorización e identificación de los patrones emergentes de la generalización desigual de la urbanización planetaria.[4] La problemática de la urbanización contemporánea no es la formación de una red de ciudades globales, ni la extensión y crecimiento de las mismas "sino la extensión desigual de este proceso de destrucción creativa capitalista a escala planetaria" (Brenner, 2013, p. 66). Siguiendo a este autor, la diferenciación socioespacial ya no asume la forma distintiva urbano-rural sino más bien remite a un esquema de explosión de desarrollo (concreto y latente) en una urbanización mundial que se engrosa, aunque desparejamente. Este es un punto crítico hacia los estudios urbanos que ponen la lente en la ciudad desde una perspectiva dicotómica, pues lejos de comprender estas dinámicas desde la "ciudad" como herramienta conceptual, Brenner ofrece un análisis multidimensional y multiescalar para comprender, en cambio, lo urbano. La ciudad sería el objeto y lo urbano

4 De acuerdo con Brenner, lo urbano no alude a un espacio físico, tangible o acotado, sino que es concebido como proceso diverso e histórico de relaciones sociales que convergen en multiescalaridades.

la condición real a estudiar frente a las transformaciones urbanas aceleradas a nivel planetario.

En sus producciones, Brenner (2013) manifiesta la preocupación por las formas escalares del proceso de acumulación capitalista y el papel que asume el Estado.[5] Los procesos de destrucción creativa intrínsecos al desarrollo del capitalismo y su urbanización planetaria requieren de sistemas de arreglos espaciales y escalares con los distintos gobiernos (nacional, provincial, local) para el desarrollo de estas dinámicas.[6] En contraposición a la visión hegemónica de la disolución de la estatalidad en la fase de la globalización, Brenner se refiere a reestructuraciones de la espacialidad estatal, esto es, nuevas formas y acuerdos espaciales que imprimen la descentralización y disgregación de la gobernanza en diversas nuevas escalas; donde la primacía de la escala nacional se relativiza y se refuerza el rol de las escalas supranacionales y subnacionales aunque el papel estatal nunca desaparece.[7] En este reescalamiento de la gobernanza a nivel multiescalar las ciudades se convierten en escenarios estratégicos para el desigual avance del urbanismo neoliberal, cuya intervención estatal es necesaria para las condiciones de transformación urbana y la jerarquización de ciertas áreas como nodos empresariales dentro de la escala mundial.

Brenner, junto con Theodore y Peck (2009) subrayan el carácter multiescalar del urbanismo neoliberal, así como su "condición geográficamente variable" (p. 1). Estos autores plantean que las conexiones entre los procesos de neoliberalización, las transformaciones urbanas y los arreglos institucionales no suceden sobre las bases de un neoliberalismo puro, final, abstracto, monolítico y unificado. La noción de "neoliberalismo realmente existente" (p. 4) invita a entender el urbanismo neoliberal como un proyecto de inserción contextual, condicionado por éste y mediado políticamente, sin perder de vista las contradicciones y tensiones que emergen entre los procesos de reestructuración neoliberal y los escenarios institucionales y espaciales heredados en contextos regionales, nacionales y locales específicos. Si bien Brenner estudia los procesos de urbanización y las dinámicas del neoliberalismo urbano con foco en los países capitalistas desarrollados,

5 Ver Sevilla Buitrago, en Salinas Arreortua (2017).

6 De acuerdo con el autor, los gobiernos de las principales regiones del mundo han impulsado políticas espacialmente selectivas para promover la inversión de capitales trasnacionales y el desarrollo urbano, bajo una articulación compleja entre los núcleos metropolitanos tradicionales y las regiones internacionales a gran escala (redes de infraestructura, equipamientos, corredores intercontinentales) dispuestos a canalizar el flujo de materias primas, transporte de energía, telecomunicaciones, capital y fuerza de trabajo dentro del espacio trasnacional (ver Brenner, 2013, pp. 41-42).

7 Ver Letelier (2019).

la noción de "urbanismo realmente existente" brinda aristas analíticas para comprender y problematizar la complejidad de estas dinámicas y las implicancias específicas, particulares y singulares que asumen estos procesos globales en otras regiones por fuera del capitalismo central, como sucede en el sur global.

1.2. URBANIZACIÓN Y CENTRALIDADES URBANAS EN LAS CIUDADES CAPITALISTAS

El desarrollo espacial desigual y la destrucción creativa asumen relevancia en los procesos de reestructuración del espacio como parte intrínseca de las dinámicas capitalistas globales de acumulación. Estos procesos imprimen diferenciaciones espaciales en las ciudades que compiten territorialmente a nivel mundial, sobre la base de progresivas transformaciones urbanas y configuración de centralidades que contribuyen al peso relativo de ciertas áreas para el despliegue y desarrollo de proyectos de neoliberalización.

Lefebvre, figura destacada de la teoría urbana crítica y uno de los primeros preocupados por abordar la centralidad, orientó sus indagaciones al estudio de la ciudad, las prácticas espaciales y las relaciones sociales en el marco de la vida urbana cotidiana con un tratamiento filosófico marxista. Centrando el enfoque en la ciudad capitalista e industrial, sostiene que en ella se concentra todo lo que surge de la naturaleza y del trabajo. La ciudad "atrae y centraliza las creaciones" (Lefebvre, 1972, p. 123). Desde su perspectiva, las ciudades capitalistas atraen los medios de producción, y también las fuerzas productivas y relaciones sociales de producción, para lo cual el centro urbano cumple una función esencial en el proceso de acumulación de capital.

Lefebvre amplía la mirada al enunciar que la centralidad constituye lo esencial del fenómeno urbano. Ésta no es entendida como espacio definido, fijo o estático, sino como movimiento dialéctico que se constituye y destruye, se crea y se extingue, y cambia a lo largo del tiempo. La tendencia a la centralidad es la policentralidad; la dispersión y disgregación del centro y la creación de otros diversos. De acuerdo con este autor, no hay ciudad sin centro y no hay espacio urbano sin centralidad (*ibíd.*).

Como referente de la teoría urbana crítica Lefebvre no pierde de vista en sus dimensiones analíticas, los conflictos y disputas en torno a la centralidad. La centralidad como esencia del espacio urbano es un espacio disputado, de tensiones y luchas por su apropiación, donde se proyectan no solo las relaciones sociales sino también se enfrentan las estrategias e instrumentos de acción. Lo urbano implica la libertad de reunir y manifestar las diferencias y con ello también, los enfrentamientos, las confrontaciones y las contradicciones en el marco de

la configuración y producción diferencial del espacio. El espacio es entonces el lugar de la acción; un instrumento político y componente de la lucha de clases, con sectores y grupos que refuerzan el sentido de pertenencia y rivalizan en torno a la ciudad (Lefebvre, 1969).

En ese sentido, centra su abordaje desde una perspectiva marxista dialéctica en las prácticas liberadoras del sujeto, el derecho a la ciudad, el habitante urbano, la cotidianidad y la noción de espacio urbano como producto social.[8] Su mirada crítica al rol de los tecnócratas y la planificación instrumental del Estado en el desarrollo alienante del espacio imprime su propuesta de "revolución urbana" como vía para la transformación de la sociedad, que implicaría un cambio profundo del diseño espacial de la vida cotidiana, la primacía del valor de uso, las formas comunitarias de organización y las prácticas del habitar en una apropiación (desalienante) de los habitantes a su obra, la ciudad.

Harvey recupera las ideas del derecho a la ciudad de Lefebvre, y reconoce que la centralidad tradicional de la ciudad ha quedado destruida por los procesos de acumulación capitalista (sobre la base del desarrollo espacial desigual y la destrucción creativa que impulsan vías de desplazamiento y desposesión), aunque existe un impulso hacia su restauración con reivindicaciones colectivas y efectos políticos de gran alcance como pueden observarse en las principales plazas de Barcelona, El Cairo, Atenas y Nueva York (Harvey, 2014). La noción de derecho a la ciudad es tenida en cuenta por Harvey para recordar que surge de las calles y de los barrios, más que de las esferas académicas. Reconoce que Lefebvre ya era consciente de que los movimientos revolucionarios asumen preponderantemente una dimensión urbana y que son los trabajadores urbanos (no solo de las fábricas), en muchos casos fragmentados, divididos e itinerantes, los que pueden abrir paso a una nueva fuerza revolucionaria urbana. Desde la perspectiva de Harvey, el derecho a la ciudad es más que el derecho individual o colectivo de acceder a los recursos que ofrece, sino sobre todo es el derecho a cambiarla y reinventarla, sobre la base de un ejercicio de poder colectivo de sus habitantes a decidir sobre el proceso de urbanización.

1.3. LOS ABORDAJES EN TORNO A LA GENTRIFICACIÓN Y LAS DINÁMICAS URBANAS A ESCALA GLOBAL

En tiempos del Mayo Francés, Lefebvre presenció la fuerza intelectual y política en la búsqueda por la transformación social, sin desconocer el poder de las dinámicas espaciales de acumulación de capital donde los aires de la gentrificación aparecían en los puntos parisinos de la

8 Ver Rodríguez (2023 [2015]).

centralidad.[9]Los estudios sobre gentrificación aparecen por primera vez en 1964. Este término de origen anglosajón fue acuñado por la socióloga británica Ruth Glass para denominar al proceso de recambio social en el centro de Londres a partir de la instalación de sectores medios y medio-alto que se reapropian de esas áreas, y el consiguiente desplazamiento de las clases obreras residentes en esos barrios centrales hacia las periferias. Glass (1964) comprende que estos movimientos de clase se suceden de la mano de cambios urbanos concretos a través de los procesos de rehabilitación de los centros degradados y el reemplazo de las modestas y antiguas viviendas de los trabajadores por grandes y lujosas residencias que presionan sobre la valorización de los inmuebles y la expulsión progresiva de los antiguos residentes. En esta modificación del carácter social del barrio, la gentrificación es pensada sobre la base de dos componentes: el desplazamiento que provoca el reemplazo de los sectores de menores recursos por grupos sociales de poder adquisitivo más alto; y la noción de centro urbano, en tanto prevalece la idea de una "vuelta al centro de las ciudades" que pretende ser rehabilitado. La definición tradicional de gentrificación implica, a la vista de Glass, recambio social y reestructuración urbana con procesos de renovación de las zonas céntricas degradadas.

La gentrificación como proceso social y urbano despertó gran interés en la academia, sin embargo, los enfoques y perspectivas han variado a lo largo del tiempo conforme el carácter dinámico de las transformaciones urbanas, políticas, culturales y sociales a nivel global.

De aquel abordaje original de Glass, Smith (2012) plantea la generalización de la gentrificación como una estrategia urbana global del neoliberalismo urbano del siglo XXI. Smith observa que la gentrificación ya no es un fenómeno que se restringe y limita a Londres, Estados Unidos o Australia, sino que se extiende globalmente a otras regiones periféricas (como Asia y América Latina) bajo los nuevos modelos de urbanismo de ampliación escalar (Smith, 2012 y 2015).[10] La cuestión

9 Lefebvre escribió parte de sus obras mediado por procesos de transformación urbana que le tocaron en proximidad. Su residencia en el centro de París, en la calle Rambuteau, lo convirtió en un observador contemporáneo de la construcción del Museo de Pompidou, una gran intervención que formó parte de los procesos de recuperación del centro urbano con el incentivo de atraer a nuevos residentes y turistas de poder adquisitivo alto y modificar el carácter menos pudiente e histórico del barrio.

10 Smith no tarda en aclarar que la generalización de las dinámicas de gentrificación en los países periféricos asume un carácter distinto, particular, con experiencias diferencialmente variadas respecto del mundo anglosajón, pero con cierto hilo de convergencia de acuerdo con las necesidades del neoliberalismo urbano. Con su perspectiva escalar, toma en cuenta que la evolución de la gentrificación asume formas veloces, diversas y hasta dispersas, manifestada en distintas partes y jerarquías

central identificada por el autor radica en la rapidez con que la gentrificación ha dejado de ser un fenómeno urbano de carácter inicialmente marginal y local, para transformarse "en un importante elemento del urbanismo contemporáneo" (Smith, 2015, p. 261).

La particularidad del enfoque actual con respecto al período de posguerra analizado por Glass es el carácter progresivo y dinámico que asume la gentrificación como proceso urbano amplio y multiescalar en el marco de la economía global. Inicialmente la gentrificación tuvo rasgos evidentes a escala barrio, sin embargo, el nexo entre la globalización y los cambios urbanos en el marco del neoliberalismo urbano da cuenta de su alcance e incidencia mundial en relación directa con los circuitos del capital y la circulación cultural, como una dimensión integral de la reestructuración global. Esta generalización de la gentrificación como estrategia de competencia mundial entre las ciudades se ve expresada de manera diversa según las particularidades de los distintos países y regiones, conforme las dinámicas de relación entre la institucionalidad política local y los procesos económicos sociales globales más amplios de nivel supranacional.

Smith (2015) propone trabajar la gentrificación y los procesos contemporáneos de reestructuración del sistema de acumulación desde la categoría marxista del desarrollo desigual dentro de las economías globales y nacionales. La gentrificación implica inversiones de capital en áreas urbanas deprimidas del centro como parte de la reestructuración del espacio residencial. Dichas transformaciones del espacio revalorizan ciertas zonas frente a otras, con diferenciadas marcas de desarrollo espacial. Pero estas intervenciones no son estáticas, pues el desarrollo de un área crea sus propios límites de crecimiento que, con el paso del tiempo, se convierte en subdesarrollada ante nuevas áreas que se rehabilitan en otras partes de la ciudad, hasta que vuelven a ser apetecibles para nuevos proyectos de desarrollo urbano bajo nuevas condiciones de oportunidad. Smith denomina a esto "un vaivén de ubicación: el sucesivo desarrollo, subdesarrollo, y nuevo desarrollo de determinadas zonas a medida que el capital salta de un lugar a otro, y luego regresa al primer lugar, creando y destruyendo sus propias posibilidades de desarrollo" (Smith, 1984, en Smith, 2015, p. 155).

Bajo este abordaje, la gentrificación y el proceso de desarrollo en la producción de un espacio diferenciado funcionan como mecanismos

urbanas del mundo (desde grandes ciudades como París, Tokio, San Pablo, Ciudad del Cabo, Johannesburgo o Sydney, hasta ciudades intermedias y más pequeñas como Lancaster o Granada, por mencionar algunas), aunque reconoce que estas experiencias son altamente variadas y desigualmente distribuidas; muy distintas a los procesos concretos de gentrificación en Londres y Norteamérica (ver Smith, 2015).

concomitantes y necesarios del desarrollo urbano y de las propias dinámicas del capitalismo para su supervivencia y reproducción.

En este escenario de neoliberalismo urbano a nivel escalar, Smith identifica otros actores de la gentrificación con respecto a los señalados por Glass. Si en los años 1960 el principal actor eran los sectores *Gentry*[11] que contribuían a los desplazamientos de la clase obrera trabajadora, Smith reconoce el complejo entramado de promotores urbanos, inmobiliarios, corporativos, así como el papel del Estado. Para este autor, los gobiernos han desempeñado[12] un rol clave en el desarrollo de los procesos de gentrificación y en la promoción de las condiciones de oportunidad para la obtención de altos rendimientos y beneficios de capital hacia el mercado privado. A la vista del autor, la transformación del papel del Estado es parte de las características de las dinámicas y ciclos de expansión y generalización de la gentrificación.[13]

A la luz de estos procesos contemporáneos, Smith vuelve a la raíz de la gentrificación para recuperar su naturaleza de clase pertinentemente enunciado por Glass. Para Smith la gentrificación conlleva el desplazamiento de la clase obrera manifestada a través de desalojos, especulación de alquileres, falta de vivienda y/o inacceso a ella; aunque también resalta, con su perspectiva marxista, los procesos de luchas y resistencias en la defensa por la apropiación y usos de estos espacios de parte de activistas urbanos, personas sin vivienda y trabajadores varios. La reestructuración económica se desarrolla en detrimento de las clases trabajadoras de igual modo que la gentrificación en la reestructuración espacial a escala urbana (Smith, 2015).[14]

---

11 El término gentrificación proviene de la palabra *Gentry* referida a la burguesía y a las personas de una posición económica distinguida, en el que también se incluyen a sectores medios-altos.

12 Se expresa "han desempeñado" porque a lo largo de estas décadas, sobre todo en los países capitalistas del norte, los gobiernos modificaron sus prácticas activas de incentivo a la inversión privada inmobiliaria para comenzar a retirarse y restringir su rol bajo climas de privatización.

13 Como se mencionó en páginas anteriores, el corrimiento, desregulación o restricción del papel del Estado no significa una disolución o ausencia del mismo en los procesos de desarrollo del urbanismo neoliberal, sino un cambio en las intervenciones de acuerdo con las dinámicas sistémicas del capitalismo global.

14 Por cuestiones de extensión recuperamos la idea originaria de clase a la que alude el autor, sin desconocer su mirada sobre la cuestión de raza y género en estos procesos.

2. RECORRIDOS A NIVEL *MEZZO* SOBRE LAS TRANSFORMACIONES URBANAS DESDE EL SUR GLOBAL

2.1. LA GENTRIFICACIÓN REALMENTE EXISTENTE. DESAFÍOS Y DISCUSIONES CONCEPTUALES SOBRE ESTE PROCESO DESDE EL SUR GLOBAL

En el resonar de los aportes de Theodore, Peck y Brenner sobre el "neoliberalismo realmente existente" es dable pensar acerca de la "condición geográficamente variable" de la gentrificación: ¿es posible comprender la gentrificación solo conforme los procesos sociales y urbanos que originariamente tuvieron lugar en Londres? ¿Es la misma Londres hoy? ¿Cómo se puede pensar la gentrificación en otras latitudes?

Desde una perspectiva biográfica, analítica y feminista, Leslie Kern (2022) afirma que los procesos actuales de gentrificación tienen componentes distintos a los señalados en 1964 por Glass. Si bien la gentrificación casa por casa (residencial) continúa, ésta es eclipsada por transformaciones urbanas más fuertes que las incentivadas por las clases medias y pudientes; se trata de importantes desarrollos urbanos impulsados por grandes inversores, empresas inmobiliarias, especuladores, así como el propio Estado. A la vista de la autora, la gentrificación tal como fue abordada en los años 1960 resulta "casi pintoresca" (Kern, 2022, p. 21) frente a los procesos complejos y diversificados de transformación urbana que presionan en la actualidad sobre los barrios, que comprenden desde la revalorización de zonas costeras, hasta distritos de compra, recuperación de nuevos espacios verdes y proyectos urbanos de arte y cultura, por señalar algunos.[15] Frente al amplio conjunto de estrategias y múltiples maneras en que se desarrolla la gentrificación, Kern sostiene que si se quiere hablar de injusticia en estos procesos de transformación urbana entonces hay que conservar la palabra gentrificación.

Por su parte, Lees (2018) expresa el desafío de reconsiderar la gentrificación en procesos urbanos del sur e indaga acerca de las dimensiones analíticas y conceptuales que podrían utilizarse del término para abordar las especificidades de cada caso. En línea con esto, Ban Shin y López Morales (2018) se preguntan si es pertinente que la gentrificación (pensada desde el norte) sea extensiva a otros lugares del sur. Estos autores plantean que los términos mutan a través del tiempo y el espacio, como cualquier fenómeno social, y como ha sucedido con

15 Kern tiene en cuenta que no todos estos procesos de transformación urbana pueden ser caracterizados inicialmente como gentrificación, aunque forman parte de un conjunto de intervenciones y cambios espaciales de los centros urbanos y los barrios, que promueven la mercantilización del espacio orientado a una nueva demografía.

el capitalismo que ha mutado, también sucede con la gentrificación en tanto proceso y definición. Por ello, en contraposición a la fosilización del término,[16] hacen un llamado al pensamiento planetario de la gentrificación, a una gentrificación genérica,[17] donde si bien consideran los aspectos clásicos más críticos (reconfiguración clasista del espacio y el desplazamiento), reconocen bajo esta conceptualización procesos más amplios en otras latitudes, como las dinámicas políticas y económicas que resultan de la producción desigual del espacio urbanizado. Con vistas en las realidades de Asia y sobre todo de América Latina, los autores plantean que la gentrificación debe pensarse en relación con las desigualdades urbanas y la segregación en consonancia con el rol activo y marcadamente presente del Estado; un rasgo considerado característico de la gentrificación "realmente existente" del sur global.

A su vez, Pradilla Cobos (2010) advierte sobre la incorporación de teorías y marcos analíticos de los países dominantes (con características geográficas, culturales y niveles de desarrollo económico y territorial muy diferentes a la región latinoamericana) y cuyas producciones se sitúan en otros contextos históricos-sociales a los actuales. Observa con preocupación el empleo de referencias globalizantes que, usados para otras realidades, se incorporan de manera universalizada y mecanizada para describir las dinámicas metropolitanas de la región. Con su amplia trayectoria en el estudio de las ciudades de América Latina, enfatiza la importancia de revalorizar la producción de conocimiento desde los países latinoamericanos poniendo la mirada en las propias realidades, particularidades y diferencias. Sin desconocer la teoría de los países del norte global, invita a una revisión de sus aportes a sabiendas de que no necesariamente pueden explicar las realidades de Latinoamérica.[18, 19] En este sentido, toma posición al descartar el tér-

16 Estos autores plantean que prevalece una mirada de la gentrificación sujeta únicamente a los lugares y contextos espacio-temporales específicos vinculados a la región de origen, pero no susceptible de ser pensada con sus singularidades en otros lugares.

17 En clave lingüística y de definición. Se parte de la idea de que particularidad y generalidad no son mutuamente excluyentes, por lo que es necesario reconocer en las investigaciones los factores coyunturales que dan lugar a procesos de gentrificación localmente.

18 Sobre esto señala y amplía: "El problema no radica en que se trate de caracterizar lo que hay de universal en los procesos particulares y diferentes, en el ámbito de la teoría; sino que se deja de lado lo particular y diferente para generalizar modelos y conceptos usados para describir realidades muy diferentes a las nuestras, aplicándolos mecánicamente y con frecuencia sin pruebas empíricas" (ver Pradilla Cobos, 2010, p. 529).

19 Sobre esto Jaramillo también se permite cuestionar la importación de conceptos de países del norte, a la vez que discute la noción en términos de proceso urbano al

mino gentrificación en el abordaje de los procesos de transformación urbana de las ciudades latinoamericanas proponiendo, en cambio, una comprensión explicativa basada en la teoría del desarrollo geográfico desigual y combinado que permita abrir paso a un interpretación de las singularidades concretas, territorialmente ubicadas, e históricas de la realidad social y urbana con foco en la perspectiva de las formaciones económico-sociales de la región.[20]

Sin omitir las cuestiones señaladas con pertinencia por Pradilla Cobos, los autores Delgadillo, Díaz Parra y Salinas (2015) recuperan el interés que ha despertado el concepto gentrificación en el propio ámbito académico latinoamericano a partir de las tendencias de reestructuración urbana de las ciudades en los últimos años. La elitización o ennoblecimiento fueron algunos términos utilizados en las producciones académicas para abordar estos procesos con prudencia, sin embargo, nuevos trabajos comenzaron a introducir la palabra gentrificación con base en casos concretos y sus especificidades en la región latinoamericana.[21] Díaz Parra (2015) resalta la proliferación de notables artículos de relevancia actual referidos al fenómeno de la gentrificación con gran cauce en Chile, México y Argentina, sumado a los eventos académicos internacionales que emergieron en pos de fomentar espacios de intercambio y debate teórico entre investigadores de distintas universidades.

A la vista de Díaz Parra (2015), el término gentrificación en América Latina es empleado de manera heterogénea y diversa conforme las perspectivas teóricas de los autores y los casos de estudio. Aunque aparece la conceptualización tradicional de aburguesamiento (como reemplazo urbano de un sector de menores recursos por otro de mayor posición económica social), el autor reconoce que en las investigaciones latinoamericanas también resultan otras formas de entender la

plantear que el fenómeno social de la gentrificación puede tener manifestaciones espaciales no tan idénticas en las ciudades latinoamericanas con consecuencias urbanas y sociopolíticas muy diversas (ver Jaramillo, 2015).

20 Pradilla Cobos plantea que no es prudente aplicar las mismas definiciones que utilizan los europeos debido a que los procesos económicos, sociales y urbanos son distintos en un lado y otro. En este sentido, las dinámicas y tendencias universales del capitalismo asumen particularidades y aspectos diferenciales en las configuraciones urbanas de las ciudades latinoamericanas. Por empezar, desde una perspectiva estructural e histórica, el proceso de producción y desarrollo en América Latina supone formas capitalistas y precapitalistas heredadas del pasado que conviven y se amalgaman en un proceso complejo y desigual, sobre la base de una economía regional dependiente con respecto a los países centrales. Estas dinámicas se conjugan y combinan en el marco de un desarrollo geográfico que asume lógicas específicas y concretas de una desigualdad socioterritorial y urbana con matices, heterogeneidades y particularidades propias de las ciudades latinoamericanas (Venturini, 2023).

21 Ver Janoschka, 2016.

gentrificación (más allá de la sustitución residencial), en tanto nuevo paradigma crítico de las formas de producción de la ciudad neoliberal, o como localización de nuevas clases medias con pautas de consumo globales sobre barrios viejos o suelos industriales. Díaz Parra (2015) recupera además la advertencia y la atención cuidadosa que manifiestan María Carla Rodríguez y Víctor Delgadillo sobre las definiciones no-clásicas y los riesgos de los límites explicativos de las variaciones del concepto. En el libro de publicación colectiva, Díaz Parra identifica cuatro ejes desde los cuales es abordada la gentrificación en América Latina: como resultado de las acciones estratégicas del Estado,[22] desde las políticas de patrimonialización y actividades turísticas y el papel de la UNESCO;[23] en vinculación a la política de repoblación de sectores-consumidores medios y los procesos de segregación;[24] y desde el papel de los sectores populares, sus modos de organización y resistencia.[25] En la experiencia latinoamericana, varios autores acuerdan en que los indicios de desplazamiento contribuyen a un aburguesamiento tenue y lento con respecto al mundo anglosajón, a lo que puede asociarse la fortaleza y el poder colectivo de las clases populares.

Los modos en que la gentrificación es abordada y entendida ponen de manifiesto a nivel regional la heterogeneidad y multidimensionalidad de un proceso urbano complejo que, sin omitir su origen anglosajón, anima a la creación de una perspectiva propia latinoamericana.[26]

2.2. RENOVACIÓN URBANA Y SISTEMA DE CENTRALIDADES DESDE LA MIRADA LATINOAMERICANA

Si el término gentrificación acuñado por Glass desentrañó y esclareció las transformaciones urbanas sobre el eje central de un cambio de clase social y la importancia del desplazamiento; las nominaciones renovación urbana, rehabilitación y regeneración con que los políticos, urbanistas y desarrolladores se refieren a las nuevas políticas de transformación urbana parecerían más bien ocultar o moderar el carácter nodal clasista del proceso.

---

22 Con los trabajos de María Carla Rodríguez, Mercedes Di Virgilio y Tomás Guevara (para Buenos Aires); Patricia Olivera; Héctor Quiroz y Arturo Cadena (México) y Julio César Ferreira (Río de Janeiro).

23 Con los aportes de Víctor Delgadillo; Salinas Arreortua (México), Ladys Posso (Cartagena), Amparo Urbina y Thierry Llulle (Bogotá) y Cintia Castillo Gómez (Lima).

24 Se toman en cuenta los aportes de Yasna Contreras; Jorge Inzulza y Ximena Galleguillos (Chile), entre otros.

25 Se recuperan los aportes de María Carla Rodríguez (Buenos Aires), Víctor Delgadillo; Adrián Hernández (México), Muna Maklouf (Río de Janeiro), entre otros.

26 Ver Checa-Artasu (2011).

Más allá de la empleabilidad instrumental de ciertas nominaciones de parte de los gobiernos para evitar despertar descontentos, las diferenciaciones del uso del término aluden a varias cuestiones que incluyen desde el marco contextual en que se inscriben los debates intelectuales y académicos, hasta las características y rasgos propios que asumen estos procesos urbanos en cada lugar, en vinculación con las dinámicas globales de reestructuración económica y social.

A nivel latinoamericano, diversas investigaciones de estudios urbanos emplean el término renovación urbana para describir las dinámicas de transformación que se suceden en las ciudades de la región. En estos abordajes, el centro es concebido como un componente clave en el desarrollo de los procesos urbanos de renovación.

Investigadores como Carrión y Coulomb han enfocado sus trabajos en el patrimonio, la centralidad histórica y los procesos de rehabilitación en el contexto del capitalismo global en las ciudades de Quito, México y otras ciudades de América Latina. Para Carrión (2013) el centro histórico constituye formas de relación social que condensan el proceso de una ciudad y con ello, el incremento del valor producido a lo largo del tiempo. Con una mirada crítica al enfoque conservacionista y monumentalista, el autor plantea que no son los valores arquitectónicos patrimoniales (con la funcionalidad de retorno a un origen, herencia o pasado) los atributos de la centralidad histórica sino las funciones centrales que se concentran en determinados lugares en relación con la ciudad según el momento histórico que se trate. Desde una perspectiva dinámica, Carrión enfatiza la relación dialéctica, cambiante e histórica que asumen los centros urbanos y la modificación de sus funciones en vinculación con los procesos locales y globales de transformación de las ciudades de la región. De similar manera Coulomb (2012) analiza con atención los procesos de deterioro y fragmentación de la vida urbana de las áreas centrales, así como la refuncionalización de las mismas a partir de la presencia activa del Estado local. Sobre este último punto, observa que en las ciudades latinoamericanas hay un marcado interés por "recuperar", "reciclar", "refuncionalizar" los centros urbanos en estado de deterioro, a través de la recuperación del patrimonio cultural. El autor toma en cuenta la incidencia de la globalización en este proceso y sobre el modo en que el patrimonio urbano es simplificado y homogeneizado como un "producto" de consumo accesible y exportable, para turistas y diversos sectores con poder adquisitivo medio alto. Coulomb enfatiza el papel de las dinámicas territoriales globales en la reconfiguración de los centros históricos y la injerencia de los sectores de decisión (inmobiliarias, empresas de bienes raíces internacionales, desarrolladores privados) que junto con el proceder del Estado hacen de la recuperación del patrimonio un plusvalor en el área en cuestión,

influyendo marcadamente en el tipo de ciudad que se pretende. A la vista del autor, los procesos de reestructuración urbana (global y local) transforman ineludiblemente los espacios de centralidad.

Hiernaux (2019) también trabaja sobre los procesos de renovación urbana en el centro de México tomando en cuenta los puntos convergentes entre patrimonio, turismo y globalización.[27] Bajo las dinámicas globales de reestructuración territorial, el turismo internacional presiona sobre ciertas áreas centrales históricas reconocidas por su valor patrimonial.[28] Los procesos de renovación urbana acompañan estas dinámicas y actividades turísticas en las que los sitios históricos adquieren valor económico sobre la base de una "mercantilización acelerada de los bienes patrimoniales" (Hiernaux, 2019, p. 85).[29] En esta relación tensa entre turismo y patrimonio, Hiernaux alerta sobre los posibles desplazamientos y la desaparición de los modos de vida de los habitantes que residen cotidianamente en los centros históricos. Reconoce el término gentrificación utilizado en Europa, sin embargo, marca diferenciaciones de la aplicabilidad del término según los procesos de cada región. El autor arguye que en Londres, Nueva York o París puede identificarse el reemplazo de una población residente por otra de mayor nivel socioeconómico, pero que en el caso de los destinos turísticos de las ciudades de América Latina no hay una presencia destacada de nuevos habitantes, sino de turistas y promotores de actividades de servicios (como hotelería, comercio, ocio y gastronomía), sin habitar en el centro.

Aunque toma distancia del término gentrificación, Hiernaux (2019) tiene muy presente las dinámicas de expulsión y desplazamiento que se generan en la centralidad histórica y los riesgos que asume la intensidad

27 Para el autor, el patrimonio es entendido como el testimonio, la esencia de una sociedad que acumula un pasado y tiene un presente, y que se expresa no sólo en la herencia de los bienes arquitectónicos y reservas naturales sino en lo intangible como las comidas, la música, la danza y los modos de vida.

28 De acuerdo con el autor, el turismo requiere del patrimonio en pos de atender la demanda global de visitantes internacionales que buscan (en museos, castillos, edificios emblemáticos, centros históricos) un consumo cultural del entorno patrimonial localizado en una superficie reducida concreta (Hiernaux, 2019).

29 Las políticas de protección patrimonial tienden a estar ligadas a las estrategias globales (con la presencia de la UNESCO y el impacto de sus declaraciones de patrimonialización, por ejemplo) muchas veces sin tomar en cuenta las decisiones gubernamentales locales, los intereses de los propios habitantes y los impactos que esto trae. Desde la perspectiva del autor, las mismas instituciones que promueven la protección de ciertos lugares son las que a su vez asocian estas áreas (de defensa patrimonial) como atractivo e incentivo turístico para la obtención de ingresos económicos, generando efectos adversos a los objetivos propuestos.

del turismo en la monofuncionalidad de los centros con respecto a la permanencia de los antiguos residentes.

Desde otra perspectiva, el ya citado Pradilla Cobos (2010; 2020) se ha enfocado en comprender el patrón neoliberal de acumulación de capital y los cambios en los procesos de urbanización de las ciudades latinoamericanas y sus centralidades. Con una mirada regional y distinta (marxista) a los anteriores colegas mencionados, avizora el papel destacado del capital trasnacional (tanto inmobiliario como financiero) en la configuración de nuevas formas socioterritoriales y de reestructuración urbana en América Latina. Las metrópolis latinoamericanas transitaron de la centralidad única-originaria a la multicentralidad, y a una red de corredores terciarios de actividades preferentemente mercantiles (comercio, consumo, banca y finanzas) con casi nula presencia de los componentes culturales, políticos, religiosos, simbólicos, y de espacios públicos de encuentro, de la antigua centralidad patrimonial.[30, 31]

Pradilla Cobos (2010) señala la injerencia del patrón neoliberal de acumulación y el nuevo protagonismo del capital inmobiliario en la configuración económica y urbana con el impulso de desarrollos inmobiliarios mixtos, grandes centros comerciales y unidades habitacionales cerradas. Estos componentes se articulan en la conformación de corredores terciarios en un marco de desarrollo desigual de la urbanización de las ciudades latinoamericanas, que combina el crecimiento urbano periférico, la suburbanización de sectores urbanos de altos ingresos, y varias formas urbanas que van desde la pequeña ciudad semi-rural a la extensa formación ciudad-región. Como parte de estos procesos, en algunas ciudades latinoamericanas se han evidenciado dinámicas de deterioro y vaciamiento de sus áreas centrales con un fuerte crecimiento de subcentros en las áreas periféricas.

30 Se trata de aglomerados mercantiles enfocados en las funciones de intercambio con carencia de actividades públicas y espacios de encuentro colectivo que potencien la interacción social diversa y variada de la propia vida urbana.

31 Estos corredores de las "nuevas centralidades de la ciudad neoliberal" (Pradilla Cobos, 2010, p. 522) avanzan sobre viejas áreas de viviendas que tienden a ser reemplazadas por nuevas edificaciones y funcionalidades de uso, lo que da muestra de los efectos de fragmentación de las antiguas áreas integradas en clave social y urbana. A la vista del autor, los grandes proyectos inmobiliarios de renovación urbana contribuyen a la emergencia de nuevas centralidades sin ignorar los procesos contradictorios y concomitantes de segregación y fragmentación socioespacial.

3. ABORDAJES LOCALES. MODALIDADES Y FORMAS DE TRANSFORMACIÓN URBANA A ESCALA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

3.1. CENTRALIDADES, SUBCENTRALIDADES Y TRANSFORMACIONES URBANAS A ESCALA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Varios de los autores mencionados que abordan la centralidad tradicional y el patrimonio hacen referencia a la proletarización y/o tugurización de los antiguos centros (Coulomb, 2012). Si bien estas dinámicas tuvieron lugar en varias metrópolis latinoamericanas, en la ciudad de Buenos Aires se observan singularidades (Ciccolella y Vecslir, 2011). Diversas investigaciones urbanas de referencia local han puesto la atención en las transformaciones territoriales en vinculación con los procesos de reestructuración económica en el marco del neoliberalismo y la globalización, y su incidencia en el sistema de centralidades en la ciudad de Buenos Aires (Pírez, 1994; Guevara, 2014), existiendo aún importantes debates sobre si las transformaciones y procesos urbanos en los últimos años en el área metropolitana (que posibilitaron la conformación de nuevas centralidades) contribuyeron al debilitamiento y fragmentación de las centralidades tradicionales (Garay, 2004).[32]

Autores como Pírez (1994) y Abba (2008) resaltan la importancia histórica del puerto y los ferrocarriles como dos infraestructuras fundamentales en la conformación de las primeras centralidades tradicionales de la ciudad de Buenos Aires. El fortalecimiento de esta centralidad se vería en principio en "competencia" o al menos puesta a prueba a partir de las últimas décadas del siglo XX con el surgimiento de nuevas centralidades.

Los trabajos de Ciccolella (2009) y Cuenya (2004, 2011) constituyen un marco de referencia para analizar los procesos de renovación urbana que tuvieron lugar en Puerto Madero a partir de los años 1990. En contraposición a lo que puede observarse en algunos centros históricos (tugurización, expulsión de la vivienda, y deterioro), el proceso constructivo en Puerto Madero (orientado a la construcción de complejos residenciales, edificios para oficinas, restaurantes, comercios, servicios de hotelería, espacios verdes) significó un fortalecimiento e internacionalización de la centralidad histórica con la intervención estatal facilitando esta dinámica de transformación.

Desde los estudios geográficos, Ciccolella y Vecslir (2011) analizan las dinámicas de transformación de Puerto Madero junto con los procesos de cambio de la estructura urbana metropolitana. Con miras en la incidencia de las políticas neoliberales, la globalización de la economía

32 Ver Rodríguez (2023 [2015]).

y las nuevas tecnologías de comunicación en la configuración territorial de las ciudades, estos autores identifican procesos de consolidación y continuidad de los centros tradicionales y subcentros, y el surgimiento de nuevas centralidades de localización de nuevos espacios del terciario (centro de negocios, consumo, *shopping*, hotelería, ocio), como parte de la reestructuración de la centralidad metropolitana. Estas nuevas centralidades, a diferencia de las tradicionales, se caracterizan por la concentración de grandes superficies cubiertas con variada oferta de bienes y servicios en vinculación con las redes de autopistas, transportes privados y la nueva suburbanización de barrios cerrados, bajo una configuración dispersa y de funcionamiento en red distinta a la antigua relación radiocéntrica centro-periferia (Ciccolella y Vecslir, 2012). La aparición de subcentralidades especializadas en la periferia de la aglomeración se mantiene subordinada al centro tradicional fortaleciendo la monocentralidad de la ciudad (Ciccolella y Mignaqui, 2009; Ciccolella, 2009). En coexistencia con la nueva red de centralidades condensada en el eje norte de la región metropolitana, los autores identifican una estructura polinuclear tenue junto con el surgimiento de manera embrionaria de nuevas centralidades periféricas discontinuas en los corredores norte, oeste y sur de la RMBA[33] que de momento no alteran la hegemonía del centro tradicional. De acuerdo con Ciccolella (2009) y Vecslir y Ciccolella (2011), la expansión del espacio metropolitano del AMBA en forma de "mancha de aceite" (p. 66) se alteró progresivamente hacia un crecimiento fragmentado, de menor densidad, conformando un verdadero archipiélago urbano, con una morfología de corredores y bordes difusos, de policentralidad multiescalar e intersticionalidad de la pobreza. Sin perder de vista el contexto macro, los autores aluden a la idea de un capitalismo metropolitano, al tomar en cuenta la importancia de la configuración y reestructuración de las centralidades y subcentralidades en los mecanismos de acumulación de capital y su inserción como espacio de comando en la red de la economía global, en continuidad con un modelo de ciudad neoliberal difusa y excluyente.

3.2. GENTRIFICACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA EN ÁREAS CENTRALES DE LOS BARRIOS PORTEÑOS DE BUENOS AIRES

La fundadora del área de estudios urbanos,[34] Hilda Herzer (2008), fue pionera en recuperar explícitamente la noción de gentrificación para pensar las transformaciones socioespaciales que se despliegan en la

33 Con sus nodos en la autopista Panamericana Ramal Pilar, Acceso Oeste en proximidad del cruce con el Camino del Buen Ayre, y la Autopista Buenos Aires-La Plata (ver Ciccolella y Vecslir, 2012).

34 Del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).

zona sur de la ciudad desde un abordaje longitudinal (década de 1990 y años 2000). En un libro colectivo bajo su coordinación estudió los procesos de renovación en los barrios de La Boca, San Telmo y Barracas, caracterizados por su localización central-sur de proximidad al centro administrativo e histórico de la capital porteña.

Herzer toma posición al explicitar el uso de la palabra gentrificación y la renovación urbana como sinónimos. Locacionalmente asocia el despliegue de estos procesos en las áreas de configuración central de la ciudad (por lo general en centros tradicionales, históricos, administrativos políticos o de vinculación próxima). La autora reconoce que los proyectos de renovación urbana suponen un profundo cambio (social, simbólico y físico) del barrio, por lo que en las ciudades latinoamericanas la gentrificación es pensada también en vinculación con la segregación y la desigualdad social.

Como socióloga e investigadora, Herzer no tarda en advertir las diferenciaciones de estos procesos de gentrificación con el norte global. Una cuestión distintiva que señala es la presencia activa del gobierno local, tanto en Buenos Aires como en las demás ciudades de América Latina, cuyos proyectos de revitalización no son efectuados solo desde el papel de los inversores privados sino en pleno acompañamiento del Estado como desarrollador.

Desde un abordaje multifacético de las transformaciones urbanas, la autora plantea diversos aspectos a considerar en el análisis de los barrios del sur: el proceso histórico de configuración y evolución de los barrios, las características socioeconómicas de la población, las políticas urbanas, de patrimonialización y turismo, la oferta de suelo y crecimiento de la renta, y el entramado organizativo de los habitantes. Estas perspectivas son contempladas en el libro con el aporte de diversos investigadores. María Carla Rodríguez, Carla Bañuelos y Gabriela Mera (2008) centran la mirada en la vinculación del papel de las políticas urbanas y el desarrollo de los procesos de renovación del área sur de Buenos Aires, a partir del análisis de los cambios regulatorios de la normativa y planificación urbana (Plan Urbano Ambiental, Código de Planeamiento Urbano), la creación de Corporaciones del Estado (Corporación Puerto Madero y Corporación del Sur) y los programas de revitalización del área sur; como parte de una propuesta más amplia de fortalecimiento de la centralidad de Buenos Aires a escala metropolitana y su inserción a la red de ciudades globales. Los aportes de Ostuni *et al.* (2008), por su parte, invitan a pensar los cambios en el mercado inmobiliario de los barrios de San Telmo, La Boca y Barracas en contexto de renovación urbana y las representaciones sobre estos barrios de parte de los agentes inmobiliarios.

En San Telmo, por ejemplo, prevalece una mirada positiva destacada por el atractivo histórico, patrimonial y cultural que, de conjunto, le otorga un componente distintivo al barrio. Este patrimonio histórico-cultural es estudiado por Gómez y Zunino Singh (2008) como "factor dinamizador" (p. 326) en el proceso (global) de revalorización de la zona centro-sur porteña. El patrimonio como fuente de singularidad y autenticidad a la que remiten estos autores (para una Buenos Aires que busca ser colocada en la jerarquía mundial) se combina con el estudio de Cosacov y Menazzi (2008) sobre los consensos y tensiones del proceso de renovación en San Telmo que, sin excluir su carácter excluyente (valga la redundancia), reúne varios adeptos. Con foco en el consenso, las autoras sostienen que la legitimidad de los distintos actores barriales a este proceso es sostenida sobre el valor simbólico de "construir un barrio como bien cultural" (p. 304), en el cual, si bien se manifiestan algunas disputas por los usos, no se construye una mirada conflictiva sobre las consecuencias expulsivas del proceso.

Las dinámicas organizativas y colectivas de resistencia de los habitantes localizados en las áreas centrales son examinadas por María Carla Rodríguez y Néstor Jeifetz (2008, 2011), quienes abonan a pensar la compleja relación entre las políticas de gobierno local y las luchas por el hábitat de los sectores populares, como ha sido el desalojo del ex PADELAI, experiencia manifiesta de los efectos adversos de los procesos de renovación en el barrio de San Telmo.[35] Estas disputas por la centralidad se extienden al área de la Costanera Sur en proximidad a Puerto Madero, en conexión con el centro histórico administrativo (hacia el norte) y con los barrios de La Boca y San Telmo (hacia el sur). Los estudios de María Fernanda Rodríguez (2023[2015]; 2020; 2010) se orientan en esta dirección. Con foco en lo que fuera el asentamiento "Rodrigo Bueno" y el "Playón" de Chacarita, la autora analiza el papel de la localización en las diputas por el espacio y la relación entre el accionar estatal y las prácticas organizativas de los habitantes localizados en los márgenes intersticiales bajo el contexto de los procesos de renovación y reestructuración de la centralidad urbana. Las dinámicas de expulsión (manifiestas y latentes) y las estrategias de resistencia de los habitantes por el derecho a la ciudad han variado en cada caso, según los tiempos, ciclos y vaivenes de las orientaciones políticas y de los desarrollos urbanos. En la zona donde se encuentra "Rodrigo

35 María Carla Rodríguez (2009; 2014) enfatiza en clave social y política el rol que desempeñan las experiencias colectivas con especial atención en el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de la Central de Trabajadores de la Argentina (MOI – CTA), de perspectiva contrahegemónica a los procesos urbanos neoliberales de gentrificación y con amplia trayectoria cooperativa de incidencia territorial en el corazón del centro urbano de la ciudad de Buenos Aires.

Bueno" la dinámica de renovación urbana ha sido de mayor magnitud y escala junto con los desarrollos urbanísticos de Puerto Madero, que alcanzan los límites sur de la Costanera e insertan al barrio popular a la extensa área de la centralidad tradicional; a la vez que el "Playón" de Chacarita se ubica en el centro del barrio homónimo con una dinámica inmobiliaria y de desarrollo urbano más tenue y de menor escala, aunque con procesos persistentes y tendencias que invitan a un nuevo perfil poblacional de la mano de otras intervenciones públicas urbanas, como la creación del Distrito Audiovisual.

3.3. LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA EN LA CREACIÓN DE DISTRITOS

En sus publicaciones colectivas, Herzer (2008) ha puesto de manifiesto los procesos de renovación urbana impulsados por la política local en los barrios señalados bajo la premisa de integrar el sur al norte de la ciudad. Una consigna que parece repetirse una y otra vez por las distintas gestiones de gobierno con vista a reforzar y reactualizar el desarrollo territorial ante los (parciales) alcances. Si bien las intervenciones a principios del año 2000 estuvieron orientadas a promover el desarrollo económico, productivo e industrial de la zona sur, a partir de 2008 cobran impulso las políticas de Distritos Económicos como parte de los procesos de renovación.

Las producciones académicas locales referidas a estos procesos comienzan a tener mayor presencia luego de la primera década de 2000, encabezada en su mayoría por autoras mujeres (Socoloff, 2013; Goicochea, 2015; Thomasz, 2016; Lerena, 2019; Arqueros y González Redondo, 2017; González Redondo, 2020). Estos abordajes se concentran en los casos de las comunas 4 y 8 correspondientes a los barrios del centro-sur y sur, en concordancia con el protagonismo que asume la política de configuración de Distritos en estas áreas destinados a atenuar la brecha de desigualdad territorial.[36] Se trata del Distrito Tecnológico, primer distrito económico que emerge en 2008 en los barrios de Parque Patricios, Pompeya y Boedo; el Distrito de las Artes creado a fines de 2012 en La Boca, parte de San Telmo, Constitución y Barracas; el Distrito de Diseño en funcionamiento en el año 2013 en Barracas; y el Distrito del Deporte, con surgimiento en 2014 en los barrios de la comuna 8 (Villa Riachuelo, Villa Soldati y Lugano).[37]

---

36 Muy pocos autores vienen ocupándose hasta el momento de los Distritos que están fuera del sur. Nos referimos al Audiovisual y al Distrito del Vino, localizados en la zona centro-noroeste y centro-oeste respectivamente, lo que da cuenta de un campo aún vacante posible de indagación.

37 Estas fechas remiten a la creación de la ley de cada distrito sancionadas durante el gobierno de Mauricio Macri (2007-2015); como expresan Arqueros y González

Arqueros y González Redondo (2017) señalan que, si bien presentan temporalidades de surgimiento distintas, las políticas de distritos se enmarcan en el plan general de desarrollo del sur de la ciudad orientado a revalorizar y reconvertir las antiguas zonas industriales y degradadas, con una mayor población residente de menores ingresos y marcados niveles de déficit habitacional, a través de proyectos económicos e industriales del sector del terciario[38] conocidos internacionalmente como clúster.[39] También enfatizan el papel clave que desempeña el Estado en la creación de los Distritos Económicos a partir del desarrollo de incentivos (financieros, impositivos, tributarios, normativos, inmobiliarios) para el despliegue de condiciones de oportunidad económica. Los distritos económicos tienen por sustrato un claro eje geográfico territorial. Las autoras plantean la creación de distritos "como una política urbana en la medida en que opera y produce cambios en el territorio específico de la ciudad" (Arqueros y González Redondo, 2017, p. 25). Para ellas, estas intervenciones presentan heterogeneidades en cada área, pues lejos de ser un proceso homogéneo, las estrategias del gobierno local y sus incentivos varían de acuerdo a las características y actividades orientadas para cada distrito, al entramado actoral que se convoca y a las propias dinámicas territoriales de cada zona.

En línea con esto, Goicochea y Arqueros (2021) hacen referencia a un proceso diferenciado y singular de renovación para cada distrito, lo que permite pensar en "renovaciones" (p. 22), con marcas y efectos socioterritoriales diversos en cada barrio. La poca relación de estas intervenciones públicas con los procesos de urbanización precedentes de esas áreas y los perfiles de su población de origen remiten a que la configuración de distritos se sucede como parte de las tendencias de reestructuración neoliberal y reconfiguración de las centralidades metropolitanas en el contexto de inserción de Buenos Aires a la economía global y a la jerarquía de las ciudades a nivel mundial. El fomento de las actividades del terciario como desarrollo productivo y económico

Redondo (2017), las primeras iniciativas habían tenido lugar en el año 2000 con el ex jefe de gobierno Aníbal Ibarra, sin embargo, se reactivan con mayor concreción posteriormente, durante la etapa de gestión del PRO (Propuesta Republicana).

38 No se trata de las industrias tradicionales sino de las llamadas industrias creativas, de diseño, culturales, de innovación, telecomunicación y de producción informacional.

39 Inspirados en los clústers Silicon Valley en EE.UU. y el distrito Barcelona 22@ en España, aunque con sus variaciones locales, las autoras plantean que las característica de los distritos se sostienen sobre la idea de promover la concentración de actividades de desarrollo e innovación de rubros similares en un ámbito espacial específico junto con la instalación de empresas, compañías e instituciones sociales y educativas afines que permitan un aprovechamiento en clave de competitividad y de desarrollo territorial (Arqueros y González Redondo, 2017).

de relevancia internacional se amalgama con vías de desarrollo urbano de implicancia particular, en los Distritos, a nivel local. Goicochea y Arqueros (2021) sostienen que la política de distrito se emplaza sobre un territorio de localización centro-sur diferenciado en términos socioeconómicos y urbanos, con desigualdades diversas que parecen prevalecer o incluso reconfigurarse a partir de las intervenciones urbanas propuestas. Hay una idea común en estas autoras acerca de la influencia de las tendencias globales de reestructuración económica y urbana en la política local de distritos con efectos socioterritoriales diversos que poco parecen articularse a las necesidades y demandas de la población tradicional.[40]

Lerena (2020), quien centra su estudio en los impactos socioterritoriales de la política de Distritos Económicos con foco en el Tecnológico y de las Artes de la comuna 4, se pregunta sobre los posibles desplazamientos y la pertinencia del uso (o no) del término gentrificación en estos actuales procesos de renovación. Sostiene que en los casos de análisis pueden verificarse una de las condiciones de la gentrificación (las dinámicas de renovación y transformación de los centros urbanos junto con acelerados procesos de valorización inmobiliaria) pero que no necesariamente está acompañada de su segunda condición (o pueda constatarse de manera inmediata), el recambio poblacional. Sin embargo, Lerena amplía el enfoque al señalar que sí se pueden dar las condiciones para el despliegue de la gentrificación a futuro. Con una perspectiva procesual, la autora explicita que su núcleo de problematización no se centra en la sustitución de una población por otra "sino las condiciones de posibilidad que se van tejiendo para que este recambio poblacional se desenvuelva a futuro" (*ibíd*., p. 5).

Los procesos de transformación urbana de los distritos de la comuna 4 son interpretados a partir del término "renovación urbana excluyente", entendiendo por tal a todo "proceso de renovación urbana orientado tanto por políticas públicas como dinámicas privadas, que tienda a restringir el uso y apropiación de áreas centrales a usuarios/as y residentes actuales o potenciales por razones de insolvencia económica" (Lerena, 2019, en Lerena, 2020, p. 5). Desde su perspectiva, el término gentrificación y renovación urbana excluyente no son sinónimos, tampoco se contradicen ni se superponen, sino más bien conforman un encuadre analítico sobre un mismo proceso en momentos diferentes. La

40 En torno a los posibles impactos en términos de inclusión-exclusión, las autoras manifiestan que estos distritos no están exentos de conflictos y tensiones, tal es el caso del barrio de La Boca, cuyas organizaciones vecinales han reclamado y denunciado los crecientes riesgos de desalojo y desplazamiento de las familias de sectores populares, producto la presión inmobiliaria y el aumento de los alquileres en el contexto de estas renovaciones (Arqueros y González Redondo, 2017).

autora recupera el último término para analizar las políticas de distrito, pero sin abandonar la perspectiva crítica de un posible desplazamiento a futuro, bajo una mirada integral y procesual del fenómeno que incluye las condiciones sociohabitacionales; la valorización del mercado inmobiliario y del suelo; las políticas de renovación y atributos del área; como también el entramado organizativo y las estrategias vecinales de resistencia en el territorio.

CONCLUSIONES

En este capítulo se propuso tratar en clave teórica conceptual las nociones de renovación urbana, gentrificación, centralidades y transformaciones socioespaciales en los procesos urbanos actuales con foco en el sur global. La reconstrucción teórica analítica fue planteada desde un foco multidimensional y multiescalar a partir de tres niveles de análisis: escala macro, *mezzo* y micro. A lo largo de estas páginas se hizo un recorrido sobre los abordajes académicos dentro de los estudios urbanos referidos a pensar las transformaciones socioespaciales en esas diferentes escalas.

A nivel global, desde la geografía crítica, son valiosos los aportes de Lefebvre, Harvey, Smith y Brenner, quienes desde sus enfoques marxistas problematizan la urbanización de las ciudades con foco en la relación intrínseca de las dinámicas capitalistas de acumulación y la dimensión espacial. Los procesos de descentralización, centralización, densificación, diferenciación y desplazamientos dejan marcas en la producción desigual del espacio geográfico con impactos concretos en la población residente.

La centralidad aparece como categoría analítica para pensar las transformaciones de las ciudades capitalistas en el marco del desarrollo urbano neoliberal, a través de criterios de policentralidad (concentración y disgregación del centro) y como fenómeno de la vida urbana en el que se despliegan estrategias, tensiones y luchas por su apropiación. Estas tensiones son trabajadas desde el concepto de gentrificación acuñado por Glass (1964) frente a las transformaciones y rehabilitación de los centros urbanos y el recambio poblacional de los sectores trabajadores, por otros de clase media y alta.

El uso de este término ha despertado debates y controversias sobre la pertinencia de la implementación a escala regional, *mezzo*, como sucede en las ciudades latinoamericanas (Pradilla Cobos, 2010; Delgadillo *et al.*, 2015). La conceptualización más trabajada en el campo de los estudios urbanos desde el sur global es la noción de renovación urbana con énfasis en las dinámicas de revalorización y refuncionalización de los centros históricos y las políticas de patrimonialización a partir de la inserción de las ciudades de América Latina a la jerarquía escalar

global (Coulomb, 2012; Carrión, 2013; Hiernaux, 2019). Los centros históricos y los componentes de centralidad aparecen como objeto de análisis en estas producciones ante el impulso del Estado (papel clave en estos procesos) en promover la rehabilitación y refuncionalización de áreas degradadas de los centros tradicionales.

No obstante, aparece un contrapunto con la lectura de los autores latinoamericanos (que observan sus ciudades) y la mirada de Harvey sobre los centros, con respecto a la ciudad de Buenos Aires. En el caso de las producciones académicas latinoamericanas se enuncia un profundo deterioro, vaciamiento y tugurización de la centralidad tradicional a partir de los procesos de reconfiguración urbana; a la vez, Harvey (2013) sostiene que los procesos de desarrollo desigual y de destrucción creativa propio del sistema de acumulación capitalista han impulsado la destrucción de los centros históricos de la centralidad tradicional. Estas cuestiones no han ocurrido en la ciudad de Buenos Aires.

A nivel local, como demuestran Ciccolella y Vecslir (2011; 2012), el surgimiento de nuevas centralidades del terciario en el marco de la reestructuración urbana metropolitana, dan cuenta de una policentralidad que (a diferencia de otros países latinoamericanos) sirven de complementariedad y reforzamiento de la centralidad tradicional de la mano de importantes procesos de renovación en proximidad al centro histórico y administrativo de la ciudad con la revalorización de Puerto Madero, y la creación de Distritos Económicos como parte de la instauración de nuevas áreas centrales metropolitanas (Arqueros y González, 2017; Goicochea y Arqueros, 2021; Lerena, 2020). Sin embargo, los autores locales no desconocen el carácter fragmentario de la expansión del espacio metropolitano, la intersticialidad de la pobreza y los niveles de desigualdad. Las producciones de Herzer y su equipo invitan a pensar la noción de gentrificación como sinónimo de los procesos de renovación urbana local, con foco en las transformaciones impulsadas en las áreas de intervención, las políticas estatales (urbanas y habitacionales), el papel de los desarrolladores y actores económicos, como también las dinámicas de organización y resistencia colectiva para los barrios de La Boca, San Telmo y Barracas.

Con prudencia, pero con impulso, se avizoran además nuevas producciones de investigadores jóvenes (Díaz Parra, 2015) que buscan introducir la noción de gentrificación en los estudios de las transformaciones socioespaciales, tal como ocurre en México, Chile y algunas aproximaciones en la Argentina. En el caso local, sin pensarlo como sinónimos, aunque sí en relación, Lerena (2020) recupera la idea de gentrificación y la noción de renovación urbana excluyente, como términos complementarios de análisis sobre los efectos socioterritoriales de los Distritos Económicos en la ciudad de Buenos Aires en clave procesual.

Lejos de pretender saldar los debates y discusiones de la aplicación conceptual de la gentrificación en las realidades urbanas latinoamericanas, resulta ilustrativo ahondar en la complejidad de estos procesos de transformaciones urbanas en sus diversas temporalidades, escalas y multidimensiones; donde la noción del "urbanismo neoliberal como fenómeno urbano realmente existente" y su "condición geográficamente variable" puedan brindar aristas analíticas y ser la llave de un abordaje más amplio sin perder la brújula de las particularidades y singularidades locales y regionales en articulación integrada con lo global.

En este capítulo se aboga al desarrollo de esas múltiples aristas, particularidades y singularidades para el análisis de las realidades locales, que sin perder las nociones teóricas estructurales/del norte global, permitan una mirada crítica a las diversidades y particularidades de la región sur, en especial de la ciudad de Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA

Abba, Pedro (2008). La contribución de Puerto Madero a la centralidad metropolitana de Buenos Aires: proyecto urbano y sistema de lugares centrales. *Revista Centro-h*, (2), 73-88. https://www.redalyc.org/pdf/1151/115112535007.pdf

Arqueros, Soledad y González Redondo, Carolina (2017). La política de distritos del sur de Buenos Aires: una mirada en perspectiva. *Quid*, 16 (7), 7-29. https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2851/pdf_7

Ban Shin, Hyun y López Morales, Ernesto (2018). Beyond Anglo-American gentrification theory. En Loretta Lees y Martin Phillips (Eds.), *Handbook of Gentrification Studies* (pp. 13-25). Edwar Elgar.

Brenner, Neil (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, (243), 37-66. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3915_1.pdf

Carrión, Fernando (2013). El patrimonio histórico y la centralidad urbana. En Blanca Ramírez Velázquez y Emilio Pradilla Cobos (Comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 709-741). Universidad Autónoma Metropolitana.

Checa-Artasu, Martín (2011). Gentrificación y cultura: algunas reflexiones. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 15 (914). https://www.ub.edu/geocrit/b3w-914.htm

Ciccolella, Pablo (2009). Buenos Aires: una metrópolis postsocial en el contexto de la economía global. En Pedro Pírez (Ed.), *Buenos Aires, la formación del presente* (pp. 35-62). Olachi.

Ciccolella, Pablo y Mignaqui, Iliana (2009). Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires. *Revista Centro-h*, (3), 91-101. https://www.redalyc.org/pdf/1151/115112536008.pdf

Ciccolella, Pablo y Vecslir, Lorena (2012). Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 23-41. http://hdl.handle.net/2099/13011

Cosacov, Natalia y Menazzi, Luján (2008). Revalorización y exclusión en el barrio de San Telmo: algunas reflexiones para comprender el consenso. En Hilda Herzer (Org.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la* ciudad de Buenos Aires (pp. 301-324). Espacio Editorial.

Coulomb, René (2012). El centro de la ciudad de México frente al desafío de un desarrollo urbano más sustentable. En René Coulomb, María Teresa Esquivel Hernández y Gabriela Ponce Sernicharo (Coords.), *Hábitat y centralidad en México: un desafío sustentable* (pp. 17-57). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Cuenya, Beatriz (2004). Grandes proyectos y teorías sobre la Nueva Política Urbana en la de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de la ciudad de Buenos Aires. En Beatriz Cuenya, Carlos Fidel e Hilda Herzer (Coords.), *Fragmentos Sociales: problemas urbanos de la Argentina*, Argentina (pp. 89-110). Siglo Veintiuno.

Cuenya, Beatriz (2011). Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Cadernos Metropole*, 13 (25), 185-212. https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5987

Delgadillo, Víctor; Díaz Parra, Ibán y Salinas, Luis (2015). *Perspectiva del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. UNAM.

Díaz Parra, Ibán (2015). Introducción. Perspectivas del estudio de la gentrificación en América Latina. En Víctor Delgadillo, Ibán Díaz Parra y Luis Salinas (Coords.), *Perspectiva del estudio de la gentrificación en México y América Latina* (pp. 11-26). UNAM.

Garay, Alfredo (2004). La rehabilitación de las áreas céntricas: el caso de Buenos Aires. En María Eugenia Martínez Delgado, *El centro histórico: objeto de estudio e intervención* (pp. 89-106). Pontificia Universidad Javeriana.

Glass, Ruth (1964). Aspects of Change. En Centre for Urban Studies (Ed.), *London. Aspects of change*. Mac Gibbon and Kee.

Goicochea, Eugenia (2015). La ciudad de Buenos Aires como ámbito y objeto de negocios. Reflexiones en torno a la gestión urbana del Distrito Tecnológico Parque Patricios. *Quid*, 16 (4), 161-185. https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1157

Goicochea, Eugenia y Arqueros, Soledad (2021). Nuevas configuraciones socioterritoriales en áreas centrales metropolitanas. La política de Distritos Económicos en el sur de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. *AREA*. https://area.fadu.uba.ar/area-2702/goicoechea-arqueros2702/

Gómez, Mariana y Zunino Singh, Dhan (2008). La (re)valorización de la zona sur y su patrimonio histórico cultural como recurso turístico. En Hilda Herzer (Org.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires* (pp. 325-367). Espacio Editorial.

González Redondo, Carolina (2020). La política de distritos en el sur de la ciudad de Buenos Aires: *modelos internacionales, actores locales y territorio (2008-2019)*. *Quid*, 16 (13), 371-378. https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/5455

Harvey, David (2005). *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. Socialist register 2004.* CLACSO.

Harvey, David (2014). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.

Herzer, Hilda (2008). Acerca de la gentrificación. En Hilda Herzer (Org.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires* (pp. 19-46). Espacio Editorial.

Hiernaux-Nicolas, Daniel (2019). Globalización, patrimonio, turismo: aproximación desde la renovación urbana. En Carlos Yory (Ed.), *Renovación urbana. Globalización y patrimonio* (pp. 75-91). doi: 10.14718/9789585456624.2019.4

Janoschka, Michael (2016). Gentrificación, desplazamiento, desposesión: procesos urbanos claves en América Latina. *INVI*, 31 (88), 27-71. https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62785

Jaramillo, Samuel (2015). ¿Gentrificación en Bogotá? Repensando la noción de Gentrificación en América Latina a partir del caso de Bogotá. *I Congreso Latinoamericano de Teoría Social*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Universidad de Buenos Aires. https://cdsa.aacademica.org/000-079/248

Jeifetz, Néstor y Rodríguez, María Carla (2008). La autogestión cooperativa como herramienta de transformación social y política. *Reflexiones desde la práctica del MOI* (Argentina). https://moi.org.ar

Jeifetz, Néstor y Rodríguez, María Carla (2011). El movimiento de ocupantes e inquilinos: producción autogestionaria del hábitat. *Voces en el Fénix*, (5). https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/el-movimiento-de-ocupantes-e-inquilinos-produccion-autogestionaria-del-habitat/

Kern, Leslie (2022). *La gentrificación es inevitable y otras mentiras*. Godot.

Lees, Loretta (2018). Introduction: towards a C21st global gentrification studies. En Loretta Lees y Martin Phillips (Eds.), *Handbook of Gentrification Studies* (pp. 1-12). Edwar Elgar.

Lefebvre, Henri (1969). *El derecho a la ciudad*. Península.

Lefebvre, Henri (1972). *La revolución urbana*. Alianza Editorial.

Lerena, Natalia (2019). Diez años del Distrito Tecnológico: políticas de desarrollo urbano y valorización inmobiliaria en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. *Quid*, 16 (11), 201-221. https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/3133

Lerena, Natalia (2020). ¿Renovación sin gentrificación? Hacia un abordaje crítico de procesos urbanos excluyentes en América Latina. Casos en Buenos Aires. *EURE*, 49 (146), 1-22. https://doi.org/10.7764/EURE.49.146.08

Letelier, Luis (2019). Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala. *EURE*, 45 (136), 295-299. https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/3021/1234

Ostuni, Fernando; Imori, Marcela; García Silva, Rodolfo y Bañuelos, Carla (2008). Renovación urbana y sector inmobiliario: algunas reflexiones a partir de La Boca, Barracas y San Telmo. En Hilda Herzer (Org.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires* (pp. 199-268). Espacio Editorial.

Pírez, Pedro (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Centro Editor de América Latina.

Pradilla Cobos, Emilio (2010). Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 12 (24), 507-533. https://www.redalyc.org/pdf/4028/402837809009.pdf

Pradilla Cobos, Emilio (2020). Estado subsidiario, capital inmobiliario-financiero y ciudad neoliberal. En Angélica Camargo Sierra (Comp.), *Políticas urbanas y dinámicas socioespaciales: vivienda, renovación urbana y patrimonio* (pp. 19-42). Universidad Sergio Arboleda.

Ramírez Velázquez, Blanca (2013). Neil Smith: Geógrafo, político y promotor (1954-2012). *Investigaciones geográficas*, (80), 157-161. https://doi.org/10.14350/rig.36662

Rodríguez, María Carla (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Espacio Editorial.

Rodríguez, María Carla; Bañuelos, Carla y Mera, Gabriela (2008). Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la ciudad de Buenos Aires. En Hilda Herzer (Org.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires* (pp. 45-96). Espacio Editorial.

Rodríguez, María Carla y Fischnaller, Celina (2014). Política habitacional, gentrificación y disputa por la centralidad en el área sur de Ciudad de Buenos Aires. *Ciudades*, (103), 16-34.

Rodríguez, María Florencia (2023) [2015]. *La ciudad en disputa. El papel de la localización y la centralidad en Rodrigo Bueno y Playón Chacarita*. Ediciones del CCC.

Rodríguez, María Florencia (2020). Judicialización y conflictos urbanos. Un recorrido por el Playón de Chacarita. En Sandra Sánchez, Margarita Robertazzi y Claudia Guebel (Eds.), *La desintegración de la ciudad. Políticas urbanas recientes en la Ciudad de Buenos Aires* (pp. 69-80). Publicaciones ISU.

Rodríguez, María Florencia (2010). ¿Espacio público vs. asentamiento? La Costanera Sur Rodrigo Bueno. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 4 (1), 187-200. https://intersticios.es/article/view/5150

Salinas Arreortua, Luis (2017). *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Icaria. https://doi.org/10.14350/rig.59804

Smith, Neil (2012). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Traficantes de Sueños.

Smith, Neil (2015). *El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas.* Traficantes de Sueños.

Smith, Neil (2020) [1984]. *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio*. Traficantes de Sueños.

Socoloff, Ivana (2013). Polos, distritos y enclaves en Buenos Aires. De la pedagogía del inversor a la "inflación" de los precios del suelo. En Javier Marín (Comp.), *La ciudad empresa: espacios, ciudadanos y derechos bajo la lógica del mercado* (pp. 67-88). Ediciones del CCC.

Theodore, Nik; Peck, Jamie y Brenner, Neil (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66, 1-11. https://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?urbanismo-neoliberal-la-ciudad-y-el-imperio-de-los-mercados

Thomasz, Gretel (2016). Los nuevos distritos creativos de la Ciudad de Buenos Aires: la conversión del barrio de La Boca en el "Distrito de las Artes". *EURE*, 42 (126), 123-144. http://dx.doi.org/10.4067/S0250 71612016000200007

Venturini, Juan Pablo (2023). La expansión urbana en el desarrollo desigual y combinado de América Latina: entre lo general y lo particular. Conversación con Emilio Pradilla Cobos. *Investigaciones Geográficas*, (112), 1-14. https://doi.org/10.14350/rig.60826

Vecslir, Lorena y Ciccolella, Pablo (2011). Relocalización de las actividades terciarias y cambios en la centralidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista de Geografía Norte Grande*, (49), 63-78. https://doi.org/10.4067/S0718-34022011000200005

— SEGUNDA PARTE —

RE-ESCALAMIENTOS, MOVILIDADES Y PROCESOS SOCIOPOLÍTICOS

María Mercedes Di Virgilio y Carolina González Redondo

HOGARES INQUILINOS EN BUENOS AIRES: ACCESO A LA VIVIENDA EN ALQUILER Y PROCESO DE INQUILINIZACIÓN[1]

INTRODUCCIÓN

Diversos trabajos muestran el declive de hogares propietarios tanto en Europa como en Estados Unidos y América Latina (Arundel y Doling, 2017; Blanco *et al*., 2014; Forrest y Hirayama, 2015; Rolnik *et al*., 2021), en el contexto del giro neoliberal de las políticas habitacionales y la financiarización de la vivienda a nivel global (Clapham, 2019; Gil, 2024; Nethercote, 2020). Algunos autores añaden que esta tendencia se vincula también con transformaciones más profundas en las estructuras sociales y los mercados laborales de dichos países (Arundel y Doling, 2017).

En el caso argentino, el proceso de inquilinización de los hogares revierte la tendencia histórica de acceso a la vivienda en propiedad (Barenboim, 2017; Palumbo, 2023; Rodríguez *et al*., 2018). Según datos censales, entre 1947 y 2001 los hogares propietarios pasaron del 37,3% al 74,9%, mientras que los hogares inquilinos disminuyeron de 62,7% a 11,1%. Esto fue motivado por la larga trayectoria de las políticas habitacionales que priorizaron el acceso a la vivienda en propiedad y por las prácticas sostenidas de autoproducción del hábitat. Esta tendencia se revierte a partir de entonces. En 2010, los hogares inquilinos alcanzan al 16% para trepar, en 2022, al 21% del total de hogares del país.

Como veremos en nuestro análisis, en el Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA) la proporción de hogares inquilinos aumentó en más de diez puntos porcentuales entre 2001 y 2022, pasando del 12,6% al 23,3%. El proceso de inquilinización está motorizado por la ciudad de Buenos Aires, en donde los inquilinos alcanzan al 36,8% de los hogares. A la par que crece la proporción de hogares inquilinos, las condiciones del alquiler se tornan cada vez más difíciles debido al aumento de los

1 El procesamiento de los datos fue realizado por Camila Chiara.

precios y los crecientes requisitos que operan como barrera de entrada y excluyen del mercado formal de alquiler a un sector amplio de inquilinos, sobre todo a aquellos con menores ingresos o con menor estabilidad laboral (ACIJ *et al*., 2023a; 2023b; 2023c). Asimismo, como señalan Rolnik *et al.* (2021), la inquilinización también se produce en los territorios populares. Según datos del ReNaBaP (2022), el 14,5% de las viviendas identificadas en los barrios populares de CABA son alquiladas. Incluso, otras fuentes señalan que los hogares inquilinos superan el 24% en algunos barrios y alcanzan el 40% en otros (IVC, 2022).

Ante este escenario, el presente capítulo busca echar luz sobre las condiciones habitacionales, económicas y sociales de la población inquilina en el Aglomerado Gran Buenos Aires. Con base en el análisis de datos censales y de la Encuesta Permanente de Hogares, se caracteriza a los hogares inquilinos. Se intenta trazar algunas pistas sobre los factores que intervienen en el alquiler como modalidad de tenencia; identificar en qué medida responde a las restricciones y dificultades para el acceso a la vivienda en propiedad y en qué medida se relaciona con los cambios sociales, culturales y laborales que la bibliografía destaca para otras ciudades del mundo.

El capítulo se organiza en cinco apartados. En primer lugar, se desarrolla una breve discusión teórica sobre el alquiler como modalidad de tenencia en un contexto de crecientes restricciones para el acceso a la vivienda. Un segundo apartado recupera los antecedentes más recientes sobre inquilinización y caracterización de los hogares inquilinos en el Aglomerado Gran Buenos Aires. En tercer lugar, se describe la estrategia metodológica implementada para caracterizar el fenómeno y a los hogares inquilinos a partir de las fuentes estadísticas disponibles. A continuación, se presentan los resultados. En una primera parte, se comparten los cambios en la modalidad de tenencia a partir de los datos censales. En la segunda, se caracteriza a los hogares inquilinos considerando aspectos demográficos, habitacionales, laborales y socioeconómicos de los hogares y de los jefes de hogar. Por último, se cierra con una síntesis de los principales hallazgos y los interrogantes que resta seguir profundizando.

1. BREVE DISCUSIÓN TEÓRICA

La elección de la modalidad en la tenencia de la vivienda —la vivienda en renta, entre ellas— es un proceso complejo que refleja múltiples factores económicos y sociales (Lux *et al*., 2019), así como múltiples interacciones entre diferentes actores (Beckert y Aspers, 2011; Blanco y Razu, 2019; Zhang, 2023).[2]

2 En el caso de la vivienda en renta, los principales actores que se identifican en la bibliografía son los propietarios que ofrecen sus inmuebles en el mercado (dueños)

Por un lado, factores macro y microeconómicos influyen en el comportamiento de la oferta y de la demanda en el mercado inmobiliario. El volumen de la oferta en relación con las necesidades habitacionales, el comportamiento de los precios de alquiler y de venta de los inmuebles y la volatilidad de los mismos, los ciclos inmobiliarios y la incertidumbre que enfrentan los actores de este mercado, el desarrollo y el alcance del crédito hipotecario, la forma en la que se resuelve la relación precios e ingresos, etc. son algunos de los factores que inciden en la definición de la modalidad en la que se accede a una vivienda (Arazo Silva *et al*., 2019; Lux *et al*., 2019; Nijskens *et al*., 2019).

Por el otro, factores macro y microsociales también permean las diversas modalidades en la tenencia de la vivienda. Dichas modalidades se construyen de manera diferente en distintas sociedades, dependiendo de condiciones históricas particulares, de contextos institucionales y de la orientación de las políticas públicas sectoriales (Doling, 1997; Hulse y Mcpherson, 2014; Kemp, 2007). De este modo, instituciones, contextos de políticas y sistemas de subsidios que varían entre países y cambian con el tiempo permiten identificar una multiplicidad de situaciones de tenencia que van más allá de la dicotomía entre hogares propietarios e inquilinos (Ruonavaara, 1993; Zhang, 2023). A nivel microsocial, la modalidad de tenencia se define en la intersección entre las necesidades y las expectativas habitacionales de los hogares que, a su vez, están condicionadas por la posición que estos ocupan en la estructura social, por su estilo de vida, por las preferencias de sus miembros, las redes de las que participan, las percepciones sobre su propia posición social y sobre las condiciones del hábitat, etc. (Knox, 1982). Así, las modalidades de tenencia se resuelven en la intersección entre las necesidades y expectativas habitacionales de los hogares y los factores institucionales y estructurales. Estos incluyen tanto la estructura y dinámica del mercado inmobiliario, la relación entre la oferta y la demanda de inmuebles (ya sea en propiedad como en alquiler), como las políticas sectoriales, reglas, estándares, instituciones y agentes, entre otros (Abramsson, Borgegård y Fransson, 2002; Di Virgilio, 2011; Gärling y Friman, 2001).

y aquellos que demandan vivienda (inquilinos). En ambos casos, entre las diferentes categorías de actores es posible identificar actores corporativos (los empresarios y sus empresas) y hogares que ofrecen o demandan vivienda. El Estado a través del stock de vivienda social también puede participar tanto directa (en tanto productores y/o administradores de un stock de inmuebles públicos destinados al alquiler) como indirectamente (en tanto reguladores de las actividades económicas) en el mercado de alquileres. Los distintos actores pueden jugar tanto en el submercado del alquiler formal como en el informal.

De este modo, los factores económicos y sociales, tanto a nivel macro como a nivel micro, definen la naturaleza contingente y situada —en coordenadas espaciales y temporales— de la tenencia de la vivienda (Ruonavaara, 1993). Si bien a nivel mundial el acceso a la vivienda en propiedad es la forma más extendida y deseada de tenencia (Blanco *et al*., 2015),[3] una proporción importante de los hogares urbanos resuelve sus necesidades de vivienda a través del alquiler. En América Latina, el promedio de la tasa de arriendo ascendía, en el año 2015, al 21,2%. En Argentina, los últimos guarismos, si bien se sitúan sobre el promedio regional —como vemos en este artículo— muestran aumentos considerables respecto de una década atrás.[4]

Desde nuestra perspectiva, los hogares definen la forma de tenencia en el marco de las restricciones y las opciones que le permite el mercado según sea su capacidad de pago, de endeudamiento o, incluso, la disponibilidad y características de la oferta en el mercado inmobiliario (Di Virgilio, 2008; Gilbert, 1987). Ahora bien, según señalan Blanco y Razu (2019), la vivienda en renta es una alternativa para los grupos de población u hogares más móviles y/o aquellos que encuentran barreras institucionales o de mercado para el acceso a la vivienda en propiedad. De este modo, los jóvenes, los profesionales, los grupos migrantes o los hogares unipersonales son los que engrosan, con mayor probabilidad, las filas de la población inquilina (Brain, Sabatini y Mora, 2012). Para estos colectivos, la vivienda en renta parece ofrecer mejores condiciones de localización (tiende a ubicarse con una mayor probabilidad en áreas centrales, densamente pobladas y consolidadas) y mejores condiciones de habitabilidad que la vivienda en barrios de origen informal o que presenta problemas en el saneamiento del dominio. A pesar de ello, algunas investigaciones recientes en la región muestran que la situación de tenencia de la vivienda profundiza las desigualdades entre grupos sociales (Labiano, 2018). Asimismo, ponen en evidencia la existencia de diferentes tipos de arrendatarios y la pérdida del peso relativo de las tipologías tradicionales de inquilinos (Link *et al*., 2019). En este marco, como señalaba Gilbert (1987) a fines de la década de 1980, los

3 En las economías posfordistas, en las cuales el Estado cede espacio a los privados en la provisión de viviendas, la vivienda en propiedad se constituye en un activo que entrega seguridad de largo plazo en un escenario de incertidumbre (Blanco *et al*., 2014).

4 En América Latina la tasa de vivienda en propiedad ha disminuido desde el año 2000, aumentando sólo en Honduras, México y Venezuela (CEPALSTAT, 2012). A pesar de ello, en estos países, el número absoluto de inquilinos ha aumentado considerablemente. Según Gilbert (2015), el aumento de los precios de la vivienda en relación con los ingresos, el desaliento gubernamental a las ocupaciones de terrenos vacantes y una creciente escasez de terrenos urbanos accesibles son los factores que explican en gran medida esta tendencia.

grupos inquilinos continúan siendo los más vulnerables y vulnerados: aquellos excluidos de otras alternativas de mercado para el acceso a la vivienda (Soto Riveros, 2019). Finalmente, Link *et al.* (2019) agregan que la localización parece jugar un papel importante en la distribución de la población inquilina.[5]

De este modo, el alquiler se constituye como una forma persistente de habitar la ciudad latinoamericana. Con base en un amplio conjunto de datos disponibles para el Aglomerado Gran Buenos Aires —uno de los cuatro aglomerados urbanos más grandes de la región—, el artículo realiza una descripción detallada de las condiciones sociales, económicas y habitacionales de los hogares según el régimen de tenencia de la vivienda, a fin de dar cuenta de los principales patrones de los hogares inquilinos en la ciudad.

2. REVISIÓN DEL FENÓMENO EN EL AGBA

En las últimas décadas, la proporción de hogares inquilinos en Argentina ha aumentado significativamente. Mientras que en 2001 un 11,1% eran inquilinos, veinte años después esos guarismos ascienden o incluso superan el 20%. El crecimiento se expresó notable en áreas urbanas como la de Buenos Aires (Palumbo, 2023). La siguiente sección describe el fenómeno del acceso a la vivienda en alquiler con foco en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En tanto el fenómeno de la inquilinización se ha intensificado, parece relevante entender las condiciones sociales, económicas y habitacionales que enfrentan estos hogares. A fin de avanzar en este propósito, pasamos revista a los estudios recientes sobre la cuestión inquilina, intentando dar cuenta de sus hallazgos más relevantes y evidenciando rasgos que *a posteriori* puedan ser confrontados en nuestro propio análisis.

Los estudios realizados a nivel nacional muestran la existencia de una "generación inquilina" compuesta principalmente por jóvenes que enfrentan barreras significativas para acceder a la propiedad debido a la dolarización del mercado inmobiliario, el deterioro de los ingresos a causa de la inflación y la falta de crédito hipotecario. Como señala Palumbo (2023), la inquilinización parece afectar desigualmente a diferentes grupos sociales. Los jóvenes, los migrantes y los hogares más pequeños tienen mayores probabilidades de ser inquilinos. Asimismo, dicho estudio también arroja como resultado que las chances de ser inquilino aumentan al ir subiendo en la escala de ingresos. Como bien

5 El estudio muestra que mientras que en las comunas centrales del Área Metropolitana de Santiago (Chile) se concentran los profesionales (centro-oriente) y los inmigrantes (centro-norte y centro-poniente), los arrendatarios pobres se concentran hacia el sur y el poniente. Los sectores medios y los adultos mayores, por su parte, tienen una distribución territorial más dispersa en la ciudad.

advierte el autor, es necesario leer este dato a la luz de las dificultades crecientes para acceder a un alquiler, lo que conlleva la exclusión de los hogares de menores ingresos (*ibíd*.).

En el año 2021, una iniciativa colaborativa entre el IDAES-UNSAM y el CELS (2021) dio lugar a la construcción del Índice de Vulnerabilidad Inquilina, un instrumento que permitió visibilizar las dimensiones que configuran las situaciones de vulnerabilidad entre los hogares inquilinos del Área Metropolitana de Buenos Aires. Según el estudio, "el riesgo habitacional de los hogares que alquilan es heterogéneo y depende de un conjunto de factores: la vivienda precaria, no tener contrato por escrito, tener dificultades para afrontar el pago del alquiler, arrastrar deudas y, en definitiva, correr un mayor riesgo de desalojo. "Esta situación se agrava en los hogares inquilinos con infancias y otras personas que requieren cuidados, en los casos en los que el principal sostén es una mujer cis o una persona travesti-trans, así como para les jóvenes" (IDAES-UNSAM y CELS, 2021, p. 2).

Según la encuesta inquilina llevada a cabo por ACIJ *et al.* (2023a), en el AMBA la incidencia del alquiler en los ingresos es cada vez más alta. En 2021 el 24% de los hogares destinaba más de la mitad de los ingresos a cubrir ese gasto, mientras que en 2022 esta cifra aumentó al 32% de los hogares. Asimismo, la mitad de los inquilinos destinan entre un cuarto y la mitad de sus ingresos al pago del alquiler. Esta situación limita la capacidad de ahorro de los hogares y genera una alta tasa de endeudamiento. El 63% de los hogares inquilinos está endeudado y el 56% enfrenta retrasos en el pago de servicios o cuotas de prestaciones. Entre quienes están endeudados, el 62% utilizó el dinero prestado para pagar el alquiler, lo que da cuenta de la fuerte inelasticidad del gasto y de la prioridad que tiene el alquiler en la finanza de los hogares (ACIJ *et al.*, 2023a).

Asimismo, en los barrios de origen informal, el alquiler se ha convertido en la principal opción habitacional, con un 40% de la población inquilina viviendo en condiciones precarias (Cravino, 2013). Los inquilinos en estos barrios enfrentan precios altos, condiciones de vivienda inadecuadas y falta de derechos legales, lo que aumenta su vulnerabilidad (ACIJ, 2016). En estos barrios, resalta también el alto porcentaje de hogares inquilinos en condiciones de hacinamiento crítico y la falta de acceso a servicios básicos (ACIJ *et al.*, 2023b). La informalidad en los contratos de alquiler es el arreglo más frecuente en este contexto, intensificando la inseguridad en la tenencia y el riesgo de desalojos (ACIJ *et al.*, 2023b; IVC, 2023). Según datos de ACIJ *et al.* (2023b), el 68,2% de los hogares señala haberse mudado al menos una vez en los últimos cinco años, el 44,9% entre una y dos veces y el 23,3% tres o más. Entre estos, el 21% menciona motivos ajenos a la voluntad de

quien alquila asociados a la no renovación del acuerdo, imposibilidad de pago o desalojos. Asimismo, el 43% de los hogares inquilinos que habitan en barrios populares se encuentra endeudado. Entre los que tomaron deuda, el 70% lo hizo para pagar el alquiler. En estos barrios, el 30% de los hogares inquilinos destina más del 50% de sus ingresos al pago del alquiler. Esta tendencia se profundiza según el género del principal sostén del hogar: el 38% de los hogares de jefatura femenina destinan la mitad de los ingresos al alquiler *versus* el 21% de los de jefatura masculina (ACIJ *et al*., 2023b).

Según la encuesta inquilina en hoteles-pensión y conventillos de la ciudad de Buenos Aires (ACIJ *et al*., 2023c), las condiciones habitacionales deficitarias y de extrema precariedad caracterizan la vida cotidiana de los hogares inquilinos en estos lugares: casi la mitad de los hogares indica problemas de infraestructura y de mantenimiento en los inmuebles. Asimismo, se identifican problemas de acceso a servicios, insuficiencia de luz natural, presencia de plagas y dificultades derivadas del uso de los espacios comunes. A pesar de estas condiciones deficitarias, estos hogares realizan un gran esfuerzo económico para poder pagar su alquiler: el 53% de los encuestados destina más de la mitad de sus ingresos para pagar su vivienda. El 25% de estos hogares inquilinos tiene atrasos en el pago del alquiler y, asimismo, de los que pidieron dinero prestado, más de la mitad lo utilizó para cubrir este gasto.

Las investigaciones resaltan la necesidad urgente de políticas públicas que aborden la problemática de la vivienda en renta, garantizando el derecho de los hogares a una vivienda adecuada. Parece esencial implementar regulaciones que controlen los precios de alquiler y protejan a los inquilinos de prácticas abusivas, así como facilitar el acceso a créditos y subsidios para la vivienda. Asimismo, ponen de manifiesto la complejidad de la situación de los inquilinos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, subrayando la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales. Los hallazgos subrayan la necesidad de políticas públicas más inclusivas que aborden la precariedad en el acceso a la vivienda, y sugieren que la investigación debe guiar la formulación de estrategias efectivas para proteger los derechos de los inquilinos.

3. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de este capítulo echamos mano a datos ya publicados, intentando dar cuenta de la evolución del proceso de inquilinización en el Gran Buenos Aires y aportando a la caracterización de los hogares inquilinos. Por un lado, con base en la utilización de microdatos del Censo de Población y Vivienda para los años 1991, 2001, 2010 y 2022, reconstruimos la evolución y el peso de la vivienda en renta en el aglomerado. Por el otro, a partir de los microdatos de la Encuesta Perma-

nente de Hogares (EPH) indagamos las características de los hogares inquilinos del Aglomerado Gran Buenos Aires, resaltando sus rasgos en comparación con el total de hogares del aglomerado y, en algunos casos, con el total de hogares propietarios de la vivienda y el terreno.

Para este ejercicio tomamos el tercer trimestre de la EPH total urbano para el año 2022 que es una extensión del operativo continuo EPH 31 Aglomerados Urbanos que lleva adelante periódicamente el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Este relevamiento incorpora a la muestra viviendas particulares pertenecientes a localidades de dos mil y más habitantes, habitualmente no comprendidas en los dominios de estimación del operativo continuo. El operativo se lleva a cabo durante los terceros trimestres de cada año, no está sujeto a estacionalidades y mejora los dominios de estimación respecto del operativo continuo.

Los microdatos se filtraron por aglomerado, considerando el aglomerado completo (AGBA) y los dominios Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 24 partidos conurbados (GBA). Asimismo, se aplicó un filtro que nos permitió trabajar con los jefes y jefas de hogar a fin de asegurarnos una única respuesta por hogar.

En el procesamiento utilizamos el "PONDERA" para el tratamiento de la totalidad de las variables excepto las de ingresos. Para estas últimas, se utilizó "PONDIH" que es el ponderador del ingreso total familiar y del ingreso per cápita familiar.

4. RESULTADOS

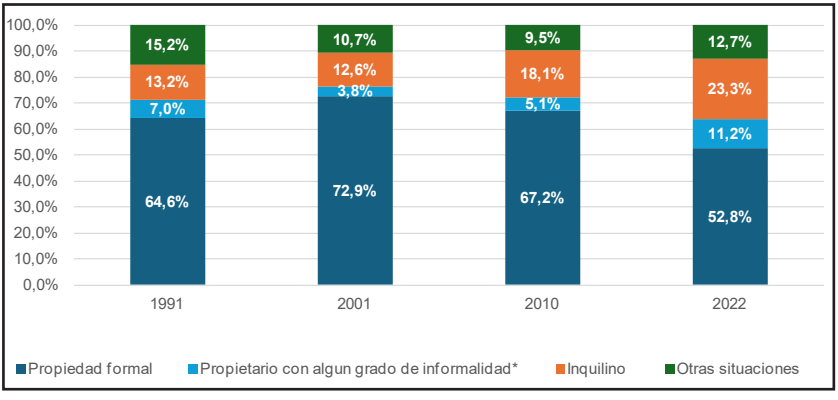
4.1. INQUILINIZACIÓN EN EL AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES

Como se observa en el gráfico 1, la proporción de hogares inquilinos en el AGBA comenzó a crecer luego del año 2001, pasando del 12,6% al 23,3% en 2022. Como contracara, la proporción de hogares propietarios empezó a disminuir desde entonces. Se redujo casi trece puntos porcentuales, pasando del 76,7% en 2001 al 64% en 2022. Cabe señalar además que, si consideramos sólo los propietarios "formales",[6] la caída es aún mayor. Los hogares propietarios formales pasaron de 72,9% en 2001 a 52,8% en 2022, lo que representa una caída de veinte puntos porcentuales.

6 La forma de registrar el régimen de tenencia se modificó en el censo de 2022. Por tal motivo, dentro de los "propietarios formales" incluimos a quienes son titulares de la vivienda y del terreno, según los censos 2001 y 2010, y a quienes tienen escritura y/o boleta de compra-venta según el censo 2022. Luego, incluimos dentro de "propietarios con algún grado de informalidad" a quienes son titulares solo de la vivienda, para los censos 2001 y 2010, y a quienes tienen "otra documentación" o "no tienen documentación", para el censo 2022.

Al analizar las variaciones intercensales, vemos que entre 2001 y 2022 los hogares inquilinos aumentaron en un 173%, pasando de aproximadamente 430 mil a 1,16 millones. Este aumento representa 3,6 veces más que el de los hogares totales, que crecieron en un 47%. Si bien este aumento fue constante a lo largo de los distintos períodos intercensales, el mayor salto se dio entre 2001 y 2010, con un 73%. Los hogares propietarios, en tanto, también aumentaron en términos absolutos entre 2001 y 2022, pero muy debajo del crecimiento total de los hogares: un 23% *versus* un 47%. Ahora bien, este aumento —como se observa en la tabla 1— estuvo traccionado por el crecimiento de los hogares propietarios con algún grado de informalidad, que aumentaron entre 2001 y 2022 un 339%, mientras que los hogares propietarios formales crecieron solo un 6% en el mismo período.

Gráfico 1
Distribución de hogares según régimen de tenencia en el Aglomerado Gran Buenos Aires (1991-2022)



* Para 2001 y 2010 se consideran los propietarios solo de la vivienda, para 2022 los propietarios con otra documentación o sin documentación.
Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda.

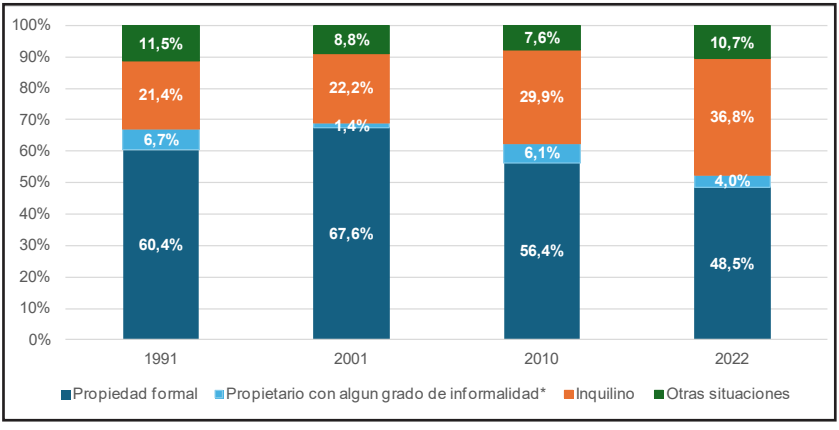
Al distinguir entre la ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos de la provincia de Buenos Aires que integran el aglomerado, vemos que la tendencia de inquilinización en la ciudad central comenzó antes y es aún más marcada. En CABA, la proporción de hogares inquilinos aumentó levemente entre 1991 y 2001 y más fuertemente en los siguientes períodos intercensales: ocho puntos porcentuales entre 2001 y 2010 y siete puntos porcentuales más entre 2010 y 2022 (gráfico 2). La caída en la proporción de hogares propietarios se observa luego de 2001 y acumula desde entonces más de dieciséis puntos porcentuales. Si con-

sideramos sólo los propietarios formales, la caída es aún mayor, con diecinueve puntos porcentuales.

En CABA, la población aumentó sólo un 4% entre 1991 y 2022; mientras que la cantidad de hogares creció un 37%. Así, el tamaño medio de los hogares en CABA viene reduciéndose considerablemente desde 1991 en adelante, pasando de 2,89 a 2,2. Ahora bien, el crecimiento en la cantidad de hogares no explica el aumento en la cantidad de hogares inquilinos. Como se observa en la tabla 1, los hogares inquilinos aumentaron un 136% entre 1991 y 2022, pasando de 219 mil a 517 mil. Esto representa 3,6 veces más que el aumento en la cantidad total de hogares. Por su parte, los hogares propietarios formales aumentaron un 10,4% en el mismo período, muy por debajo del crecimiento del total de hogares.

Gráfico 2

Distribución de hogares según régimen de tenencia en la ciudad de Buenos Aires (1991-2022)



* Para 2001 y 2010 se consideran los propietarios solo de la vivienda, para 2022 los propietarios con otra documentación o sin documentación.

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda.

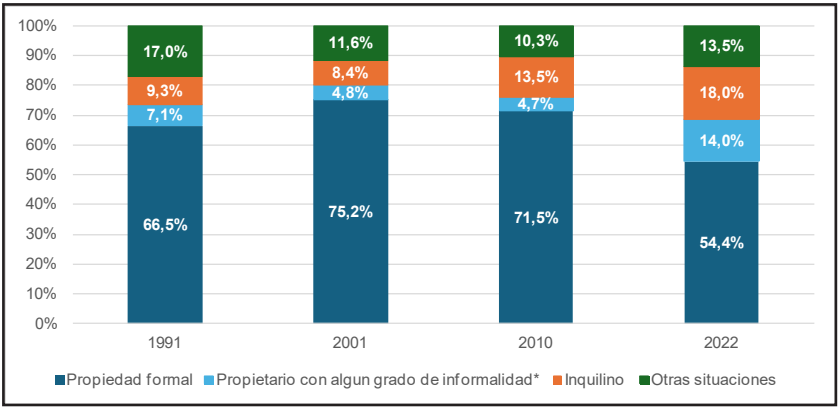
Si observamos el régimen de tenencia en los 24 partidos que conforman el Conurbano bonaerense, vemos que la proporción de hogares inquilinos es menor que en CABA, aunque la brecha se fue reduciendo entre los sucesivos censos (gráfico 3). En 2022, la proporción de hogares inquilinos en estos 24 partidos fue del 18%, exactamente la mitad que el 36,7% de CABA. A lo largo de la serie, vemos que la proporción de hogares inquilinos cae levemente entre 1991 y 2001 y desde entonces aumenta cinco puntos porcentuales entre cada periodo intercensal. Los hogares propietarios, en tanto, comienzan a perder peso luego de 2001, y pasan del 80% en 2001 al 68,5% en 2022. Si consideramos sólo

los propietarios formales, vemos que pasan del 75% en 2001 al 54,4% en 2022, una caída de veinte puntos porcentuales.

En los partidos del Conurbano la población creció siete veces más que en la CABA, un 35,5% entre 1991 y 2022. Los hogares, en tanto, crecieron un 66% en el mismo periodo (tabla 1). Esto también nos habla de una reducción en el tamaño medio de los hogares, que pasó de 3,6 en 1991 a 2,9 en 2022. En estos partidos los hogares inquilinos se incrementaron un 221% entre 1991 y 2022, pasando de cerca de 202 mil a 650 mil aproximadamente. Esto representa tres veces más que el aumento en el total de hogares.

Gráfico 3

Distribución de hogares según régimen de tenencia en los 24 partidos del Gran Buenos Aires (1991-2022)



* Para 2001 y 2010 se consideran los propietarios solo de la vivienda, para 2022 los propietarios con otra documentación o sin documentación.

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda.

En síntesis, si miramos el AGBA en su conjunto, la cantidad de hogares tiende a crecer más que la población en el período analizado, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires. A pesar de ello, este aumento en la cantidad de hogares no explica el crecimiento de los hogares inquilinos, que en proporción aumentan mucho más. La tendencia a la inquilinización, si bien se da en todo el aglomerado y más marcadamente luego de 2001, está fuertemente traccionada por lo que sucede en la ciudad central en donde la proporción de hogares inquilinos es mayor, su aumento tiene mayor recorrido y, además, resulta más significativo a lo largo de la serie.

Tabla 1
Variación intercensal en la cantidad de hogares según régimen de tenencia en el AGBA, la CABA y los 24 partidos del GBA (1991-2022)

	1991-2001	2001-2010	2010-2022	1991-2022	2001-2022
AGBA					
Propiedad formal	20,5%	10,5%	-3,5%	28,5%	6,6%
Propietario con algun grado de informalidad*	-42,7%	62,3%	170,5%	151,7%	339,1%
Inquilino	1,6%	72,8%	57,8%	176,9%	172,6%
Otras situaciones	-24,8%	6,2%	64,2%	31,1%	74,4%
Total hogares	6,7%	19,8%	22,9%	57,1%	47,3%
CABA					
Propiedad formal	11,9%	-6,2%	5,2%	10,4%	-1,3%
Propietario con algun grado de informalidad*	-79,5%	396,7%	-20,2%	-18,6%	296,3%
Inquilino	3,7%	50,9%	50,8%	136,0%	127,5%
Otras situaciones	-22,9%	-2,7%	71,0%	28,3%	66,3%
Total hogares	0,1%	12,3%	22,3%	37,4%	37,3%
24 partidos GBA					
Propiedad formal	24,1%	17,0%	-6,2%	36,2%	9,7%
Propietario con algun grado de informalidad*	-26,5%	21,2%	266,7%	226,8%	344,4%
Inquilino	-0,7%	97,5%	63,8%	221,3%	223,5%
Otras situaciones	-25,5%	9,1%	62,2%	31,9%	77,0%
Total hogares	9,8%	23,1%	23,2%	66,3%	51,6%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda.

4.2. ¿QUIÉNES Y POR QUÉ RECURREN AL ALQUILER COMO FORMA DE ACCESO A LA VIVIENDA?

En este apartado trazamos algunas interpretaciones sobre los perfiles de los hogares inquilinos del Aglomerado Gran Buenos Aires, a partir de las características del hogar y del jefe de hogar. Entre ellas, focalizamos en las condiciones habitacionales de los hogares, el perfil laboral del jefe de hogar y las condiciones socioeconómicas del hogar y del jefe de hogar. Analizamos las características de los hogares inquilinos y las comparamos con la media del aglomerado y, en algunos casos, de los hogares propietarios formales. Asimismo, diferenciamos los distintos comportamientos en la ciudad de Buenos Aires y en los 24 partidos del Gran Buenos Aires. Específicamente en lo que respecta a las condiciones socioeconómicas, analizamos la evolución 2017-2022, que nos permite señalar cómo evoluciona la situación socioeconómica de los hogares, en general, y de los inquilinos, en particular, a lo largo de estos años.

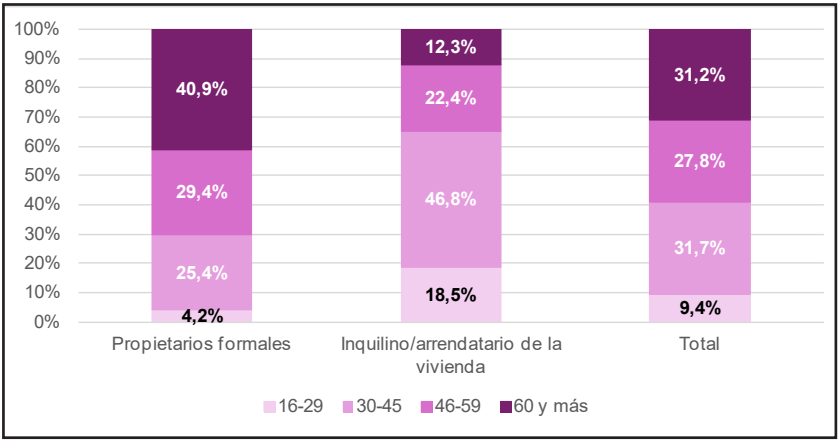
Características del hogar

Según datos de la EPH 2022 (tercer trimestre), en el Aglomerado Gran Buenos Aires, el 57% de los hogares tiene jefatura masculina, cifra que

se eleva al 60% entre los hogares inquilinos. En CABA, las proporciones son similares: el 57% de los hogares inquilinos están encabezados por varones mientras que el 43% restante por mujeres. En el caso de los 24 partidos de PBA, en tanto, en el total de hogares las proporciones se mantienen, aunque la brecha entre sexos se amplía entre los hogares inquilinos: el 61% de estos tienen un jefe de hogar varón y el 39% una jefa de hogar mujer.[7]

En el gráfico 4 se observa que los hogares inquilinos del AGBA tienen jefaturas de hogar más jóvenes que la media (gráfico 4). Dos tercios de ellos están encabezados por personas menores a 46 años: el 18% entre 16 y 29 años y el 47% entre 30 y 45 años. Por el contrario, los hogares propietarios formales tienen en su mayoría jefes de hogar mayores a 60 años (41%), sin que se observen diferencias entre la ciudad de Buenos Aires y en los 24 partidos del Conurbano.

Gráfico 4
Rango etario del jefe de hogar según régimen de tenencia del AGBA (2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2022 (tercer trimestre).

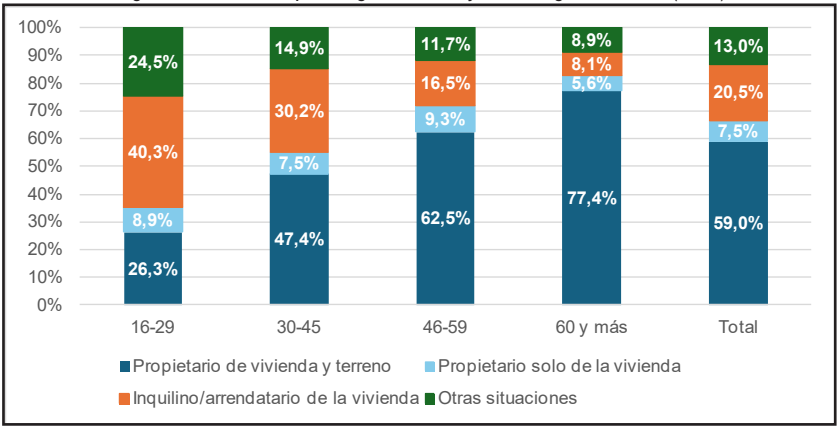
A su vez, si analizamos el régimen de tenencia según rango etario de la jefatura de hogar, vemos que el alquiler está más extendido en los hogares con jefaturas más jóvenes (gráfico 5). En el AGBA, el 40% de los hogares con jefaturas entre 16 y 29 años y el 30% de los hogares con jefaturas entre 30 y 45 años son inquilinos. Estas cifras son mucho

7 Cabe señalar que la EPH sólo registra estas dos categorías (varón y mujer) en la variable sexo, y por tanto, no permite dar cuenta de jefaturas de hogar con otras identidades de género. Según otros relevamientos (ACIJ *et al.*, 2023), aproximadamente un 9% de los hogares inquilinos del aglomerado están encabezados por personas con otra identidad de género (mujer trans, varón trans, no binarie, entre otros).

más altas que la media, en tanto que, sobre el total de hogares, el 20% es inquilino. En contraste, el 77% de los hogares con jefaturas mayores a 60 años son propietarios formales (gráfico 5).

Gráfico 5

Régimen de tenencia por rango etario del jefe de hogar del AGBA (2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2022 (tercer trimestre).

De todos modos, si vemos la evolución 2017-2022, el alquiler como régimen de tenencia también está creciendo levemente entre los hogares con jefaturas mayores a 60 años, pasando de 7,8% en 2017 a 8,1% en 2022. Estas tendencias se refuerzan en la ciudad de Buenos Aires, donde la proporción de hogares inquilinos en general es más alta (38%). Allí el 74% de los hogares con jefaturas entre 16 y 19 años y el 51% de los hogares con jefaturas entre 30 y 45 años son inquilinos. Los hogares inquilinos encabezados por personas mayores de 60 años también han aumentado en la CABA. Mientras que en 2017 representaban el 13,8% de ese rango etario, en 2022 representaban el 15,8%. Como veremos más adelante, el aumento en las proporciones de hogares inquilinos con jefaturas jóvenes no sólo da cuenta de preferencias en términos del tipo de relación que los hogares deciden establecer con la propiedad sino, antes bien, de la clausura de oportunidades intergeneracionales para garantizar su acceso en calidad de propietarios. En las últimas décadas, la capacidad adquisitiva del salario se ha deteriorado sistemáticamente. Ya en 2020, el poder de compra del salario se había reducido a una quinta parte del que tenía en 2001. Sólo entre 2019 y el año de inicio de la pandemia por COVID-19, el salario cayó un 41%. En 2023, en la

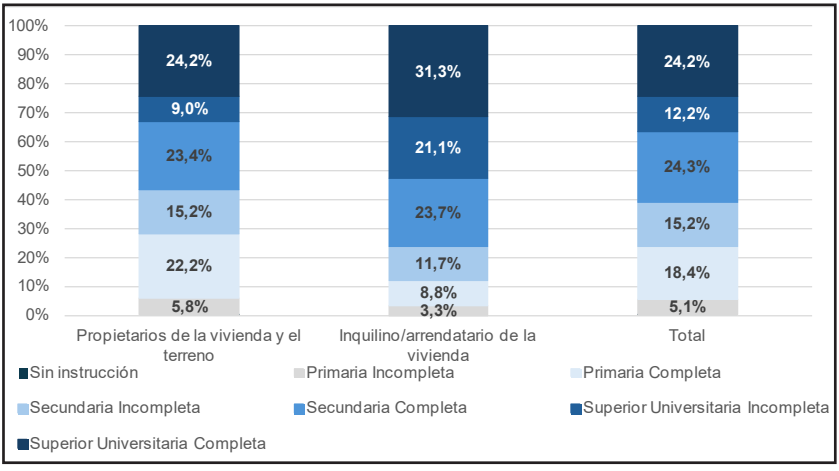
ciudad de Buenos Aires, en promedio, se necesitaron cuatro salarios para comprar un metro cuadrado (*Perfil*, 22/06/2023).[8]

En cuanto al origen migratorio del jefe de hogar, vemos que entre los hogares inquilinos del AGBA hay una mayor proporción de personas nacidas en otros países. Si consideramos el total de los hogares del aglomerado, solo el 11% está encabezado por personas provenientes de otros países. En el caso de los inquilinos, en tanto, esta cifra asciende a casi el doble: el 20% de estos hogares tienen una jefatura con origen migrante, la mitad de ellos de países limítrofes. En CABA la proporción de hogares cuyos jefes tienen origen migrante es aún más alta. Esto también se advierte para el caso de los hogares inquilinos: mientras que el 16% de los hogares porteños tiene un jefe de hogar nacido en otro país, esta proporción asciende al 26% en los hogares inquilinos. En los 24 partidos del GBA, sólo el 9,5% de los hogares tienen como jefe de hogar una persona nacida en otro país. Sin embargo, entre los inquilinos esta cifra también es más importante, alcanza al 15%.

Otra característica fundamental para considerar es el nivel educativo del jefe de hogar. En el AGBA, los hogares inquilinos tienden a estar encabezados por personas con nivel educativo alto: el 24% tiene el secundario completo y el 52% cursó estudios superiores. Como se observa en el gráfico 6, estas cifras son más altas que la media. Si distinguimos entre la ciudad de Buenos Aires y los partidos del Conurbano, observamos algunas diferencias. En CABA, los jefes de hogar tienen niveles educativos más altos: un 17% completó el secundario, un 21% tiene estudios superiores incompletos y un 45% completó estudios universitarios. Los hogares inquilinos tienen una distribución similar al promedio de la ciudad; mientras que se observa una mayor proporción de hogares propietarios formales con jefes de hogar con estudios superiores completos (53%). En los partidos de la provincia de Buenos Aires, en tanto, el 46% de los hogares están encabezados por personas que no completaron los estudios obligatorios. Si miramos los hogares inquilinos, esta cifra desciende al 31%.

8 El precio del metro cuadrado promedio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de unos dos mil dólares. Se trata de un valor promedio dado que en algunos barrios el precio está por debajo, mientras que en otros, por ejemplo, Palermo o Belgrano, está por arriba. El valor promedio del metro cuadrado en la ciudad central se toma en referencia a un departamento de dos ambientes dado que esta tipología es la más demandada, representando la búsqueda estándar (*Perfil*, 22/06/2023). https://www.perfil.com/noticias/canal-e/hogar-cuantos-salarios-se-necesitan-para-comprar-un-metro-cuadrado-en-ciudad-buenos-aires.phtml

Gráfico 6
Nivel educativo del jefe de hogar por régimen de tenencia, AGBA (2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2022 (tercer trimestre).

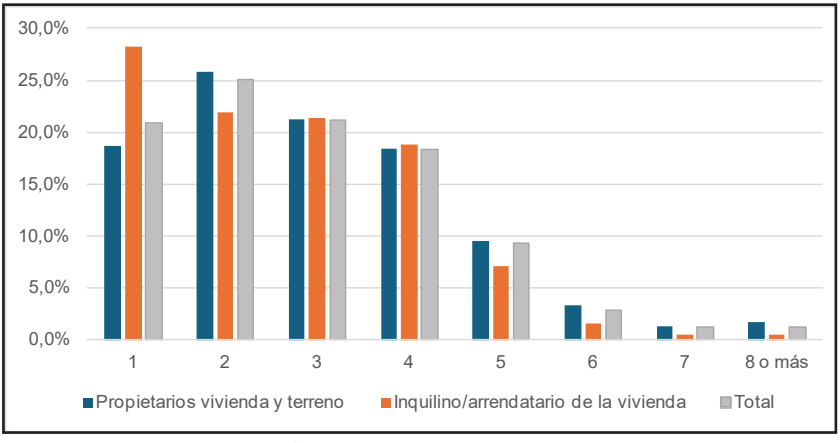
Si ponemos en relación los indicadores de nivel educativo y la edad, podemos observar clivajes generacionales en los perfiles según el tipo de tenencia. En términos generales, las generaciones de mayor edad han tenido menos oportunidades de acceso a la educación que las generaciones más jóvenes (Miranda, Alfredo y Zelarrayán, 2021); pero —como vimos— han tenido mayores posibilidades de acceso a la vivienda en propiedad, tanto por las políticas habitacionales como por la coyuntura socioeconómica. Esto explica, en parte, por qué los hogares inquilinos son los que tienen jefaturas más jóvenes y formadas. Mientras que sus pares propietarios detentan más edad y menor nivel educativo. Asimismo, otro aspecto importante que permite entender los altos niveles educativos de los jefes de hogar inquilinos son las barreras de entrada que impone el mercado de alquileres y que producen un efecto de filtrado: quienes pueden acceder al alquiler son posiblemente los jóvenes más formados y con mejores ingresos. Aquellos jóvenes con menores niveles educativos posiblemente no puedan independizarse y permanezcan en la casa familiar hasta más entrada edad o accedan a otras modalidades de tenencia más precarias (Felice, 2019).

Por último, otro rasgo relevante es el tamaño medio y la cantidad de miembros del hogar. Según datos de la EPH (tercer trimestre 2022), en el AGBA los hogares tienen un tamaño medio de 2,9 personas. Los hogares inquilinos tienden a ser más pequeños que la media, con 2,64 personas en promedio. Esta relación se mantiene para los 24 partidos del Conurbano, donde los hogares inquilinos son en promedio más chicos que la media. En

CABA, en tanto, el tamaño medio de los hogares en general es más pequeño (2,34) y se mantiene similar para los hogares inquilinos (2,36 personas).

En cuanto a la cantidad de miembros (gráfico 7), en el total del Aglomerado, hay una mayor proporción de hogares con dos integrantes (25%), seguido por hogares unipersonales y de tres miembros (21% cada uno). Entre los inquilinos, en cambio, hay una mayor proporción de hogares unipersonales (28%). Le siguen los hogares compuestos por dos miembros (22%), por tres (21%) y por cuatro (19%). Menos del 10% de los hogares inquilinos tiene más de cuatro integrantes. Si diferenciamos entre CABA y los 24 partidos, advertimos que en la ciudad central los hogares son más pequeños: en CABA el 60% de los hogares tiene dos o menos miembros; mientras que en los 24 partidos estos representan el 42%. A su vez, el 34% de los hogares inquilinos de CABA son unipersonales, mientras que en los 24 partidos el 23% de los hogares inquilinos son unipersonales.

Gráfico 7
Cantidad de miembros del hogar según régimen de tenencia, AGBA (2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2022 (tercer trimestre).

En la gran mayoría de los hogares inquilinos del AGBA (69%) no hay niños menores de 10 años, un 20% tiene un niño, un 10% tiene dos; y solo un 1,4% tiene entre sus integrantes más de tres niños. Estas cifras son similares al total de los hogares del aglomerado. Sin embargo, cuando distinguimos entre unidades territoriales, vemos que en CABA sólo el 22% de los hogares tienen algún integrante menor de 10 años, pero la cifra se eleva al 24% entre los hogares inquilinos. En los 24 partidos del GBA, en tanto, el 32% de los hogares tienen menores de 10 años a cargo, y la cifra asciende al 36% entre los hogares inquilinos.

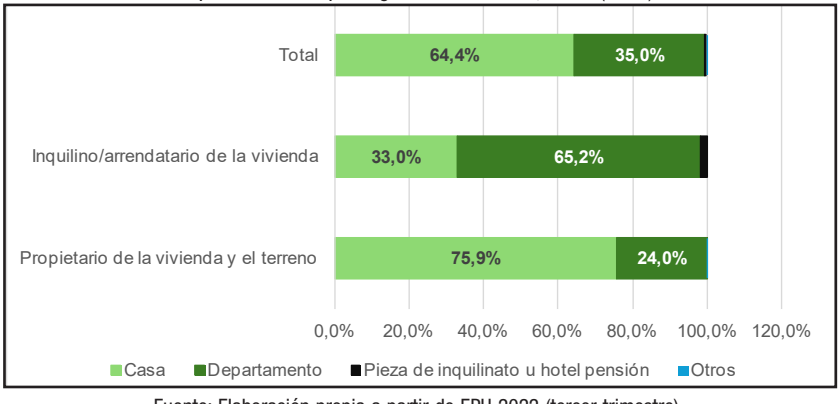
En síntesis, el análisis de las características de los hogares inquilinos arroja resultados que son consistentes con lo señalado por la bibliografía (Blanco y Razu; 2019; Link *et al.*, 2019; Palumbo, 2023). En líneas generales, se advierte que los hogares inquilinos son más pequeños, tienen jefaturas de hogar más jóvenes y con niveles educativos altos. A su vez, hay una proporción significativa de hogares inquilinos que están encabezados por personas nacidas en otro país. Cabe preguntarse, entonces, en qué condiciones viven los hogares inquilinos y cómo su perfil sociodemográfico se relaciona con sus condiciones habitacionales.

Condiciones habitacionales

Casi dos tercios de los hogares del AGBA habitan en casas, mientras que el tercio restante reside en departamentos. Sin embargo, si nos detenemos en los hogares inquilinos, vemos que la relación es inversa: el 65% de estos alquilan un departamento, el 33% una casa y el 2% alquila una pieza en inquilinato u hotel-pensión (gráfico 8). Si distinguimos entre CABA y los 24 partidos del Conurbano, la situación cambia ligeramente. En la ciudad central la gran mayoría de los hogares (un 82%) reside en departamentos, mientras que solo el 17% habita en casas. Los hogares inquilinos, en tanto, refuerzan esta tendencia: en CABA el 88% alquila un departamento, el 9% una casa y casi el 4% alquila una pieza en inquilinato u hotel-pensión, situación que está mucho más extendida en CABA que en los partidos del Gran Buenos Aires. Por último, a diferencia de lo que sucede en CABA, en los 24 partidos del GBA la mayoría de los hogares (un 80%) reside en casas, mientras que el 20% restante habita en departamentos. Sin embargo, al detenernos en los hogares inquilinos, la brecha se atenúa: los hogares inquilinos se reparten casi por partes iguales entre casas y departamentos (52% vs 47%).

Gráfico 8

Tipo de vivienda por régimen de tenencia, AGBA (2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2022 (tercer trimestre).

Asimismo, también se advierte que, en el AGBA, los hogares inquilinos residen en inmuebles más pequeños que la media (gráfico 9): un 18% reside en monoambientes —el doble que el promedio general (9%)—, un 36% en viviendas de dos ambientes, un 32% en tres ambientes y el 14% en más de cuatro ambientes. En contraste, los hogares propietarios habitan en viviendas más amplias: tres de cada cuatro viven en inmuebles de tres o más ambientes. Esta tendencia se observa tanto en la ciudad central como en los partidos del conurbano.

Aparecen aquí cuestiones a considerar. Por un lado, dado que los hogares inquilinos —en promedio— son más pequeños que la media, es razonable que en mayor medida habiten en departamentos más pequeños. En esta ecuación también parece entrar en juego —como señala la bibliografía (Brain, Sabatini y Mora, 2012)— el hecho de que los hogares inquilinos en general tienden a privilegiar mejores condiciones de localización. En este marco, los datos parecen ser consistentes con las ventajas de localización que ofrece la ciudad central, que a su vez concentra un mayor stock de departamentos en relación con el resto del aglomerado y dichas viviendas multifamiliares tienden a ser cada vez más pequeñas. Estas condiciones de la oferta se articulan con las crecientes dificultades en el acceso a la vivienda en alquiler, tanto en términos económicos como de requisitos de ingreso.[9] Esto posiblemente esté incidiendo en el tamaño de la vivienda al que pueden acceder quienes alquilan.

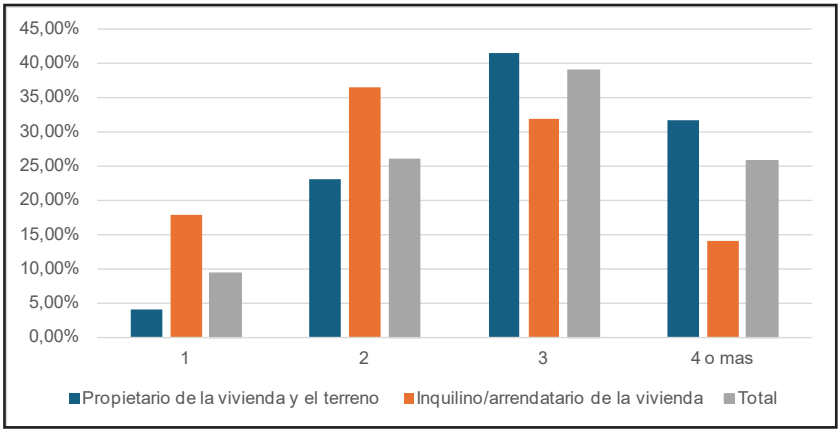
En sintonía con esto, los hogares inquilinos muestran mayores niveles de hacinamiento[10] que la media y que los hogares propietarios (tabla 2). Mientras que el hacinamiento alcanza al 15% de los hogares del aglomerado; esta cifra se eleva al 17% entre los hogares inquilinos y comprende sólo al 12% de los hogares propietarios formales. En CABA la brecha es aún más importante: sólo el 8% de los hogares se encuentran hacinados; pero entre los inquilinos la cifra casi se duplica, alcanzando al 13%. Por su parte, sólo un 4% de los hogares propietarios formales está hacinado en la ciudad central. En los 24 partidos del

9 Como muestra Rosanovich (2022), en el año 2020 Argentina sancionó una nueva regulación integral para el mercado de alquileres residenciales. La sanción de la ley se produjo en el marco de la crisis de la pandemia por COVID-19 y de la sanción del Decreto presidencial 320/2020 que impulsó el congelamiento del precio de los alquileres y la prohibición de desalojos. Todas estas medidas se implementaron en un contexto de resultados inflacionarios y de evolución de precios relativos muy negativos, generando concomitantemente un profundo deterioro en las condiciones acceso a la vivienda en alquiler en los últimos años.

10 Se consideran hogares con hacinamiento aquellos en donde habitan dos o más personas por cuarto, sin considerar baño, cocina, pasillo, lavadero y garaje.

Conurbano, en tanto, el 17% de los hogares está hacinado y, entre los inquilinos, la cifra se eleva al 19%.

Gráfico 9
Cantidad de ambientes según régimen de tenencia del hogar, AGBA (2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2022 (tercer trimestre).

Adicionalmente, cabe señalar que los hogares inquilinos del AGBA muestran mayores niveles de hacinamiento por cohabitación que la media y que los hogares propietarios (tabla 2). En el total del aglomerado, solo un 1,2% de los hogares convive con otros hogares en la misma vivienda. Esta cifra se eleva a 3,4% en el caso de los hogares inquilinos. Al distinguir entre CABA y los partidos del Conurbano, vemos que en el primer caso la condición de hacinamiento por cohabitación es menos frecuente, aunque se eleva para el caso de los hogares que alquilan (0,7% vs 1,8%). En los partidos del Gran Buenos Aires la situación es más crítica: un 1,4% del total de los hogares están en situación de cohabitación; elevándose a 4,7% para los hogares inquilinos. Estos datos están en sintonía con otros estudios que refieren la disposición a compartir vivienda entre los inquilinos. Según ACIJ *et al.* (2023a), el 35% de los inquilinos no alquila una vivienda completa, sino una habitación. Ahora bien, en lo que respecta al acceso a servicios, los hogares inquilinos muestran mejores condiciones que la media.[11]

11 En el AGBA el 81% de los hogares accede al agua de red dentro de la vivienda. Esta cifra se eleva al 92% para el caso de los hogares inquilinos. Asimismo, según datos de EPH (tercer trimestre 2022), el 89% de los hogares del AGBA presenta condiciones de saneamiento adecuadas, entre los hogares inquilinos la cifra se eleva al 94%. Por último, el 72% de los hogares del aglomerado accede al gas de red, esta cifra asciende al 80% en el caso de los hogares inquilinos.

Tabla 2
Porcentaje de hogares con hacinamiento (crítico y no crítico) según régimen de tenencia, AGBA, CABA y 24 partidos GBA (2022)

	Hacinamiento crítico y no crítico			Hacinamiento por cohabitación		
	AGBA	CABA	24 partidos GBA	AGBA	CABA	24 partidos GBA
Propietario de la vivienda y el terreno	11,9%	4,4%	13,4%	0,5%	0,2%	0,6%
Inquilino/arrendatario de la vivienda	16,6%	12,9%	19,5%	3,4%	1,8%	4,7%
Total	14,8%	7,9%	16,9%	1,2%	0,7%	1,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2022 (tercer trimestre).

Finalmente, uno de los aspectos importantes a señalar es que, según datos de la EPH 2022 (tercer trimestre), el 12% de los hogares que habitan en villas o asentamientos del AGBA son inquilinos. Esta cifra era del 8% en 2017. El alquiler en barrios populares es significativamente mayor en la ciudad de Buenos Aires. En sintonía con lo que refieren otros estudios (ACIJ *et al.*, 2023a; 2023b; IVC, 2022), el análisis arroja que el 31% de los hogares que habitan en las villas de la ciudad son inquilinos. El porcentaje de inquilinos en villas aumentó casi diez puntos porcentuales desde 2017, cuando representaba al 22% de los hogares que habitaban en estos barrios. Este dato resulta importante a tener en cuenta al momento de dar cuenta de los distintos perfiles de inquilinos en la ciudad, sobre todo al considerar las variables socioeconómicas.

Como es posible observar en el caso del Aglomerado Gran Buenos Aires, las condiciones en las que habitan los hogares inquilinos coinciden con los rasgos que subraya la bibliografía a nivel internacional y regional. Se trata de hogares que habitan en viviendas más pequeñas —se advierte incluso una tendencia a compartir vivienda—; pero con mejores condiciones habitacionales en términos de acceso a servicios. Asimismo, pone en evidencia que los hogares inquilinos constituyen un universo heterogéneo. Tal heterogeneidad se expresa no sólo en términos de localización sino, también, de condiciones de vulnerabilidad que se evidencia especialmente cuando se observa la evolución de los hogares inquilinos que residen en villas que, como vimos, aumentó entre 2017 y 2022.

Perfil laboral

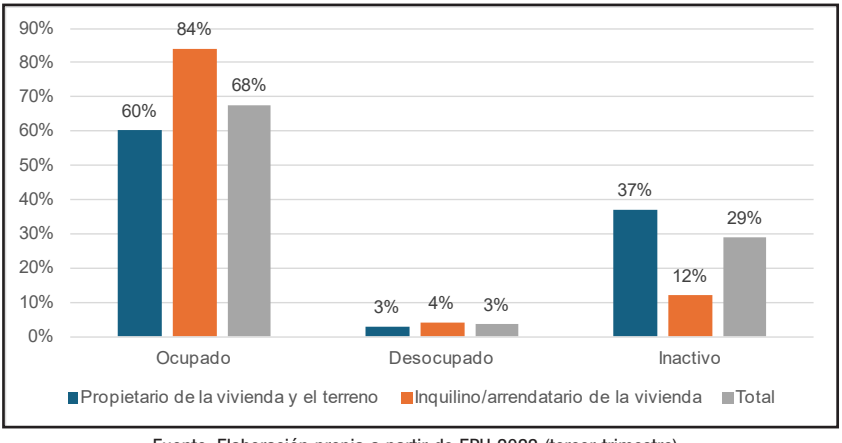
En relación con la inserción de las jefaturas de hogares inquilinos del AGBA en el mercado de trabajo, se observa que las tasas de ocupación son más altas que la media mientras que las tasas de inactividad son más bajas (gráfico 11): el 84% de los jefes de hogar inquilinos está ocupado, el 4% desocupado y el 12% inactivo. Los hogares propietarios, en tanto, tienen mayor proporción de jefaturas de hogar inactivas (37%). Si comparamos con años anteriores, la ocupación aumentó le-

vemente tanto para el total de los hogares, como para los propietarios e inquilinos, aunque siempre se mantienen las mismas proporciones. A lo largo de la serie, los hogares inquilinos tienen jefes de hogar con mayores tasas de ocupación que la media y que los hogares propietarios. A su vez, los hogares propietarios tienen jefes de hogar con mayores tasas de inactividad que la media y que los hogares inquilinos. Estos datos son consistentes con los hallazgos previos que muestran que los hogares inquilinos tienden a estar encabezados por jefaturas de hogar más jóvenes.

En CABA, las tasas de ocupación, en general, son más altas y los hogares inquilinos también muestran mayores niveles de ocupación que la media: 83% de los jefes de hogar está ocupado, el 4% desocupado y el 14% inactivo. Mientras que los hogares propietarios, al igual que lo que sucede en el total del aglomerado, muestran mayores tasas de inactividad. En los 24 partidos de GBA se observa la misma situación. Los hogares inquilinos tienen mayor proporción de jefes de hogar ocupados que la media. El 85% de los hogares inquilinos está encabezado por un jefe de hogar ocupado, mientras que para el total de hogares la cifra es de 66%. La evolución para los 24 partidos es similar al total del aglomerado. A lo largo de la serie se observan mayores tasas de ocupación y menores tasas de inactividad, tanto para el total de hogares como para los hogares propietarios e inquilinos.

Gráfico 11

Condición de ocupación del jefe de hogar según régimen de tenencia, AGBA (2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2022 (tercer trimestre).

El análisis de la categoría ocupacional, en tanto, arroja que en 2022, en el AGBA, de aquellos jefes de hogar ocupados[12] el 69% son obreros o empleados, el 26% cuentapropista y el 4% patrón. Entre los hogares inquilinos las proporciones son similares: el 73% es obrero o empleado, el 23% cuentapropista y el 4% patrón. En cuanto a la evolución, a lo largo de estos años la proporción de jefes de hogar que son obreros o empleados fue cayendo, mientras que la proporción de jefes de hogar que son cuentapropistas subió levemente. En el caso de los hogares inquilinos esta evolución fue más marcada: en 2017 el 82% de estos jefes de hogar era obrero o empleado, mientras que esta cifra cayó al 73% en 2022. Estos datos nos hablan de la precarización de las relaciones laborales, en sintonía con la caída de los ingresos medios y el aumento en los índices de pobreza. No se observan diferencias marcadas entre la ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Conurbano bonaerense.

Finalmente, si consideramos solo los jefes de hogar inactivos, vemos que en el AGBA del total de los hogares el 79% son jubilados y el 15% amas de casa. La distribución es similar para los hogares propietarios. Sin embargo, entre los hogares inquilinos se destaca una elevada proporción de jefes de hogar inactivos que son estudiantes: el 19% son estudiantes, el 58% jubilados y el 20% amas de casa. La proporción de hogares inquilinos encabezados por estudiantes ha ido aumentando a lo largo de la serie en detrimento de los jefes de hogar que se encuentran jubilados.

En CABA la proporción de jefes de hogar que son jubilados es aún más alta, alcanza al 81% de los inactivos. Entre los hogares inquilinos, se observa aún una mayor proporción de jefes de hogar inactivos que son estudiantes: el 36% estudiantes —duplicando la proporción del total del aglomerado—, el 48% son jubilados, el 12% ama de casa y el 3% rentista. También aquí la proporción de hogares inquilinos con jefes de hogar inactivos que son estudiantes ha ido en aumento, pasando del 15% en 2017 al 36% en 2022. La mayor proporción de jefes de hogar estudiantes entre los hogares inquilinos también coincide con los hallazgos de otros estudios sobre inquilinización en ciudades latinoamericanas (Blanco y Razu, 2019, Link *et al.*, 2019). Por último, para los 24 partidos del GBA las cifras muestran otros perfiles. Aquí el 80% de los inactivos corresponde a jefes de hogar jubilados y el 18% a amas de casa. Entre los inquilinos desciende el porcentaje de jefes de hogar inactivos jubilados (68%) y aumenta el porcentaje de jefes de hogar inactivos que son amas de casa (28%).

12 Incluye desocupados con ocupación anterior.

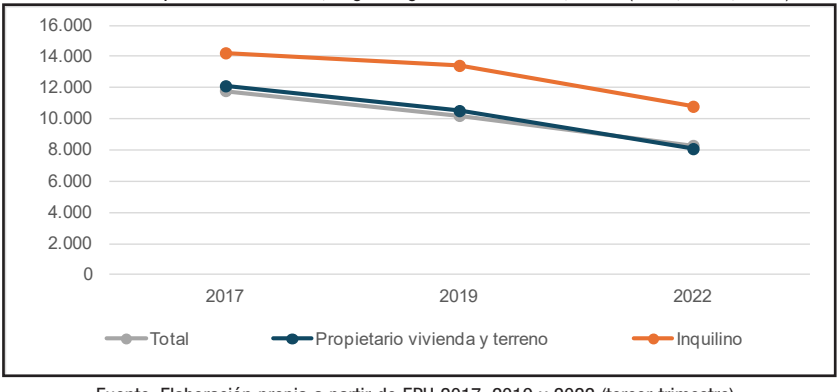
Los ingresos de los hogares inquilinos

Ahora bien, ¿cómo dialogan los rasgos que, hasta aquí, parecen caracterizar a los hogares inquilinos con su situación económica? Para tener una caracterización preliminar del perfil socioeconómico de los hogares inquilinos, analizamos la evolución del Ingreso Per Cápita Familiar (IPCF) medio de los hogares, según régimen de tenencia. El gráfico 12 muestra que el IPCF medio de los hogares inquilinos es más alto que el total del aglomerado y que otras modalidades de tenencia, incluida la de propietarios de la vivienda y el terreno. Asimismo, la evolución 2017-2022 permite ver la caída del IPCF medio a lo largo de los años, para todas las modalidades de tenencia. A pesar de ello, el IPCF de los hogares inquilinos se mantiene siempre entre un 20 y un 30% por encima que el IPCF medio de los hogares del AGBA. Al distinguir entre unidades territoriales, vemos que en los 24 partidos del GBA el IPCF medio en general es más bajo que en el total del aglomerado, pero la propensión entre las distintas modalidades de tenencia es similar (gráfico 14). Es decir, a lo largo de la serie el IPCF medio de los hogares inquilinos es superior al de los hogares en general y al de los hogares que son propietarios de la vivienda y del terreno en particular.

En CABA, la situación es algo diferente (gráfico 13). En primer lugar, en promedio el IPCF es un 50% más que en el total del aglomerado y casi el doble que en los 24 partidos del GBA. Ahora bien, cuando analizamos el IPCF según régimen de tenencia vemos que aquí los hogares inquilinos no son los más favorecidos, como sí se observa claramente en el AGBA y en los 24 partidos del Conurbano. En CABA, por el contrario, el IPCF medio de los hogares inquilinos es prácticamente el mismo que el promedio de los hogares y que el de los hogares que son propietarios de la vivienda y el terreno.

Gráfico 12

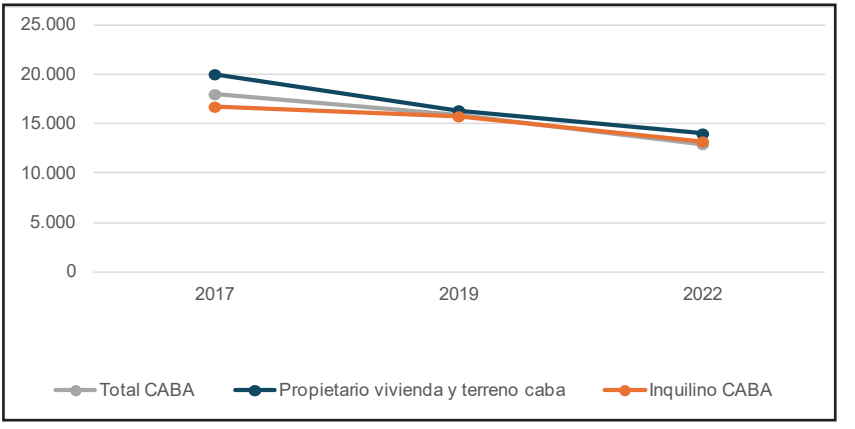
IPCF medio a precios constantes, según régimen de tenencia, AGBA (2017, 2019, 2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2017, 2019 y 2022 (tercer trimestre).

Gráfico 13

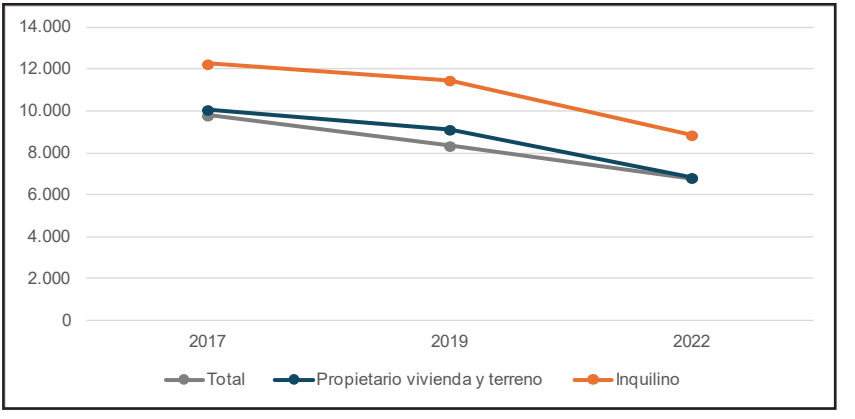
IPCF medio a precios constantes, según régimen de tenencia, CABA (2017, 2019, 2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2017, 2019 y 2022 (tercer trimestre).

Gráfico 14

IPCF medio a precios constantes, según régimen de tenencia, 24 partidos GBA (2017, 2019, 2022)

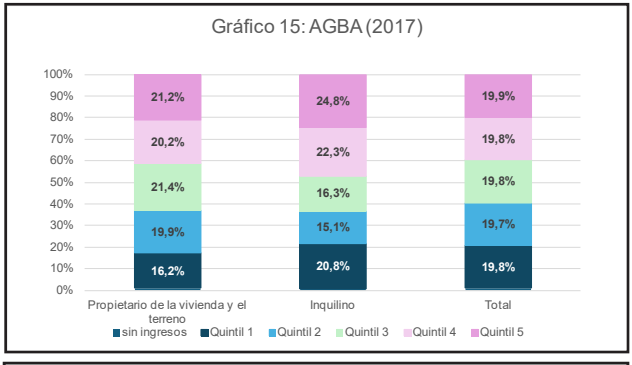


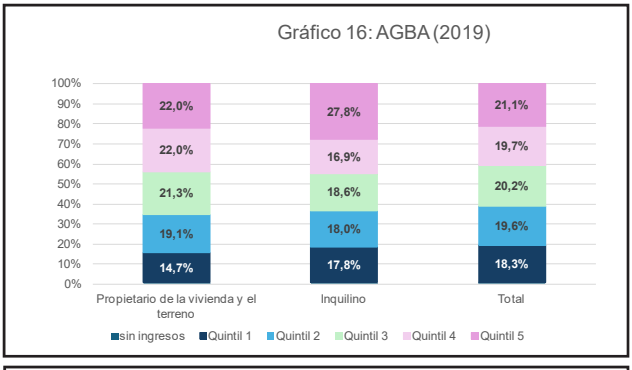
Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2017, 2019 y 2022 (tercer trimestre).

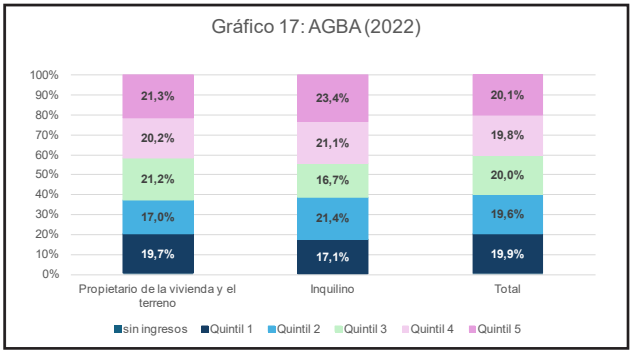
Esto nos lleva a indagar en la distribución por quintiles del Ingreso Per Cápita Familiar del aglomerado. Como se observa en el gráfico 17, el 44% de los hogares inquilinos del AGBA se concentra en los quintiles de mayores ingresos: 23% en el quinto quintil y 21% en el cuarto. También se observa una proporción levemente mayor que la media en el segundo quintil de ingresos (21%). Los quintiles uno y tres permanecen por debajo de la media, concentrando un 17% de hogares inquilinos respectivamente. Si comparamos con los propietarios formales, pareciera que éstos muestran una distribución algo más homogénea, supe-

rando levemente la media sólo en los quintiles 3 y 5. Esta distribución de los hogares inquilinos por quintiles de ingresos es consistente con lo señalado por otros estudios del país (Palumbo, 2023) y de la región (Blanco *et al.*, 2016; Link *et al.*, 2019).

Gráficos 15 a 17
Distribución de los hogares por quintil de ingresos (IPCF), según régimen de tenencia, AGBA (2017 2019, 2022)





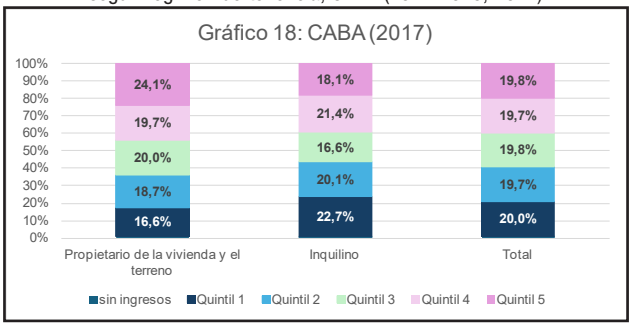


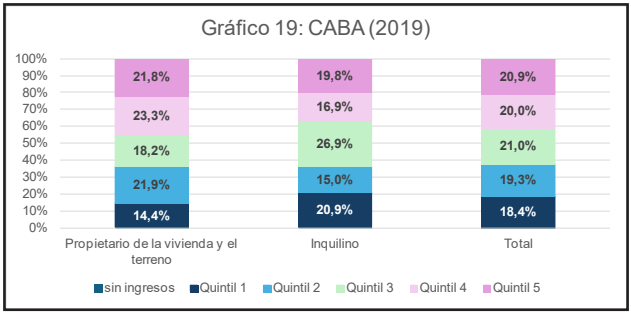
Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2017, 2019 y 2022 (tercer trimestre).

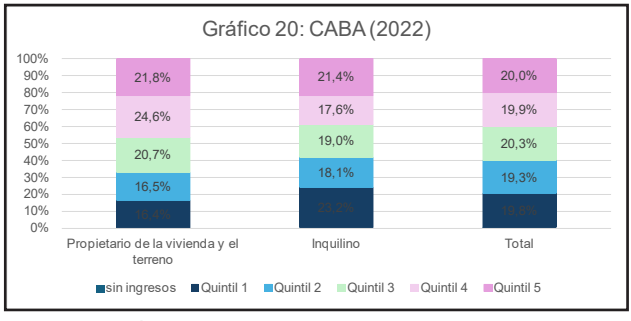
Ahora bien, si analizamos la evolución 2017-2022 (gráficos 15 a 17) podemos identificar dos grupos en la distribución de los hogares inquilinos según quintil de ingresos, que podrían corresponderse con hogares de diferentes perfiles socioeconómicos. Un primer grupo, más abultado en términos cuantitativos, que se concentra en los dos quintiles de mayores ingresos. Y un segundo, algo más reducido, entre los dos quintiles de más bajos ingresos. El primer grupo concentraba en 2017 el 47% de los hogares inquilinos, luego desciende al 44% en 2019 y se mantiene estable para 2022. Como se observa en los gráficos, hay cierta movilidad entre estos dos quintiles que, por ejemplo, en 2019, se resuelve a favor del quintil más alto (con un 28% de hogares en esta categoría). El segundo grupo, correspondiente a los quintiles uno y dos, concentraba en 2017 y 2019 al 36% de los hogares inquilinos y en 2022 asciende a 38%. También en este polo se observa cierta movilidad entre quintiles, sobre todo el más bajo parece ir perdiendo peso frente al segundo quintil. De este modo, es posible pensar que el grupo de hogares inquilinos que convive con situaciones de penuria en términos de ingresos se vincula fuertemente con el aumento de la vivienda en renta en los barrios de origen informal, en general, y en la ciudad de Buenos Aires, en particular.

Como vimos, los ingresos medios de los hogares inquilinos de CABA son en términos absolutos más altos que los del conjunto del aglomerado y que los de los 24 partidos del GBA. Sin embargo, también se mantienen en valores similares al promedio de CABA y a los IPCF medio de los hogares propietarios formales de la ciudad. Ahora bien, al analizar la distribución por quintil de ingresos vemos que en CABA las diferencias entre un grupo de inquilinos de mayores ingresos y otro de más bajos ingresos se acentúan (gráfico 20). En 2022 el 23% de los hogares inquilinos de CABA se concentra en el quintil de más bajos ingresos, mientras que el 21% se sitúa en el quintil más alto. Si consideramos los dos quintiles de más altos ingresos (4 y 5), los hogares inquilinos muestran menores proporciones que la media y que los hogares propietarios en estos niveles de ingresos. Al mirar la evolución 2017-2022 (gráficos 18 a 20), en 2017 se ve más clara la existencia de estos dos grupos, que podrían corresponderse con distintos perfiles de inquilinos y distintas formas de acceso al alquiler. En ese año el 43% de los hogares inquilinos se concentraba en los dos quintiles de más altos ingresos y un 40% lo hacía en los dos quintiles más bajos. En 2019 eso se revierte, se achican las proporciones de ambos polos y crece el quintil del centro, superando en siete puntos porcentuales al promedio. Finalmente, en 2022 los quintiles de los extremos vuelven a ganar peso en detrimento del quintil del centro.

Gráficos 18 a 20
Distribución de los hogares por quintil de ingresos (IPCF), según régimen de tenencia, CABA (2017 2019, 2022)





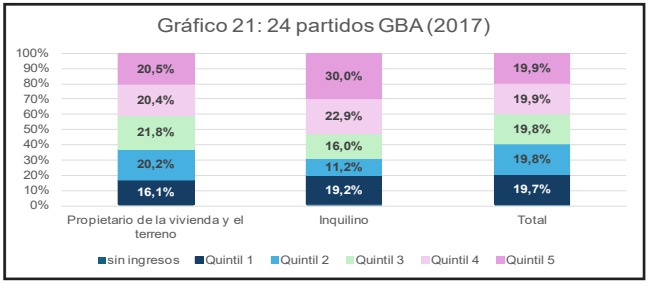


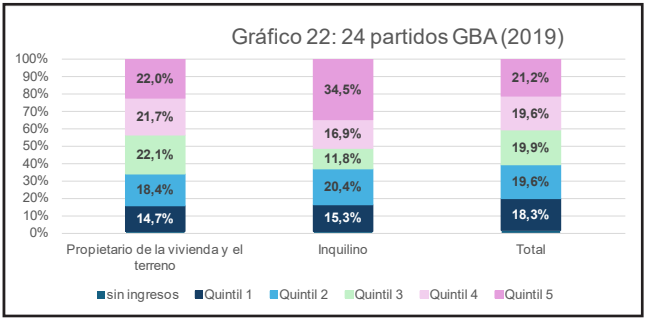
Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2017, 2019 y 2022 (tercer trimestre).

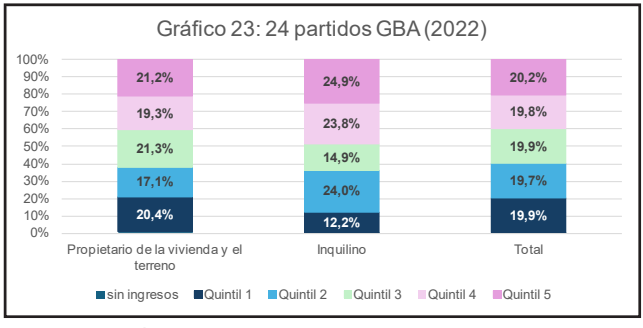
En los 24 partidos del GBA la composición socioeconómica de los hogares inquilinos es diferente. Aquí, se observa una mayor concentración de hogares inquilinos en los quintiles de más altos ingresos (gráfico 23). A pesar de ello, la evolución 2017-2022 (gráficos 21 a 23) muestra que la proporción de hogares inquilinos en los dos quintiles de más altos ingresos se fue reduciendo a lo largo de la serie: 53% en 2017, 51% en 2019 y 49% en 2022. A pesar de que en el GBA los hogares inquilinos parecen tener mejores condiciones en términos de ingresos que sus

pares de la ciudad central, la evolución de los guarismos muestra cierto empeoramiento en las condiciones de ingresos de los hogares inquilinos posiblemente traccionado por el desmejoramiento de las condiciones generales de acceso a la vivienda en alquiler (Rosanovich, 2022).

Gráficos 21 a 23
Distribución de los hogares por quintil de ingresos (IPCF), según régimen de tenencia, 24 partidos GBA (2017 2019, 2022)







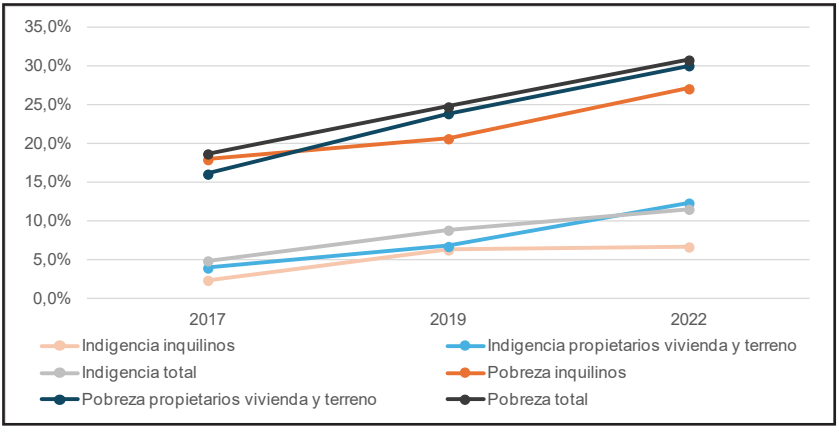
Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2017, 2019 y 2022 (tercer trimestre).

Junto con la caída del salario real, vemos que la proporción de hogares bajo la línea de pobreza y de indigencia crece a lo largo de la serie analizada (2017-2022), tanto en el total del aglomerado, como en la

ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Conurbano. Esto no es una novedad, numerosos estudios sobre las condiciones de vida de la población en nuestro país alertan sobre esta problemática (ODSA, 2024). Ahora bien, con el fin de seguir caracterizando a los hogares inquilinos, merece la pena distinguir cómo se comporta esta variable en las distintas modalidades de tenencia, en los inquilinos particularmente, y en los propietarios formales para poder comparar. En el año 2017, el 18% de los hogares inquilinos del AGBA se encontraba bajo la línea de pobreza, cifra similar al total de los hogares del aglomerado. En tanto, el 16% de los hogares propietarios formales estaban en esta situación. Sin embargo, en el gráfico 24 se observa que los hogares propietarios siguieron la evolución de la media; alcanzando en 2022 niveles de pobreza en torno al 30%; mientras que los hogares inquilinos bajo la línea de pobreza aumentaron, pero en torno a cifras más bajas que la media. En cuanto a la indigencia, es evidente que los sectores de la población más afectados tienen otras modalidades de tenencia más precarias (propietarios solo de la vivienda, ocupantes, etc.). Ahora bien, si nos detenemos en los hogares propietarios formales e inquilinos, vemos que los primeros siguieron más de cerca la evolución de la media, mientras que la proporción de hogares inquilinos bajo la línea de pobreza aumentó muy por debajo de la media, sobre todo entre 2019 y 2022. De hecho, en 2022 el 12% de los hogares del AGBA se encontraba bajo la línea de pobreza, mientras que entre los hogares inquilinos la cifra representa poco más de la mitad (7%).

Gráfico 24

Hogares bajo la línea de pobreza y de indigencia, según régimen de tenencia, AGBA (2017, 2019, 2022)

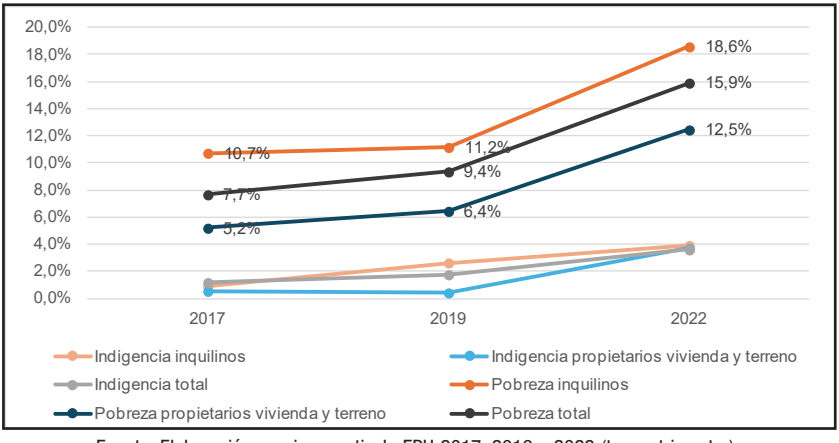


Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2017, 2019 y 2022 (tercer trimestre).

Si nos detenemos en CABA, la situación es distinta. En términos generales, la ciudad de Buenos Aires muestra niveles de pobreza e indigencia menores que en el total del aglomerado. Ahora bien, en este caso se observa que —a lo largo de la serie (gráfico 25)— la proporción de hogares inquilinos bajo la línea de pobreza es más alta que la media y que la cifra correspondiente a los hogares propietarios formales. En 2017, un 11% de hogares inquilinos de CABA se encontraba bajo la línea de pobreza (el doble que los propietarios formales y un 37% más que la media). En 2019 la brecha se reduce, aunque los inquilinos siguen por encima de la media y de los propietarios. Finalmente, en 2022 el 17% de los hogares inquilinos de CABA se encuentra bajo la línea de pobreza, un 17% más que la media y casi un 50% más que los hogares propietarios formales. Estos datos resultan consistentes con el análisis de la distribución por quintiles, que arrojó que en CABA la proporción de hogares inquilinos en los quintiles más bajos es más alta que en el total del aglomerado y en los 24 partidos del GBA. En cuanto a los niveles de indigencia, en CABA estos son considerablemente más bajos que el total del aglomerado y de los 24 partidos del GBA. Pero sin embargo, también identificamos que la proporción de hogares inquilinos bajo la línea de indigencia supera el promedio de la ciudad.

Gráfico 25

Hogares bajo la línea de pobreza y de indigencia, según régimen de tenencia, CABA (2017, 2019, 2022)



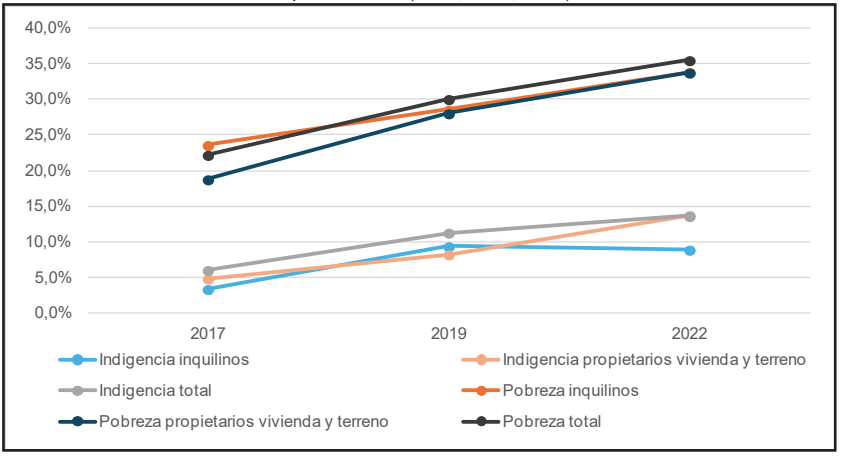
Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2017, 2019 y 2022 (tercer trimestre).

En los partidos del GBA (gráfico 26), los altos niveles de pobreza e indigencia afectan sobre todo a una gran cantidad de hogares con modalidades de tenencia más precarias y esto tracciona los promedios totales. Esto explica por qué a partir de 2019 los hogares inquilinos y

propietarios formales alcanzan los mismos niveles de pobreza (28% en 2019; y 34% en 2022); que se sitúan un poco por debajo del promedio de los 24 partidos (30% en 2019 y 35% en 2022). En cuanto a los hogares bajo la línea de indigencia, vemos que estos fueron aumentando a lo largo de la serie, también traccionado por los hogares con modalidades de tenencia más precarias. Ahora bien, entre los hogares inquilinos se observa que la indigencia aumentó considerablemente entre 2017 y 2019; y luego se mantuvo estable hacia 2022. Por el contrario, los hogares propietarios de la vivienda y del terreno siguen la misma evolución del total de los hogares.

Gráfico 26

Hogares bajo la línea de pobreza y de indigencia, según régimen de tenencia, 24 partidos GBA (2017, 2019, 2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2017, 2019 y 2022 (tercer trimestre).

Una lectura del conjunto de estas variables socioeconómicas nos permite subrayar algunas cuestiones generales. En primer lugar, es notorio el deterioro de los ingresos y de las condiciones de vida de la población del AGBA. Como era de esperar, esto afecta en mayor medida a los hogares históricamente más desfavorecidos, que a su vez son los que tienen modalidades de tenencia más precarias. Ahora bien, si nos detenemos en los hogares inquilinos, vemos que, en promedio, estos muestran mejores condiciones socioeconómicas que la media y que los hogares propietarios formales, tanto en el aglomerado como en los 24 partidos del Conurbano.

En cuanto a la ciudad de Buenos Aires, vemos que en promedio la situación socioeconómica de los hogares es más favorable. El IPCF medio de los hogares es más alto y se observan menores proporciones

de hogares bajo la línea de pobreza y de indigencia. Sin embargo, cuando atendemos a la situación de los hogares inquilinos, observamos algunas características particulares que difieren de lo que sucede en el aglomerado y en los 24 partidos del Gran Buenos Aires. En promedio, en CABA, los ingresos de los inquilinos son similares a los de la media y a los de los hogares propietarios formales. A pesar de ello, los niveles de pobreza entre los hogares inquilinos son más altos que el promedio y que los hogares propietarios de la vivienda y del terreno.

Podemos esbozar dos explicaciones compatibles entre sí. En primer lugar, evidentemente en CABA los hogares que llegan a ser propietarios formales se corresponden con un perfil socioeconómico de altos ingresos, que deja a los hogares inquilinos por debajo de la media. A diferencia de esto, en los 24 partidos del Conurbano podemos pensar en un perfil de propietarios formales de capas medias empobrecidas y jubilados con ingresos bajos que tiran el ingreso medio hacia abajo, lo que explica que los hogares inquilinos del Conurbano muestren un IPCF promedio más alto que el de los propietarios formales. En segundo lugar, si cruzamos estos datos sobre los hogares inquilinos con la distribución por quintiles, podemos pensar que en CABA es más marcada la polarización socioeconómica entre distintos perfiles de inquilinos. Por un lado, un grupo de inquilinos situado entre los quintiles de más altos ingresos que logra cumplir con las condiciones que impone el mercado formal de alquileres en la ciudad y que coincide con lo referido en la literatura (Link *et al*., 2019; Palumbo, 2023). Por el otro, un grupo de inquilinos situado entre los quintiles de más bajos ingresos que accede a condiciones más precarias de alquiler, entre las cuales se encuentran el alquiler en villas, hoteles-pensión y conventillos de la ciudad que, como vimos, tienen mayor incidencia en CABA que en el Gran Buenos Aires.

Para continuar con la caracterización socioeconómica de los inquilinos, aquí recuperamos algunos datos sobre las estrategias de los hogares para afrontar sus gastos. En primer lugar, se destaca que —según datos de la EPH (tercer trimestre 2022)— el 32% de los hogares del AGBA gastó dinero de los ahorros para vivir, entre los hogares inquilinos la cifra asciende al 36%. En CABA, en tanto, el 34% de los hogares recurrió a los ahorros para vivir, para los hogares inquilinos la cifra es similar. En cambio, en los 24 partidos de la PBA el 38% de los hogares inquilinos tuvo que gastar ahorros para poder resolver sus necesidades, serían siete puntos porcentuales más que el total de los hogares. Si miramos la evolución, entre 2017 y 2022 se observa un crecimiento en la proporción de hogares que requieren gastar los ahorros para poder vivir, con un pico en 2019. Esto se da en el total de hogares, para todas las unidades territoriales y se presenta aún con más fuerza entre los hogares inquilinos.

A su vez, según los mismos datos, el 13% de los hogares del AGBA se endeudó con familiares o amigos; cifra que asciende al 17% entre los hogares inquilinos. Si distinguimos por unidad territorial, vemos que tanto en CABA como en los 24 partidos de la PBA los inquilinos están más endeudados que la media. En CABA, el 12% de los hogares inquilinos pidió dinero prestado a familiares o amigos (*versus* el 8% de los hogares totales), mientras que en el Conurbano el 20% de los hogares inquilinos recurrió a este tipo de endeudamiento (*versus* el 15% del total hogares). También en este caso se observa una tendencia creciente hacia el endeudamiento entre 2017 y 2022 con un pico en 2019. En todos los años y en todas las unidades territoriales, los hogares inquilinos presentan mayores niveles de endeudamiento con familiares y amigos que el total de hogares. El nivel de endeudamiento a través de bancos o entidades financieras es, en general, un poco más bajo. En el AGBA el 9% de los hogares se endeudó de esta manera, cifra similar entre los hogares inquilinos. En CABA, el endeudamiento de este tipo alcanza al 7% de los hogares (y también al 7% entre los hogares inquilinos). En los 24 partidos PBA la cifra asciende al 9% de los hogares, y al 11% de los hogares inquilinos. Por último, la utilización de la tarjeta de crédito o el fiado para poder vivir está bastante extendida entre los hogares del AGBA. El 46% de los hogares hacen uso de esta estrategia, cifra que se eleva al 51% entre los hogares inquilinos. En CABA, el endeudamiento con tarjeta de crédito o fiado está aún más extendido, alcanzando al 57% de los hogares totales y también al 57% de los hogares inquilinos. En los 24 partidos de PBA este tipo de endeudamiento alcanza al 42% de los hogares, y al 46% de los hogares inquilinos. Estos datos en general coinciden con los hallazgos de otros estudios que vienen señalando los crecientes niveles de endeudamiento de los hogares, en general, y de los hogares inquilinos, en particular, ante la profundización de la crisis económica y la caída de los salarios reales (ACIJ *et al*., 2023a).

REFLEXIONES FINALES Y LÍNEAS DE INDAGACIÓN

Ante un escenario de creciente inquilinización de los hogares en las ciudades de nuestro país, este capítulo exploró las características del universo inquilino del Aglomerado Gran Buenos Aires. Con esta caracterización buscamos trazar algunas pistas sobre los factores que intervienen en el alquiler como modalidad de tenencia, entendiendo que esta última se define en el cruce entre las necesidades y expectativas habitacionales de los hogares y los factores institucionales y estructurales de mercado que operan en cada ciudad.

El análisis intercensal (1991-2022) arroja que, en el Aglomerado Gran Buenos Aires, la cantidad de hogares crece más que la población, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, este aumento

en la cantidad de hogares no explica el crecimiento de los hogares inquilinos, que registran un aumento considerablemente mayor. De este modo, es posible pensar que una cantidad creciente de nuevos hogares resuelven su necesidad habitacional a través del alquiler. Asimismo, incluso se observa un número (menor) de hogares que se despatrimonializaron; es decir, que pasaron de ser propietarios a inquilinos.[13] Como vimos, la tendencia a la inquilinización, si bien se da en todo el aglomerado y más marcadamente luego de 2001, está fuertemente traccionada por lo que sucede en la ciudad central. En este marco, el trabajo se propuso caracterizar quiénes son estos hogares inquilinos, cómo están conformados, cuáles son sus perfiles socioeconómicos y en qué condiciones habitan.

Aun con todas las limitaciones que tiene trabajar con fuentes secundarias producidas para otro fin, como es el caso de la EPH, el análisis muestra algunas cuestiones interesantes. En términos demográficos, los hallazgos indican que los hogares inquilinos son más pequeños, tienen jefaturas de hogar más jóvenes y con niveles educativos altos. A su vez, hay una proporción significativa de hogares inquilinos que están encabezados por personas nacidas en otro país. Esto es consistente con los resultados de otros estudios locales y de la región. Un hallazgo significativo surge al relacionar los indicadores de nivel educativo y edad. En efecto, vimos que los hogares inquilinos tienen jefaturas más jóvenes y formadas; mientras que sus pares propietarios detentan más edad y menor nivel educativo. Una posible explicación de los altos niveles educativos de los jefes de hogar inquilinos constituyen las barreras de acceso al mercado formal de alquileres, dejando por fuera a aquellos jóvenes menos formados que posiblemente permanezcan en la casa familiar hasta más entrada edad o accedan a modalidades de tenencia más precarias (Felice, 2019). Otra posible explicación, complementaria con la anterior, es el clivaje generacional que evidencia que, a la inversa de lo que sucede con los más jóvenes, las generaciones de mayor edad tuvieron menores oportunidades de acceso a la educación, pero mayores posibilidades de acceso a la vivienda en propiedad (Miranda, Alfredo y Zelarrayán, 2021). En definitiva, estos datos y sus posibles interpretaciones nos hablan de la clausura de oportunidades intergeneracionales para garantizar el acceso a la vivienda en propiedad, más allá de las preferencias por la modalidad de tenencia que tengan los hogares más jóvenes.

13 En términos relativos los hogares inquilinos crecen más que los hogares en general. Además, se observa que los hogares propietarios formales crecen muy por debajo e incluso caen en términos absolutos para el aglomerado entre los años 2010 y 2022. En los 24 partidos y en CABA se observa una caída en términos absolutos para el período.

En cuanto a las condiciones habitacionales de los hogares inquilinos del AGBA, los hallazgos son consistentes con lo señalado por la bibliografía a nivel internacional y regional (Brain, Sabatini y Mora, 2012; Link *et al*., 2019). Efectivamente, los hogares inquilinos habitan en viviendas más pequeñas —incluso se observa una tendencia a compartir vivienda— pero con mejores condiciones habitacionales en términos de acceso a servicios, privilegiando la localización frente a la comodidad en cuanto al tamaño de la vivienda. Ahora bien, en estas definiciones también entran en juego los factores institucionales y estructurales, como la oferta del parque habitacional y los precios y condiciones del alquiler, que restringen las posibilidades de los hogares inquilinos. Como bien señalan otros estudios (González Redondo, 2022), las características de los inmuebles residenciales responden más a la demanda de los inversores que a las necesidades habitacionales de los hogares.

El clivaje generacional en cuanto al acceso a la propiedad también se advierte al analizar la condición de ocupación de las jefaturas de hogar. Como vimos, entre los hogares inquilinos las tasas de ocupación son más altas que la media y que entre los propietarios. A la inversa, entre los hogares propietarios, las tasas de inactividad son más altas que la media y que los hogares inquilinos. Por otro lado, entre los hogares inquilinos inactivos se reconoce una elevada proporción de estudiantes, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires; lo que también coincide con lo apuntado en la bibliografía. En cuanto a la categoría ocupacional, se destaca la caída de la proporción de jefes de hogar que son obreros o empleados y el aumento de los cuentapropistas, que resultó más marcado entre los hogares inquilinos. Esto nos habla de la precarización de las relaciones laborales, en sintonía con la caída de los ingresos medios y el aumento de los índices de pobreza, lo que nos lleva a recuperar los principales hallazgos del análisis de las variables socioeconómicas.

El deterioro de los ingresos y de las condiciones de vida de la población del AGBA afecta en mayor medida a quienes tienen modalidades de tenencia más precarias. En línea con lo que señalan otros estudios (Palumbo, 2023), en promedio, los hogares inquilinos muestran mejores condiciones socioeconómicas que la media y que los hogares propietarios formales, sobre todo el aglomerado y en los 24 partidos del Conurbano. Ahora bien, el análisis por quintil de ingresos nos muestra dos grupos diferenciados de hogares inquilinos en cuanto a su perfil socioeconómico: uno de más altos ingresos (correspondientes a los quintiles 4 y 5) y uno de menores ingresos, situado en los primeros dos quintiles. Como vimos, en la ciudad de Buenos Aires esta polarización socioeconómica entre los distintos perfiles de inquilinos se acentúa más. Reconocemos, por un lado, un grupo de inquilinos situado entre los

quintiles de más altos ingresos que logra cumplir con las condiciones que impone el mercado formal de alquileres en la ciudad y que coincide con lo referido en la literatura. Por el otro, un grupo de inquilinos situado entre los quintiles de más bajos ingresos que accede a condiciones más precarias de alquiler, entre las cuales se encuentran el alquiler en villas, hoteles-pensión y conventillos de la ciudad que tienen mayor incidencia en CABA que en el Gran Buenos Aires.

Ahora bien, el empeoramiento de las condiciones de vida de los hogares —que se refleja en la caída de los salarios reales, el aumento de la pobreza y de la indigencia— afecta desigualmente a los distintos sectores sociales y en mayor medida a quienes tienen modalidades de tenencia más precarias (propietarios solo de la vivienda, ocupaciones, etc.). En el caso de los hogares inquilinos —sobre todo de aquellos más vulnerables por tener menores ingresos y trabajos más precarios— se produce una señal de alerta. En este contexto, quienes alquilan se encuentran más expuestos, en la medida que deben afrontar un gasto fijo inelástico como es el alquiler que, como indican otros estudios (ACIJ *et al.*, 2023a), tiende a ocupar cada vez un mayor peso en los ingresos del hogar. Según estos estudios, los hogares inquilinos priorizan el pago del alquiler, y esto los lleva contraer otras deudas o rescindir ahorros, tal como surge también de nuestro análisis.

Estos hallazgos invitan a seguir profundizando en el análisis de la cuestión inquilina y de la diversidad de perfiles de hogares inquilinos. Se impone la necesidad de avanzar en diferentes estrategias de análisis multivariado que, por un lado, permitan validar los perfiles construidos hasta aquí. Y, por el otro, aislar los factores que mejor explican la organización de dichos perfiles. Asimismo, resulta necesario comprender en profundidad las preferencias de los hogares inquilinos, sus estrategias residenciales, sus prácticas de movilidad cotidiana y sus relaciones de alquiler a partir de relevamientos específicos. Finalmente, comprender las relaciones entre los perfiles de hogares que demandan vivienda en renta, el comportamiento de la oferta y las estrategias de los actores que intervienen —con la mediación de las políticas habitacionales—, es lo que permitirá alcanzar una comprensión más holística de la cuestión inquilina.

BIBLIOGRAFÍA

Abramsson, Marianne; Borgegård, Lars Erik y Fransson, Urban (2002). Housing careers: Immigrants in local Swedish housing markets. *Housing studies*, 17 (3), 445-464.

ACIJ (2016). *Buscar un techo. La problemática de los inquilinos y los alquileres en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Colección Es Nuestra La Ciudad, 2.

ACIJ; CELS; CEUR-CONICET; EIDAES; IGEO-UBA (2023a). *Deuda, habitabilidad y alquiler. La situación de los hogares inquilinos en el AMBA*. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/04/Encuesta-inquilina-AMBA-1.pdf

ACIJ; CELS; CEUR-CONICET; EIDAES; IGEO-UBA (2023b). *Alquilar en los barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires: condiciones sociales, económicas y habitacionales*. bit.ly/Inquilinatos

ACIJ; CELS; CEUR-CONICET; EIDAES; IGEO-UBA (2023c). *El alquiler de piezas en hoteles-pensión y conventillos en la Ciudad de Buenos Aires: Situación socioeconómica y habitacional*. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/11/Informe-de-inquilinatos.pdf?utm_source=mailup&utm_medium=email&utm_campaign=general

Arazo Silva, Roberto *et al.* (2019). *Asequibilidad en el mercado formal de vivienda*. CEEU, UNSAM.

Arundel, Rowan y Doling, John (2017). The end of mass homeownership? Changes in labour markets and housing tenure opportunities across Europe. *Journal of Housing and the Built Environment*, (32), 649-672.

Barenboim, Cintia (2017). La problemática de la vivienda y la persistencia del déficit habitacional: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina. *Papeles de Coyuntura*, 43 (12-207), 128-156.

Beckert, Jens y Aspers, Patrik (Eds.) (2011). *The worth of goods: Valuation and pricing in the economy*. Oxford University Press.

Blanco, Andrés; Cibils, Vicente y Muñoz, Andrés (2014). *Se busca vivienda en alquiler: opciones de política en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.

Blanco, Andrés y Razu, David (2019). Rental Housing. *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, 1-6.

Blanco, Andrés y Volpe, Federica (2015). *Alquiler en números: la tenencia de vivienda en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.

Brain, Isabel; Sabatini, Francisco y Mora, Pía (2012). *Mercado del arriendo en Chile*. ProUrban.

Clapham, David (2019). *Remaking housing policy: An international study*. Routledge

Cravino, María Cristina (2013). El ciclo de las villas y el mercado inmobiliario informal. *Voces en el Fenix*, (8), 30-33.

Di Virgilio, María Mercedes (2008). *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires*. Tesis para acceder al título de Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Di Virgilio, María Mercedes (2011). La movilidad residencial: una preocupación sociológica. *Territorios*; (25), 173-190.

Doling, John (1997). Home ownership. *Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Industrialized Countries* (pp. 151-169). Macmillan Press.

Forrest, Ray y Hirayama, Yosuke (2015). The financialization of the social project: Embedded liberalism, neoliberalism, and homeownership. *Urban Studies*, 52 (2), 233-244.

Gärling, Tommy y Friman, Margareta (2001). A psychological conceptualization of residential choices. En Juan Aragones, Guido Francescato y Tommy Gärling (Eds.), *Residential Environment: Choice, satisfaction, and behavior*. Greenwood, Westport.

Gil, Javier (2024). How Airbnb and short-term rentals push the frontier of financialization through housing associations. En *Research Handbook on Urban Sociology* (pp. 380-397). Edward Elgar Publishing.

Gilbert, Alan (1987). Arrendatarios y autoconstrucción: selección y restricciones en el mercado de viviendas en los países de menores ingresos. *Eure*, 13 (39), 59-84.

Felice, Magdalena (2019). *La construcción de un espacio propio: experiencias de salida del hogar de origen y arreglos de convivencia juveniles en sectores medios y sectores populares de Buenos Aires*. Tesis para acceder al título de Doctora en Sociología. UNSAM.

González Redondo, Carolina (2022). Los desarrolladores inmobiliarios en los procesos de renovación urbana. Reflexiones a partir de la creación del barrio Donado Holmberg en Buenos Aires = Real estate developers in the urban renewal processes. Reflections from the creation of the neighborhood. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, (143), 203-219. https://doi.org/10.20868/ciur.2022.143.5006

Hulse, Kath y Mcpherson, Ailsa (2014). Exploring dual housing tenure status as a household response to demographic, social and economic change. *Housing Studies*, 29 (8), 1028-1044.

IDAES-UNSAM y CELS (2021). *El índice de vulnerabilidad Inquilina (IVI) de la Escuela IDAES-UNSAM y el CELS*.

Instituto de la Vivienda de la Ciudad (2022). *Estudio sobre la situación de los inquilinos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.

Kemp, Peter (Ed.) (2007). *Housing allowances in comparative perspective*. Policy Press.

Knox, Paul (1982). *Urban social geography: An introduction*. Longman.

Labiano, María Florencia (2018). *El régimen de tenencia de la vivienda en la producción de nuevas desigualdades en la Ciudad de Buenos Aires, 2006-2017*. X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Ensenada, 5 al 7 de diciembre de 2018).

Link, Felipe; Marín Toro, Adriana y Valenzuela, Felipe (2019). Geografías del arriendo en Santiago de Chile. De la vulnerabilidad residencial a la seguridad de tenencia. *Economía Sociedad y Territorio*, (19), 507-542. https://doi.org/10.22136/est20191355

Lux, Martin; Sunega, Petr y Jakubek, Jan (2020). Impact of weak substitution between owning and renting a dwelling on housing market. *Journal of Housing and the Built Environment*, (35), 1-25.

Miranda, Ana; Alfredo, Miguel y Zelarrayán, Julio (2021). La situación educativo-laboral de las juventudes: América Latina y Argentina. *Documento de trabajo*, (5).

Nethercote, Megan (2020). Build-to-Rent and the financialization of rental housing: future research directions. *Housing Studies*, 35 (5), 839-874.

Nijskens, Rob; Lohuis, Melanie; Hilbers, Paul y Heeringa, Willem (2019). *Hot property: The housing market in major cities*. Springer Nature.

Palumbo, Joseph (2023). Inquilinización en Argentina: aportes para un análisis en clave sociodemográfica. *Territorios*, (48), 1-28. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.12291

Rodríguez, María Carla; Rodríguez, María Florencia y Zapata, María Cecilia (2018). Mercantilización y expansión de la inquilinización informal en villas de Buenos Aires, Argentina. *Revista INVI*, 33 (93), 125-150. https://doi.org/10.4067/s0718-83582018000200125

Rolnik, Raquel; Guerreiro, Isadora de A. y Marín-Toro, Adriana (2021). El arriendo —formal e informal— como nueva frontera de la financiarización de la vivienda en América Latina. *Revista INVI*, 36 (103). https://doi.org/10.4067/s0718-83582021000300019

Rosanovich, Sergio (2022). Expectativa y realidad. Los efectos de la nueva Ley de alquileres en un contexto de pandemia e inflación en Argentina. *Quid 16*, (17), 121-140.

Ruonavaara, Hannu (1993). Types and forms of housing tenure: Towards solving the comparison/translation problem. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 10 (1), 3-20.

Soto Riveros, Carolina (2019). *El subsidio al arriendo como instrumento de integración social funcional: evaluación de los cuatro primeros años de aplicación (2013-2016)*. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/170464

Zhang, Beibei (2023). Re-conceptualizing housing tenure beyond the owning-renting dichotomy: insights from housing and financialization. *Housing Studies*, 38 (8), 1512-1535.

Carolina González Redondo

CARACTERIZACIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES A CINCO AÑOS DE LA SANCIÓN DEL CÓDIGO URBANÍSTICO

INTRODUCCIÓN

Luego de un intenso debate y a pesar de las numerosas críticas, a fines de 2018, la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires aprobó los nuevos códigos Urbanístico (CUr) y de Edificación, que constituyen los dos marcos normativos más importantes para el desarrollo urbano de la ciudad. El primero de ellos regula los usos, alturas y áreas de protección patrimonial de los distintos barrios de la ciudad, mientras que el segundo define los materiales, los tamaños mínimos y las características al interior de las obras privadas.

Desde su sanción, el CUr ha sido abordado desde diferentes aristas. Algunos trabajos analizan el texto de la nueva normativa, desde una perspectiva urbanística, y en general lo hacen en un momento previo a su sanción, para advertir los impactos negativos que ésta podría suponer (Baldiviezo y Sánchez, 2018; Corti, 2018; Kozak, 2019). Otros, en tanto, analizan los procesos participativos y debates que enmarcaron la sanción del nuevo código y la productividad política y territorial que estos conflictos urbanos implicaron (Benitez, 2021; Thomasz, 2022; y Benitez, en este volumen).

Sin embargo, a cinco años de la entrada en vigencia del CUr, aún queda pendiente un análisis de su impacto en el tejido urbano y en la dinámica constructiva de la ciudad. Se advierten múltiples denuncias de organizaciones vecinales y sociales sobre cómo el código está modificando la identidad de los barrios al promover demoliciones de viviendas históricas y su reemplazo por edificios de vivienda multifamiliar. Se refiere el proceso de creciente verticalización y reemplazo edilicio que atraviesa la ciudad de Buenos Aires desde la sanción del CUr. Sin

embargo, todavía no hay trabajos que aporten evidencia empírica sobre este crecimiento de la superficie edificada en diálogo con las distintas políticas urbanas implementadas desde entonces.

Precisamente, este capítulo analiza la dinámica constructiva de la ciudad de Buenos Aires durante los últimos veinte años, prestando especial atención a lo ocurrido a partir del año 2019. Para ello, se sistematiza información sobre permisos de obra elaborada por la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC) del GCBA. Esto permite identificar la localización, fecha, superficie y destino de las obras nuevas.

De este modo, el capítulo constituye una primera aproximación a las transformaciones urbanas motorizadas por los desarrolladores inmobiliarios en la ciudad de Buenos Aires, a partir de analizar la dinámica constructiva de las últimas dos décadas. Estos análisis son urgentes en un contexto en que se torna cada vez más difícil para gran parte de la población el acceso a la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler (Boix *et al*., 2023; Cedesu, 2023; Labiano *et al*., 2023).Este escrito se organiza en cinco apartados. El primero se detiene en las cuestiones metodológicas, el segundo recupera el proceso de debate del CUr, sus principales lineamientos y los cuestionamientos que se le han hecho. Luego, en el tercer apartado se analiza la dinámica constructiva de la ciudad de Buenos Aires, a partir de los permisos de obra nueva otorgados y la superficie aprobada. En el cuarto apartado se analiza la localización de estas nuevas obras en la ciudad de Buenos Aires y los cambios normativos que tuvieron las parcelas con obras. La quinta sección se detiene en los convenios urbanísticos, como herramientas que introducen excepciones al CUr. Finalmente, se sintetizan algunas conclusiones e interrogantes para seguir abordando a futuro.

1. ACLARACIONES METODOLÓGICAS

El trabajo se apoya en el análisis de datos y fuentes secundarias. En primer lugar, se analizan documentos e informes elaborados por organizaciones de la sociedad civil, entidades profesionales y bibliografía especializada para reconstruir el proceso de sanción del Código Urbanístico, sus principales lineamientos y sus críticas. También se acude a este análisis documental para sistematizar los convenios urbanísticos aprobados y en proceso. En una segunda instancia, para el análisis de la dinámica constructiva en la ciudad de Buenos Aires se procesaron diversas tablas —elaboradas por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires— con los permisos de obra desagregados por destino y por barrio.

Para tener una línea de base para comparar cómo fue la evolución de la construcción luego de la sanción del Código, se decidió trabajar

con una línea temporal más larga, considerando la serie desde 1997 (que es desde cuando hay datos disponibles). Sin embargo, no fue posible trabajar los datos en una serie unificada dado que la información publicada por el GCBA tiene ligeras modificaciones a partir de la entrada en vigencia del CUr. La serie entre 1997 y 2018 refiere a permisos solicitados y la superficie declarada en dichos permisos. Mientras que la serie posterior a 2019 refiere a permisos otorgados y superficie registrada de expedientes presentados cuya documentación se encuentra aprobada conforme el procedimiento reglamentario. Así, la gran diferencia entre los datos publicados es que hasta 2018 se consideran todos los permisos solicitados (y no se sabe luego cuáles fueron autorizados/otorgados), mientras que luego de 2019 se consideran únicamente los permisos otorgados. Esto implicaría un sobrerregistro hasta 2018. Por tal motivo, en los apartados 3 y 4 decidimos trabajar los datos y mostrarlos en series diferenciadas, aunque teniendo en cuenta esta consideración, haremos comparaciones entre una y otra serie.

Por otro lado, también se procesó el registro acumulado de obras en la ciudad de Buenos Aires, que tiene información sobre la localización exacta de los emprendimientos. Esto permite mostrar con mayor precisión dónde se concentran las obras nuevas luego de la sanción del CUr. A la vez, permite identificar la zonificación de cada parcela con obra antes y después de la sanción del CUr. Esto es especialmente relevante para saber cuáles fueron los cambios de zonificación que habilitaron una mayor dinámica constructiva. El procesamiento de estas bases implicó un gran trabajo de limpieza y depuración de datos. Para ello, se trabajó con sistemas de información geográfica (SIG) que permiten poner en diálogo estos datos con otras capas de información georreferenciada.

2. EL DEBATE SOBRE EL NUEVO CÓDIGO URBANÍSTICO

El Código Urbanístico es uno de los marcos normativos urbanos más importante de la ciudad de Buenos Aires. Este define los usos, alturas y áreas de protección patrimonial de los distintos barrios, es decir que en gran parte orienta el desarrollo urbano de la ciudad. Sin embargo, a los efectos de hablar del impacto del CUr en la dinámica constructiva de la ciudad es preciso tener en cuenta que éste no es lineal. Las normas urbanas están en vínculo con otros arreglos jurídicos, con políticas macroeconómicas y habitacionales de escala nacional; y otras políticas de escala local que son parte de la coyuntura económica, política y social que moldea las prácticas y estrategias de los actores inmobiliarios. Así, en las decisiones sobre dónde, cuándo y qué construir por supuesto interviene la norma urbana; pero también las interpretaciones que tienen los actores inmobiliarios sobre la coyuntura, sobre las intervenciones

públicas y sobre la propia normativa. También, como vimos en trabajos previos, en sus decisiones y acciones también incide la lectura sobre el propio territorio, sobre la ciudad, y sobre sus posibilidades de crecimiento (Gonzalez Redondo, 2022). En este sentido, cada nueva norma dialoga con regulaciones anteriores, con las características del espacio construido, con las fricciones territoriales (Santos, 1996).

Si bien había un fuerte consenso en cuanto a la necesidad de modificar los viejos códigos de Planeamiento Urbano (CPU) (cuya última gran modificación fue en 1977) y de Edificación (1944), la discusión del nuevo código giró en torno a la ausencia de un diagnóstico y un estudio riguroso que sustente las modificaciones introducidas por estos códigos y el carácter de estas modificaciones. En particular, el nuevo Código Urbanístico se basa en cinco ejes que guardan similitud con los planteados en el Plan Urbano Ambiental (2008). Se propone tender a la homogeneidad física de las manzanas de la ciudad, y para ello se eliminan los antiguos criterios de construcción de FOT y FOS que definían la capacidad constructiva de cada lote y se reemplazan los antiguos distritos de edificación por unidades de edificabilidad, que definen las distintas alturas habilitadas en la ciudad. Se establecen seis unidades de edificabilidad que van de una altura máxima de 9m hasta una altura máxima de 38m.[1] Se sostiene que este nuevo código busca el completamiento del tejido existente de forma más homogénea y con criterios morfológicos, lo que otorga mayor previsibilidad al tejido y mayor claridad y transparencia para los vecinos. Asimismo, con excepción de algunas zonas de la ciudad, se prohíbe una tipología edilicia específica que son los edificios de perímetro libre (las denominadas "torres") que con el viejo CPU habilitaban mayores alturas, y que han generado diversos conflictos vecinales en algunos barrios de la ciudad (Azuela & Cosacov, 2013; Hernández, 2015).

En segundo lugar, en sintonía con las ideas de circulación internacional sobre el nuevo urbanismo y la "ciudad de los 15 minutos" (Gonzalez Redondo, 2020), el nuevo código fomenta la mixtura de usos compatibles, favoreciendo la creación de nuevas centralidades. Así establece cuatro mixturas de uso, donde el 1 es el que menos mixtura tiene y el 4 es el mayor. En cuanto al patrimonio histórico, el nuevo código conserva las Áreas de Protección Histórica (APH) existentes y prevé algunas herramientas para su preservación, como la posibilidad de transferir capacidad constructiva a otra área de la ciudad. Otros dos

1 Unidad de Sustentabilidad de Altura Baja 1 (USAB 1): 9 metros; Unidad de Sustentabilidad de Altura Baja 2 (USAB 2): 11,6 metros; Unidad de Sustentabilidad de Altura Media (USAM): 17,2 metros; Unidad de Sustentabilidad de Altura Alta (USAA): 31,2 metros; Corredores Medios (CM): 31,2 metros y Corredores Altos (CA): 38 metros.

criterios que se definen en el nuevo código son la sustentabilidad, que introduce incentivos (no exigencias) para que los desarrolladores implementen en sus construcciones estrategias de mitigación del cambio climático y la integración de la ciudad, con la inclusión de un apartado referido a los procesos de integración urbana de las villas de la ciudad.

Junto con los nuevos códigos se sancionó la Ley de Plusvalía Urbana (ley 6.062/18) que cobra una tasa por la mayor capacidad constructiva que se otorgó a los distintos lotes con la introducción del nuevo código. El monto a pagar se calcula teniendo en cuenta la ubicación del nuevo desarrollo, los metros cuadrados que permitía el código anterior (CPU), y los metros cuadrados que permite el código actual (CUr). Este tributo sólo se paga cuando se solicita un permiso de obra que excede en metros cuadrados a los que establecía el viejo CPU (Kot, 2023). En la ley se establece que el 94% de lo recaudado se debe destinar a vivienda y equipamiento social, obras de infraestructura de transporte y servicios, espacios públicos, y a la integración de las villas de la ciudad. El 6% restante se debe destinar a un fondo específico que tiene como objetivo proteger el patrimonio arquitectónico de la Ciudad. Cabe señalar que en 2023 se aprobó una ley (N° 6.641) que exime del pago del 80% del Derecho para el Desarrollo Urbano y el Hábitat Sustentable a los desarrollos destinados a vivienda individual o colectiva ubicados en los barrios de la zona sur y oeste de la ciudad, con el fin de favorecer la construcción en esas áreas.[2]

El nuevo código ha generado numerosas críticas desde urbanistas, asociaciones profesionales y organizaciones vecinales (Baldiviezo y Sánchez, 2018; Benitez, 2021; Corti, 2018; CPAU, 2018 y 2023; Kozak, 2019; Thomasz, 2022). En primer lugar, se destaca la falta de participación ciudadana en su elaboración. Si bien hubo intervención de consejos profesionales, especialistas, representantes de desarrolladores urbanos, organizaciones vecinales, etc., se sostiene que la convocatoria a la participación no fue lo suficientemente abierta y tampoco fue vinculante (Baldiviezo y Sánchez, 2018; Benitez, 2021; Thomasz, 2022). Otra crítica central es la ausencia de un diagnóstico actualizado y una definición integral sobre la ciudad que dé sustento al nuevo CUr (Baldiviezo y Sánchez, 2018; Corti, 2018; Marziotta, 2018); el nuevo código se basa en el Plan Urbano Ambiental, sancionado en 2009, que se encuentra desactualizado. Asimismo no se elaboró un estudio riguroso que relacione las densidades habitacionales y edilicias definidas en cada zona de la ciudad con las infraestructuras, equipamientos y

2 Constitución, Barracas, San Cristóbal, La Boca, Parque Patricios, Boedo, Parque Chacabuco, Nueva Pompeya, Flores, Floresta, Vélez Sársfield, Villa Luro, Parque Avellaneda, Villa Soldati, Versalles, Liniers, Mataderos, Villa Lugano y Villa Riachuelo.

espacios verdes existentes. El nuevo código se limita a regular el espacio privado, pero no incorpora dimensiones urbanas y ambientales más amplias, como vivienda social, equipamiento, transporte, etc. (Garay, 2018; Vecslir, 2018).[3]

En cuanto a la mixtura del suelo, las críticas refieren que la definición de distintos niveles de mixtura de usos en las zonas de la ciudad no tuvo en cuenta los usos preexistentes de algunos barrios, como zonas comerciales específicas o zonas de galpones (Eggers, 2022).[4] Otros especialistas sostienen que en la medida en que el mercado tiende a privilegiar los usos más rentables, la propuesta normativa del nuevo código no es suficiente para concretar la mixtura de usos, sino que se requiere que se incentiven algunos usos importantes que no necesariamente son los más rentables (Vecslir, 2018).

Un eje de discusión sobre el nuevo Código Urbanístico que resulta central a los fines de este trabajo, es cómo impacta en el acceso a la vivienda de amplios sectores de la población. Durante su tratamiento, especialistas y organizaciones vecinales advertían que el Código habilitaría una mayor capacidad constructiva, sobre todo en áreas consolidadas de la ciudad y de mayor precio del suelo, y que no redundaría en mejores condiciones para el acceso a la vivienda (Baldiviezo y Sánchez, 2018; Garay, 2018; Marziotta, 2018). Como indican diversos estudios, el aumento en el parque habitacional no necesariamente reduce el déficit habitacional ni contribuye a mejorar el acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler (Baer y Kauw, 2016; Brikman *et al*., 2022; Cedesu, 2023). Por el contrario, durante las últimas décadas el aumento en la dinámica constructiva de Buenos Aires y de otras grandes ciudades del país fue acompañado de un aumento en el déficit habitacional y en mayores dificultades para acceder a una vivienda, tanto en alquiler como en propiedad (Boix *et al*., 2023).

Los estudios hechos por arquitectos y urbanistas anticipaban que el nuevo Código Urbanístico potenciaría una tendencia a la renovación edilicia, ya existente en el viejo CPU (Garay, 2018). El pasaje de un modelo escalonado hacia un modelo de manzana homogéneo que busca completar el tejido y disminuye los pulmones de manzana, produciría un aumento en la constructibilidad en toda la manzana (Kozak, 2019;

3 Panel debate "Nuevo Código Urbanístico. Herramientas hacia la audiencia pública", organizado por la cátedra de Geografía Urbana, el Grupo de Estudios de Geografía Urbana y el Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM), junto con el Departamento y el Instituto de Geografía. Se realizó el 26 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=9o0EK6GZ-C4

4 Charla "La ciudad y sus barrios: entre planes y códigos", organizada por el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, marzo de 2022. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=juZE9axBXUI

Eggers, 2022) y sobre todo en las esquinas, al eliminar las troneras que permitían una mayor iluminación de las mismas (Garay, 2018). El impacto sería fundamentalmente en los corredores norte y oeste, que son los más valorizados de la ciudad, y en las manzanas internas de los barrios de baja densidad, específicamente lo que en el viejo CPU eran los distritos R1 y R2b (CPAU, 2018; Kozak, 2019; Eggers, 2022). Con el nuevo CUr, estas zonas pasaron a ser USAB1 y USAB2 y "pasaron de una Línea de Frente Interno a los 1/4 a una Línea Interna de Basamento a los 1/3. Esto redunda una ocupación permitida para la manzana de un 89% contra un 57% promedio que admitía el R1" (CPAU, 2018). El corrimiento de la línea interna de edificación, además de generar una mayor capacidad constructiva, impacta negativamente en los pulmones de manzana. Asimismo, la eliminación del FOT —como anticipaban Kozak (2019) y CPAU (2018)— promueve los edificios compactos para aprovechar la banda edificable permitida, en perjuicio de los patios y jardines que con el antiguo CPU se proyectaban para alcanzar el FOT máximo. Específicamente en antiguos distritos R1, con el nuevo código se quitan los jardines al frente obligatorios y se exige construir sobre la línea de frente, reduciendo el espacio entre edificios enfrentados en las calles y disminuyendo la posibilidad de asoleamiento, entre otras cuestiones. Así, además del aumento en la capacidad constructiva, estas modificaciones suponen un impacto negativo en los pulmones de manzana y en los patios internos y jardines al frente que son valiosos en términos ambientales por ser suelo absorbente, permitir ventilación y asoleamiento (CPAU, 2018; Kozak, 2019).

Del otro lado, según el trabajo de Kot (2023), mientras que algunos especialistas y referentes de organizaciones vecinales refieren que el código beneficia a los desarrolladores por el aumento en la capacidad constructiva, estos últimos afirman que la normativa apunta a preservar los barrios de alturas bajas. Puntualmente, critican las limitaciones en altura y la disminución de los lotes donde se puede construir edificios de perímetro libre. Sin embargo, como se indica en el trabajo, no hay una posición homogénea o compartida entre estos actores algunos indican que el nuevo código los benefició mientras que otros sostienen que los perjudicó (*ibíd*.).

Cabe señalar que su artículo 1.1.4 el Código Urbanístico establece la obligación de que el Poder Ejecutivo evalúe el funcionamiento de esta normativa cada cuatro años, siguiendo los instrumentos de participación definidos por el Plan Urbano Ambiental. Las organizaciones vecinales que vienen manifestando sus preocupaciones en torno al CUr esperaban que en 2023 se convocara al Foro Permanente Participativo, pero esto finalmente no sucedió. En noviembre de 2023 el gobierno local se reunió con muchas de estas organizaciones barriales y sostuvo

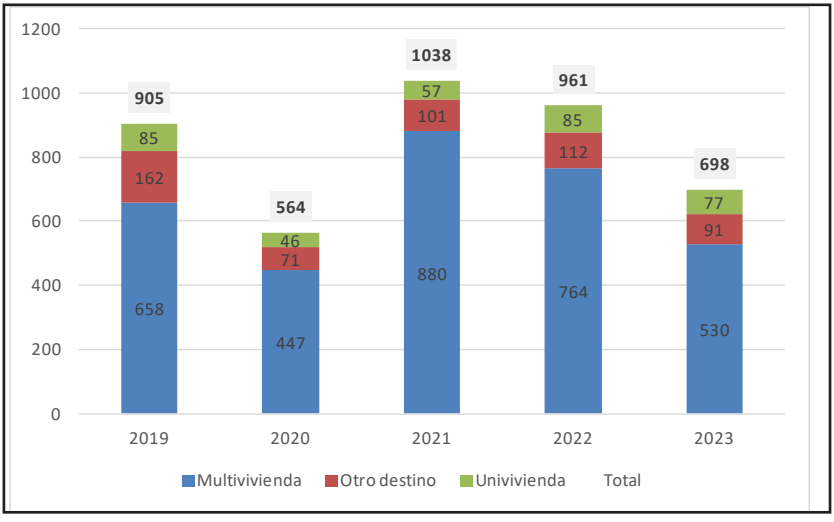
que enviaría a la Legislatura un proyecto de ley para su modificación. Este nuevo proyecto plantearía modificaciones para aquellos barrios que presentaron reclamos por los impactos del CUr. De hecho, parte de este reclamo sobre la modificación del código se coló en el debate y en la campaña electoral de la ciudad (Benitez, en este volumen).

Como vimos hasta aquí, muchos de los estudios elaborados durante la discusión del CUr anticiparon el aumento de la superficie edificable de la ciudad, sobre todo en determinados barrios y zonas. Las organizaciones vecinales denuncian cómo el CUr está impactando cotidianamente en la dinámica e identidad de sus barrios y se movilizan para intentar suspender los permisos de obra hasta tanto de modifique el código (*ibíd.*). A cinco años de su entrada en vigencia, entonces, cabe preguntarse: ¿cuánto de este aumento en la superficie edificable efectivamente se tradujo en nuevos desarrollos inmobiliarios? ¿Qué impactos tuvo esta normativa en la dinámica constructiva de la ciudad? ¿Efectivamente se construyó más? ¿En qué zonas? A continuación intentamos responder estos interrogantes.

3. EVOLUCIÓN DE LA DINÁMICA CONSTRUCTIVA POST CUr

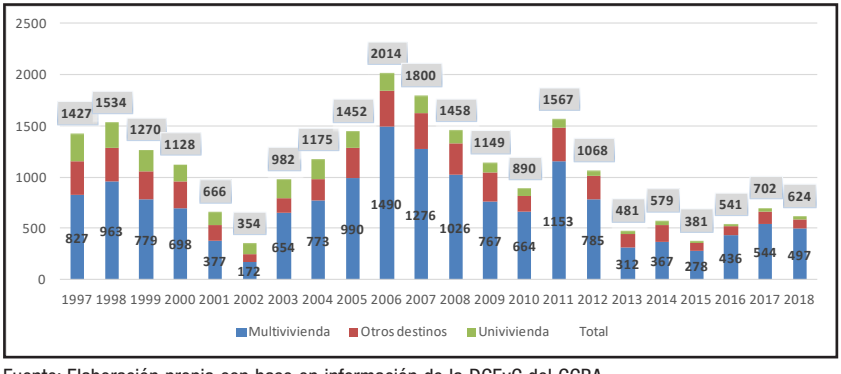
A partir de la entrada en vigencia del nuevo código, la cantidad de permisos otorgados se mantiene entre 900 y 1.000 unidades por año entre 2019 y 2022, con excepción de 2020 (momento especialmente afectado por la pandemia del COVID-19 y las restricciones impuestas por el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio —ASPO—) y una leve caída a 700 en 2023. El destino multivivienda se lleva la mayor proporción, representando entre un 70% y un 80% de los permisos otorgados (gráfico 1). Si comparamos estos datos con la serie previa (1997-2018) (gráfico 2), vemos que la cantidad anual de permisos otorgados post 2019 (833 por año en promedio, incluyendo el efecto de la pandemia) representa un 50% más que la cantidad anual de permisos solicitados entre 2013 y 2018 (551 permisos en promedio). La cantidad de permisos anual aprobada a partir del nuevo código no alcanza el pico más alto que se registró durante el período de boom inmobiliario vinculado a la posconvertibilidad (2005-2008), pero sí se fija en torno a los valores de comienzo y fin de ese periodo (Baer y Knauw, 2013). A su vez, supera ampliamente los valores de los últimos años previos a la sanción del código, donde se advierte una menor dinámica de construcción. En esta serie 1997-2018 también se observa el mayor peso que tiene el destino multivivienda en los permisos de obra nueva (entre el 60 y el 80% del total).

Gráfico 1
Evolución de permisos solicitados de obra nueva, según destino, a partir del CUr



Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGEyC del GCBA.

Gráfico 2
Evolución de permisos solicitados de obra nueva, según destino (1997-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGEyC del GCBA.

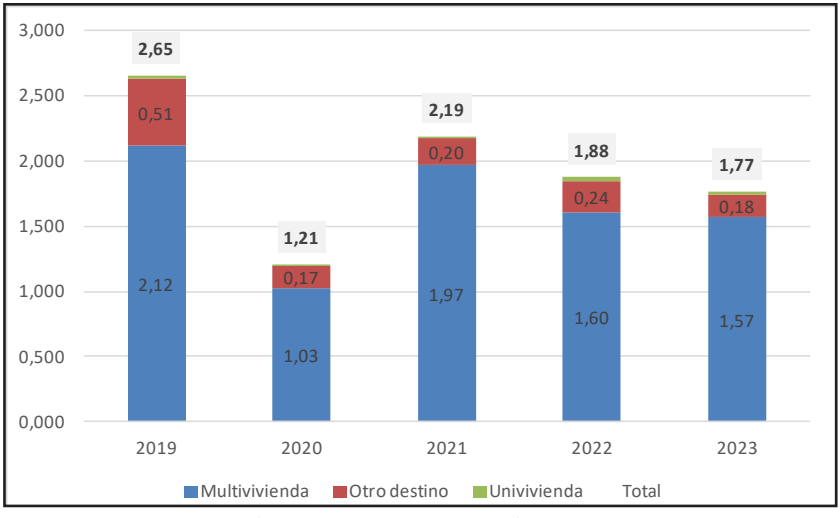
Al analizar estos mismos permisos según la superficie otorgada para construcción (gráfico 3), vemos que a partir de la sanción del nuevo código se aprobaron en total 9,7 millones de metros cuadrados, de los cuales el 85% (8,3 millones) corresponden al destino multivivienda. El mayor pico de superficie otorgada corresponde a 2019, año en que entra en vigencia el nuevo código. Se observa una fuerte caída en 2020 vinculada a la pandemia del COVID-19 y las restricciones del ASPO, y una

recuperación para los años siguientes, en los que la superficie en metros cuadrados se fija en torno a los 2 millones anuales. En todos los años la superficie destinada a multivivienda representa entre el 85% y el 90% del total. La superficie anual otorgada en 2019 (2,6 millones de m²) duplica la solicitada anualmente entre 2016 y 2018 y prácticamente triplica la solicitada anualmente entre 2013 y 2015 (grafico 4). El promedio anual de superficie otorgada post 2019 (1,9 millones de m² por año en promedio, incluyendo el efecto de la pandemia) representa un 84% más que el promedio anual de superficie solicitada entre 2013 y 2018 (977 mil m²).

Los 1,9 millones de m² otorgados anualmente en promedio a partir de la sanción del código no alcanzan el pico registrado en los años del boom inmobiliario (2005-2008) —fijado en un promedio de 2,4 millones de m² por año— pero sí superan los valores de comienzo y fin de ese periodo (cerca de los 2 millones de m² anuales). A su vez, supera ampliamente los valores de los últimos años previos a la sanción del código, donde se advierte una menor dinámica de construcción. Solo para ilustrar, los 9,7 millones de superficie otorgada durante los cinco años posteriores a la sanción del nuevo código representan casi el doble de lo que se solicitó durante los cinco años previos (2014-2018). Esto sin duda refleja un impacto positivo del CUr en la dinámica constructiva de la ciudad, más aún teniendo en cuenta el contexto macroeconómico del país durante estos años de pandemia, crisis económica, inflación, volatilidad cambiaria, etc.

Gráfico 3

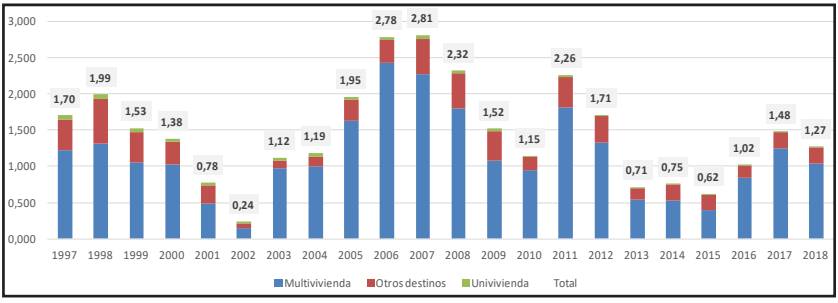
Evolución de superficie otorgada en obra nueva (en millones de m²), según destino, a partir del CU



Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGEyC del GCBA.

Gráfico 4

Evolución de superficie solicitada en obra nueva (en millones de m²), según destino, 1997-2018



Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGEyC del GCBA.

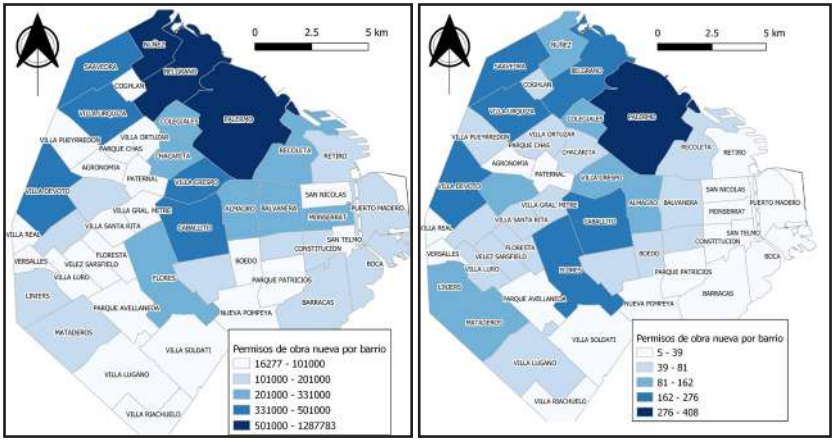
4. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA CONSTRUCCIÓN POST CUr

Si analizamos la distribución geográfica de los permisos de obra nueva, vemos que solo siete barrios concentran el 43% de los permisos otorgados desde la sanción del nuevo código (mapa 1). Palermo es el barrio con mayor cantidad de permisos otorgados: representa el 9,8% del total, acumula 408 permisos entre 2019 y 2023 y tiene un promedio anual de 81,6 permisos. Bastante más abajo le siguen Villa Urquiza, con un 6,6% del total de permisos, un acumulado de 276 y un promedio anual de 55,2 permisos otorgados; y Villa Devoto, con un 6,2% del total de permisos, un acumulado de 259 y un promedio anual de 51,8. Los barrios de Caballito, Flores, Belgrano y Saavedra concentran aproximadamente un 5% del total de permisos otorgados con posterioridad a la sanción del Código.

Ahora bien, si nos detenemos en la superficie registrada en los permisos de obra, la distribución geográfica cambia ligeramente (mapa 2). Belgrano encabeza la lista de barrios con mayor superficie autorizada desde la sanción del nuevo Código, con un 13% del total, un acumulado de 1,28 millones de m² y un promedio anual de 257 mil m². Le sigue Palermo con el 12,5% del total, un acumulado de 1,21 millones de m² y un promedio anual de 242 mil m². Núñez, en tanto, representa el 7,3% de la superficie autorizada desde 2019, con un acumulado de 707 mil m² y un promedio de 141 mil m². Junto con Caballito (5%), Villa Urquiza (4,3%), Saavedra (3,6%), Villa Crespo (3,6%) y Villa Devoto (3,5%), estos ocho barrios concentran el 53% de la superficie de obra nueva autorizada desde la sanción del nuevo Código. De la comparación de ambos mapas surge que las obras desarrolladas en Núñez y Belgrano, pero incluso también en Villa Crespo (aunque en menor cantidad) son de mayor volumen en términos de metros cuadrados. Asimismo, tal como anticipaban los estudios sobre los posibles impactos del cambio normativo, efectivamente

el mayor dinamismo se da en los corredores norte y oeste de la ciudad, que son aquellos más valorizados y consolidados.

Mapas 1 (izq.) y 2 (der.)
Acumulado de permisos de obra nueva y superficie en m² otorgados post CUr, por barrio



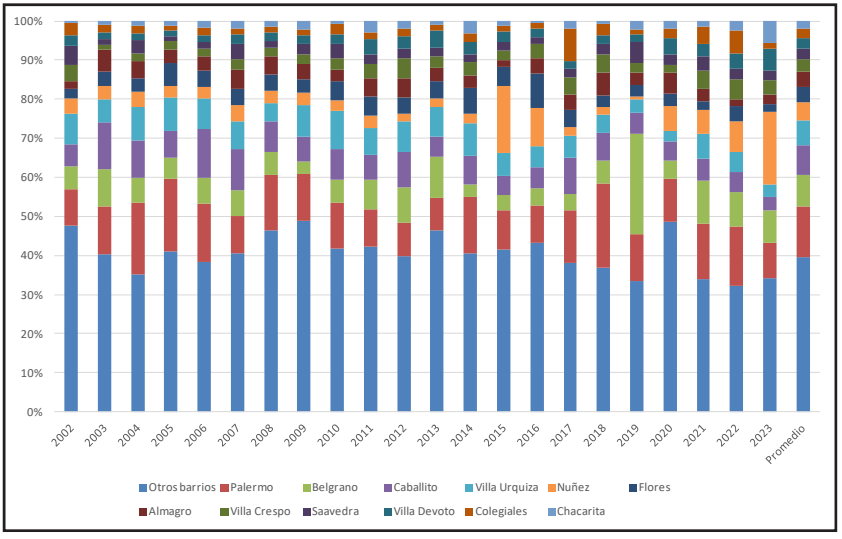
Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGEyC del GCBA.

Al analizar la evolución 2002-2023 de la superficie registrada en permisos de obra nueva, vemos que Palermo mantiene su preeminencia a lo largo de la serie con un promedio de 13%. Le sigue el barrio de Belgrano que —sobre todo luego de la sanción del Código— ganó mayor peso relativo en cuanto a la superficie autorizada. Caballito y Villa Urquiza también mantienen su proporción —aunque con oscilaciones— a lo largo de la serie con 7% y 6% en promedio, respectivamente. Núñez comienza a ganar peso a partir de 2015 y fuertemente con la sanción del código. Lo mismo sucede con Villa Crespo, Saavedra, Villa Devoto y Colegiales, aunque con menor cantidades en términos absolutos.

El mapa 3 permite ver la localización exacta de los permisos de obra, según año de solicitud. Allí se observa con claridad cómo la mayoría de los permisos se concentran en los corredores norte y oeste de la ciudad, con una fuerte incidencia en los barrios del norte (Núñez, Belgrano, Saavedra, Coghlan, Villa Urquiza, Colegiales y Palermo); y del centro (Villa Crespo y Caballito). También se advierte una concentración importante en los barrios del oeste de la ciudad, históricamente residenciales y de casas bajas, como Villa Devoto y Villa del Parque. Asimismo, es posible ver algunas zonas de concentración de obras nuevas en la intersección de algunos barrios: entre Villa Santa Rita, Floresta y Flores, específicamente entre las avenidas Gaona y Avellaneda; entre Liniers y Mataderos, a uno y otro lado de la avenida Emilio Castro. La zona sur de la ciudad, en tanto, casi no tiene permisos de obras nuevas.

Gráfico 5

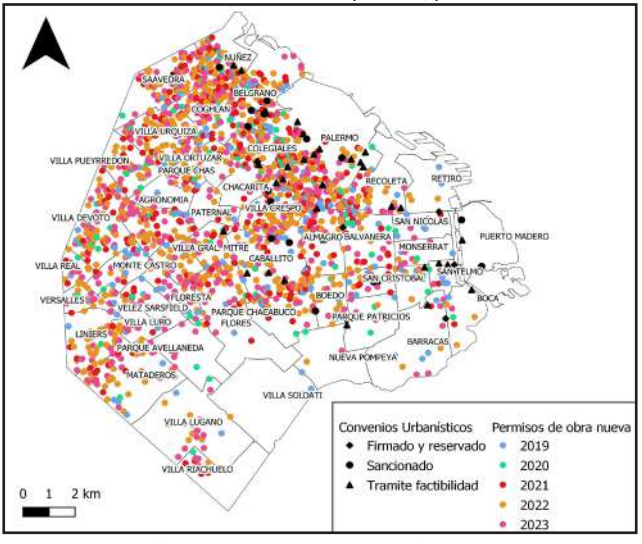
Evolución del porcentaje de superficie registrada en permisos de obra nueva por barrio, 2002-2023



Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGEyC del GCBA.

Mapa 3

Permisos de obra nueva post CUr, por año

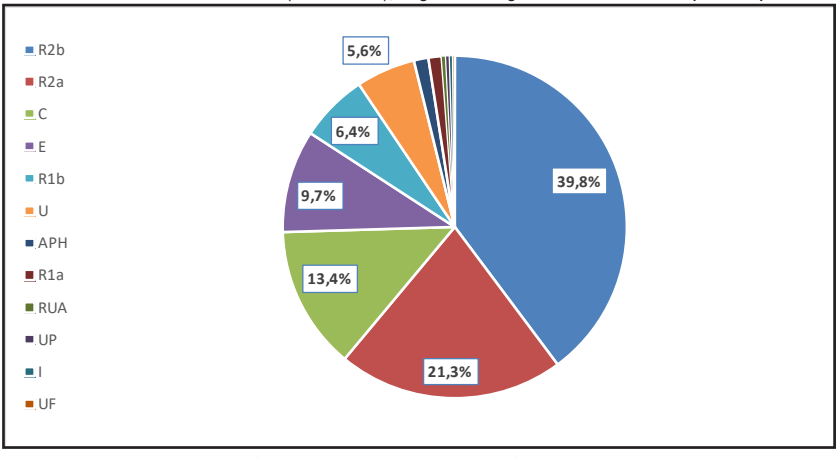


Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGEyC del GCBA.

Al observar la zonificación que tenían por el CPU las parcelas donde se registran permisos de obra (gráfico 6), vemos que en un 40% corresponde a parcelas con zonificación residencial general de densidad media-baja (R2b). De estas, un 34% pasó a tener mayores alturas permitidas (CA, CM, USAM y USAA), un 34% mantuvo una altura similar, pero con una morfología distinta que —como mencionamos antes— habilita una mayor intensidad de ocupación de la parcela (USAB2); y solo un 16% pasó a tener una altura menor con respecto a la prevista por el CPU (USAB1). A su vez, si analizamos la proporción de parcelas con obra según zonificación CPU, vemos que aquellas que tenían zonificación R1a y R1b son las que mayor proporción de parcelas con permiso de obra tienen (tabla 1). Ambos datos coinciden con los análisis de impacto del código que anticipaban que las áreas más afectadas serían las manzanas internas de los barrios residenciales de alturas medias y bajas (CPAU, 2018; Kozak, 2019; Eggers, 2022).

Gráfico 6

Distribución de las obras nuevas (2019-2023), según la antigua zonificación de la parcela por CPU



Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGEyC del GCBA.

Tabla 1

Proporción de parcelas con obra nueva (2019-2023) según zonificación CPU

Distrito CPU	Cant. total parcelas	Cant. parcelas con obras	Porcentaje
R1a	1.557	25	1,6%
R1b	14.565	127	0,9%
R2a	50.529	421	0,8%
R2b	139.804	787	0,6%
Otros	113.099	618	0,5%
	319.554	1.978	0,6%

Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGEyC del GCBA.

Si analizamos esto por barrio, vemos que aquellos con mayor dinámica constructiva en su mayoría tienen permisos de obra en parcelas cuya antigua zonificación eran R2b. Y esto se ve claramente en los barrios que adquirieron más peso en la dinámica constructiva a partir de la sanción del nuevo código, como Nùñez, Villa Crespo, Saavedra, Villa Devoto, Colegiales y Mataderos. Tal como se observa en la tabla 2, en estos barrios las obras se dieron fundamentalmente en parcelas con una antigua zonificación residencial de baja y media densidad (R1b y R2b). Así, las denuncias de las organizaciones vecinales y la experiencia de cualquier transeúnte de la ciudad que ve cómo se están demoliendo y reemplazando las casas bajas de los barrios residenciales, se ven respaldadas con estos datos.

Tabla 2
Acumulado de obras nuevas (2019-2022) por barrio, según distrito de zonificación de la parcela por antiguo CPU

	Distrito según CPU												
Barrios	APH	C	E	I	R1a	R1b	R2a	R2b	RUA	U	UF	UP	Total permisos
PALERMO		18	16		3		73	61		50			221
BELGRANO	1	14	6		9	4	37	36		20		7	134
VILLA URQUIZA		6	7			1	17	92		10			133
VILLA DEVOTO	7	9	5			53		49					123
CABALLITO		14	16				47	23			1		101
NUÑEZ		7	3		5	12	10	59					96
SAAVEDRA		11	4		1	9	3	59		7			94
VILLA CRESPO		10	14				29	35					88
FLORES		34	3				36	8	1				82
MATADEROS		5	8	2		5	3	39					62
VILLA DEL PARQUE		9			7	14	10	16					56
COLEGIALES		1					16	30		7			54
RECOLETA		12	8				27						47
ALMAGRO		10	6				24	6					46
LINIERS		5	3			3	5	27					43
BALVANERA		17	3				11	7					38
VILLA PUEYRREDON		2	3			1		32					38
FLORESTA	5	14	5				7	5					36
VILLA LURO		1				1	13	20					35
COGHLAN		1				8	3	21					33
PARQUE CHAS		2	18					1		9			30
CHACARITA		5	8					13		3			29
VILLA SANTA RITA		3	9				4	13					29
MONTE CASTRO		1	7			2	8	8					26

	Distrito según CPU												
Barrios	APH	C	E	I	R1a	R1b	R2a	R2b	RUA	U	UF	UP	Total permisos
BOEDO		6					5	11	2				24
VILLA GRAL. MITRE		1	8				2	12					23
SAN CRISTOBAL		8	2				10		2				22
PARQUE CHACABUCO							5	14	2				21
VELEZ SARSFIELD		3	2				2	13					20
VILLA ORTUZAR		1	3					14		2			20
VILLA LUGANO		5	2				1	11					19
VERSALLES						5		9	1		2		17
VILLA REAL						9		6					15
BARRACAS	2	2	3	1				6					14
CONSTITUCION	1	5	1				7						14
PARQUE AVELLANEDA		1					1	9					11
PATERNAL		2	6					3					11
AGRONOMIA		2	1					7					10
VILLA RIACHUELO		3						7					10
MONSERRAT	1	2	2				4						9
PARQUE PATRICIOS		5	1					3					9
SAN NICOLAS	1	7											8
SAN TELMO	7												7
BOCA	1	1	4										6
RETIRO	1	1	1				1			1			5
NUEVA POMPEYA			1	1				2					4
VILLA SOLDATI			2	2									4
PUERTO MADERO										1			1
Total general	27	266	191	6	25	127	421	787	8	110	3	7	1978

Fuente: Elaboración propia con base en información de la DGEyC del GCBA.

5. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

Una mención aparte merece los convenios urbanísticos,[5] una herramienta incluida en el CUr que, según el GCBA, "formalizan un acuerdo y definen compromisos entre actores del sector público y el privado para realizar, dentro de un determinado plazo, intervenciones urbanas en la Ciudad que generen beneficios mutuos" (Plan Desarrollo Urbano). En concreto, los convenios implican excepciones normativas (altura/pisada; morfología, usos, metros adicionales) a cambio de contraprestaciones, que pueden ser cesión de suelo o aportes al Fondo al Desarrollo Urbano Sostenible (expediente 1972-2021), con destino de infraestructura pública.

5 Artículo 10.9 del CU y decreto reglamentario de este artículo: Decreto N° 475/20.

Los proyectos para la suscripción de convenios urbanísticos son presentados por los propietarios de la parcela correspondiente, y estos primero se evalúan en distintas áreas del GCBA y luego se presentan como proyectos de ley a la Legislatura para su aprobación en doble lectura. La metodología de evaluación por el GCBA (Res 119/SECDU/20) incluye dos etapas: a) urbana (que evalúa la relación del proyecto con el entorno y la ubicación) y b) económica (que evalúa el aumento del valor del suelo del proyecto y la contraprestación a otorgar). En la etapa urbanística se otorga un puntaje urbanístico a la propuesta que se tiene en cuenta al momento de evaluar el impacto económico del proyecto. La relación entre el puntaje urbanístico y la zona de implantación del proyecto establece la alícuota que será tenida en cuenta al momento de hacer la evaluación económica del proyecto. Cuanto más baja es la alícuota, menor será la compensación económica exigida. El GCBA definió cinco zonas de desarrollo urbano: la zona prioritaria sur (que coincide casi íntegramente con el área de la comuna 4) tiene las alícuotas más bajas. Luego, las zonas 1 a 4 van de menor a mayor en la alícuota. Tal como se observa en el mapa 4, todo el corredor norte coincide con las zonas 4 o 3, el corredor centro/oeste con la zona 2 y el resto de la zona sur (comuna 8 y un poco más) es zona 1.

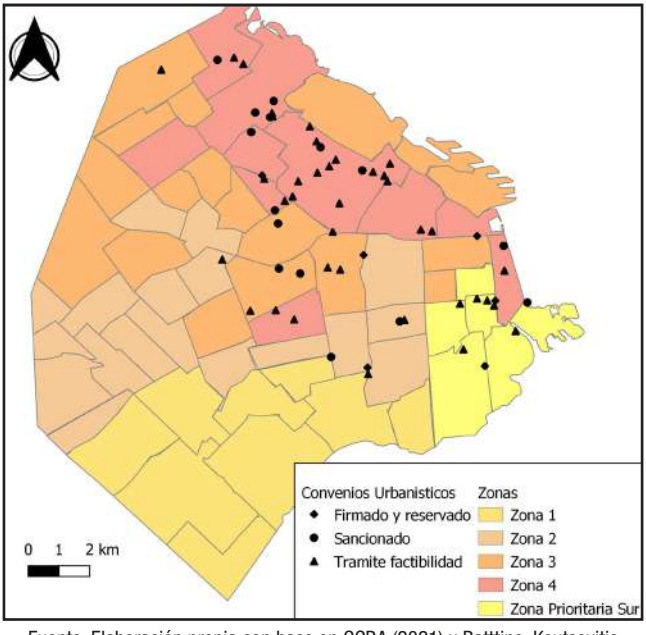
En 2021, el GCBA lanzó la convocatoria "Proyectos Urbanos Innovadores" para la presentación de propuestas de convenios urbanísticos. En esa oportunidad se recibieron 15 proyectos de convenios que, según los cálculos del GCBA, implicaban 199.723 m^2 construibles para desarrollo y una contraprestación de 42,3 millones de UVA, equivalente a 35,8 millones de dólares (GCBA, 2021). En diciembre de 2021, la Legislatura aprobó en doble lectura diez de estos proyectos (ley N°6.477), mientras que los otros cinco se reservaron en secretaría. A estos convenios, se suman otros cuatro que habían sido presentados y aprobados con anterioridad (entre 2020 y mediados de 2021) y el de Costa Urbana, sancionado en la misma sesión en una ley separada (nro 6476). Este último convenio afecta 70 hectáreas de la ex Ciudad Deportiva Boca, en manos de la empresa IRSA, que desde hace más de 20 años busca generar un proyecto urbanístico en la costanera sur de la ciudad. Puntualmente, sobre este convenio algunas organizaciones vecinales presentaron un amparo al que la justicia local hizo lugar en marzo de 2022. Según análisis de CPAU, por su escala, magnitud de derechos constructivos y ubicación, este convenio debe enmarcarse en otros instrumentos urbanísticos como el plan de sector o el plan de detalle, con una mirada más integral de la ciudad y del ambiente.

Según un informe del Observatorio por el Derecho a la Ciudad (30/09/2021), los convenios aprobados implican aumentos de altura y de capacidad constructiva respecto a lo permitido por el Código Urba-

nístico, con edificios de perímetro libre que van desde los 50 hasta los 80 metros de altura. Excepto uno de los proyectos, todos proponen usos mixtos de vivienda, comerciales y de oficina. Asimismo, en su mayoría dan sólo una contraprestación económica y no representan una mejora ambiental o en la planificación, ninguno aporta viviendas asequibles. Simplemente constituyen excepciones normativas al código.

Mapa 4

Ubicación de los convenios urbanísticos según zonas de desarrollo urbano



Fuente: Elaboración propia con base en GCBA (2021) y Batttino, Koutsovitis y Baldiviezo (2022).

En la actualidad, hay un total de 59 convenios urbanísticos: 16 aprobados, 37 con factibilidad otorgada por el GCBA y 6 reservados en secretaría en la Legislatura (mapa 4). Como se observa en el mapa 4, la mayoría de los convenios se ubican en la zona 4 —fundamentalmente en el barrio de Palermo—, correspondiente al corredor norte, la más valorizada y consolidada de la ciudad y con menor prioridad para la realización de estos convenios, según la propia normativa. Asimismo, es la zona con mayor cantidad de permisos y superficie autorizada para desarrollos nuevos desde la entrada en vigencia del nuevo Código (ver apartado 4). Solo nueve convenios se ubican en la zona prioritaria definida por el GCBA: uno fue sancionado (Costa Urbana), seis tienen

trámite de factibilidad y dos fueron firmados y están reservados en secretaría.

Según informe del Observatorio por el Derecho a la Ciudad en el que se analizaron 22 de los 37 convenios con factibilidad, la suma de las compensaciones calculadas alcanza los 75,3 millones de UVA, equivalentes aproximadamente a 78 millones de dólares, que en un 99% serán contraprestaciones monetarias (Batttino, Koutsovitis y Baldiviezo, 2022). Las modificaciones previstas por estas propuestas aumentan la capacidad constructiva, superando en conjunto un 28% los metros permitidos por el Código en las parcelas afectadas. Asimismo, 20 de los 22 proyectos analizados proponen un aumento de la capacidad que alcanza el 50% o incluso el 100% de lo permitido en cada parcela. Estas propuestas también duplican e incluso triplican la altura permitida en cada parcela. La preexistencia de torres en altura en la manzana o en manzanas cercanas se toma como argumento para habilitar la excepción. Tampoco en estos proyectos se incluye vivienda asequible.

REFLEXIONES FINALES

A cinco años de su sanción, este capítulo indagó en el impacto del Código Urbanístico en el tejido urbano y en la dinámica constructiva de la ciudad. Durante el tratamiento de la norma, numerosos estudios anticiparon que ésta impactaría con más fuerza en los barrios de densidades más bajas de la ciudad, debido al aumento en la superficie edificable de las parcelas con zonificaciones correspondientes a distritos residenciales de densidad media y baja (R1 y R2b). Asimismo, a pocos años su entrada en vigencia, las organizaciones vecinales y asambleas barriales comenzaron a denunciar la creciente verticalización de sus barrios y cómo esto impacta en su calidad de vida. De hecho, cualquier transeúnte atento puede ver las numerosas obras en construcción en las calles de la ciudad.

Sin embargo, estos indicios todavía no habían sido respaldados con el análisis sistemático de evidencia empírica. A partir del análisis de los permisos de obra nueva, este capítulo indagó en la dinámica constructiva de la ciudad de Buenos Aires durante los últimos veinte años, con especial foco en lo ocurrido luego de la sanción del CUr. Como se desprende del análisis, aún en un contexto macroeconómico desfavorable, tanto la cantidad de los permisos de obra nueva como la superficie edificada autorizada superaron ampliamente los valores previos a la sanción del CUr. Si bien no se alcanzaron los picos más altos del boom inmobiliario posconvertibilidad (2005-2008), sí se llegó a los valores de comienzo y fin de ese periodo. Es decir que efectivamente con posterioridad a la sanción del CUr se identifica un aumento importante en la dinámica constructiva de la ciudad. Como vimos, los 9,7 millones

de superficie otorgada durante estos cinco años representan casi el doble de lo que se solicitó durante los cinco años previos (2014-2018).

Entre los barrios con mayor cantidad de obras nuevas y superficie edificada se encuentran aquellos que hace más de dos décadas muestran una mayor dinámica constructiva, como Palermo, Belgrano y, en menor medida, Caballito y Villa Urquiza. Pero también se advierten otros barrios que comenzaron a ganar peso con fuerza a partir de la sanción del CUr, como por ejemplo, Núñez, Villa Crespo, Saavedra, Villa Devoto y Colegiales. Sería forzado atribuir el crecimiento de la construcción en estos barrios exclusivamente al cambio normativo porque, como vimos, las definiciones sobre la localización de los emprendimientos están mediadas —entre otras cosas— por las lecturas sobre la ciudad y las expectativas de valorización que tienen los actores inmobiliarios. Ahora bien, tampoco es menor el hecho de que precisamente en estos barrios hay una mayor proporción de parcelas con una antigua zonificación de densidad media-baja que con el cambio normativo adquirieron mayor edificabilidad. Como vimos, el 40% de las parcelas con permiso de obra nueva correspondían al distrito R2b en el antiguo CPU. Este y otros datos aportados en el capítulo efectivamente coinciden con los estudios de impacto del Código que anticipaban que las áreas más afectadas serían las manzanas internas de los barrios residenciales de alturas medias y bajas (CPAU, 2018; Kozak, 2019; Eggers, 2022). A esto se suman las excepciones al CUr que se habilitan a partir de los convenios urbanísticos. Actualmente hay quince convenios sancionados y en curso; y otros cuarenta y tres en trámite. La mayoría de ellos se localizan en la zona norte y centro de la ciudad, justamente aquellas que no tienen prioridad para el desarrollo urbano según la propia normativa.

Este trabajo es una primera aproximación a las transformaciones urbanas motorizadas por los desarrolladores inmobiliarios en la ciudad de Buenos Aires durante los últimos años. Para continuar en esta línea, es necesario indagar en las características de estos nuevos desarrollos, sus tipologías, tamaños, atributos, para comprender para quiénes se está construyendo. Lamentablemente, ya no se cuenta con series actualizadas que arrojen información sobre la cantidad de ambientes o la categoría de las nuevas viviendas. Por tanto, un estudio que intente dar cuenta de esto requiere de un trabajo muy artesanal que recupere y sistematice información de distintas fuentes secundarias. En relación con esto, también queda pendiente para futuros trabajos analizar cómo impacta este aumento en la superficie edificada, el crecimiento en el parque habitacional, en el acceso a la vivienda de la población. Sin duda, estos interrogantes guiarán las próximas investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Azuela, Antonio y Cosacov, Natalia (2013). Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales: En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de. *EURE* (Santiago), 39 (118), 149-172. https://doi.org/10.4067/S0250-71612013000300007

Baer, Luis y Kauw, Mark (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la ciudad de buenos aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *EURE*, 42 (126), 5-25. https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200001

Baldiviezo, Jonatan y Sánchez, Sandra I. (2018). ¿Qué es lo que propone el nuevo Código Urbanístico? http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=225

Battino, Liana; Koutsovitis, María Eva y Baldiviezo, Jonatan (2022). *La epidemia del CONVENIOVIRUS ataca de nuevo*. Informe del Observatorio por el Derecho a la Ciudad. https://observatoriociudad.org/la-epidemia-del-conveniovirus-ataca-de-nuevo/

Benitez, Joaquín (2021). *Toda zonificación es política. La discusión y movilización pública por los códigos urbanístico y de edificación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. 12° Congreso Argentino de Antropología Social. La Plata. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/133427

Boix, María V.; Di Virgilio, Mercedes; Gonzalez Redondo, Carolina; Marco, María V. y Murillo, Fernando (2023). *Desafíos de la planificación territorial, el acceso al hábitat y la vivienda. Asignaturas pendientes a 40 años del retorno de la democracia en Argentina*. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/04/DT218-CIU-Desafios-de-la-planificacion-territorial-el-acceso-al-habitat-y-a-la-vivienda.pdf

Brikman, Denise; Gonzalez Redondo, Carolina; Najman, Mercedes; Bustillo, Marcos y Moreno, Lucía (2022). *Informe sobre vivienda y hábitat en la ciudad de Buenos Aires*.

Cedesu (2023). *Informe. La vivienda ociosa y el impacto de la Ley de Alquileres en Buenos Aires*.Corti, Marcelo (2018). Comentarios al nuevo proyecto de Código Urbanístico de Buenos Aires. *Café de las Ciudades*, 17 (2), 160-161.

CPAU (2018). *Cómo cambia Buenos Aires con los nuevos códigos Urbanístico y de Edificación*. http://www.observatorioamba.org/noticias-y-agenda/noticia/como-cambia-buenos-aires-con-los-nuevos-codigos-urbanistico-y-de-edificacion

CPAU (2023). *Cómo afectó el Código Urbanístico en CABA*. https://www.cpau.org/nota/36390

GCBA (2021). *Convenios Urbanísticos. Audiencia Informativa*.

Gonzalez Redondo, Carolina (2020). De modelos internacionales y adaptaciones locales. El proceso de movilidad de la política de distritos económicos de la ciudad de Buenos Aires (2008-2019). *Revista de Geografía Norte Grande*, 108 (77), 91-108. https://doi.org/10.4067/s0718-34022020000300091

Gonzalez Redondo, Carolina (2022). Los desarrolladores inmobiliarios en los procesos de renovación urbana. Reflexiones a partir de la creación del barrio Donado Holmberg en Buenos Aires. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, (143), 203-219. https://doi.org/10.20868/ciur.2022.143.5006

Hernández, Silvia (2015). *Casa FOA y la emergencia del patrimonio industrial como valor específico del barrio de Barracas*. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Kot, Demian (2023). *Incidencia de la normativa urbana en los desarrollos inmobiliarios. El código urbanístico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Universidad Torcuato Di Tella. https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12048%0AEl

Kozak, Daniel (2019). Réquiem por R2b1. En G. Casabianca (Ed.), *Caminos alternativos hacia una matriz energética más sustentable*. Eudeba.Labiano, Florencia *et al.* (2023). *Deuda, habitabilidad y alquiler. La situación de los hogares inquilinos en el AMBA*. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/04/Encuesta-inquilina-AMBA-1.pdf

Marziotta, Gisela (2018, 17 de marzo). Los vecinos deben estar preocupados. *Página 12*. https://www.pagina12.com.ar/102058-los-vecinos-deben-estar-preocupados

Santos, Milton (1996). *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*. Editorial Ariel.

Thomasz, Ana Gretel (2022). Autonomía, ciudadanía y participación: un estudio etnográfico sobre la Reforma del Código Urbanístico y el Código de Construcción de la Ciudad de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano*, 32 (32), 89. https://doi.org/10.30972/crn.32325955

Joaquín Benitez

LA POLITIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO URBANO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

REFORMAS AL CÓDIGO URBANÍSTICO, MOVIMIENTOS VECINALES Y ELECCIONES A JEFE DE GOBIERNO EN LA POSPANDEMIA

INTRODUCCIÓN

Desde 2016 hasta su sanción en diciembre de 2018, vecinos y organizaciones barriales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se movilizaron y protestaron contra un nuevo código de zonificación titulado Código Urbanístico (CUr). Entendían que éste promovía el desarrollo inmobiliario por sobre los intereses colectivos, con la consecuente verticalización, densificación y colapso de los servicios públicos de la ciudad, sin incorporar instrumentos para gestionar el crecimiento urbano, el acceso a la vivienda, y la sustentabilidad ambiental (Benitez, 2022; Thomasz, 2022). A pesar de haber sido aprobado con modificaciones menores y puntuales, la movilización contra el CUr tuvo varias productividades políticas y territoriales (Benitez, 2022; Melé, 2016). Por un lado, el CUr transformó radicalmente las reglas que definen la constructibilidad y los usos del suelo en la ciudad. Por el otro, con la movilización social contra su sanción, las organizaciones vecinales ensancharon sus vínculos, realizaron aprendizajes técnico-urbanísticos y político-organizativos, y movilizaron públicamente imaginarios, argumentos y experiencias sobre los impactos del ordenamiento urbano en sus vidas y el futuro de la ciudad (Benitez, 2022). No se trató ya de una minoría altamente comprometida, sino de amplios grupos de vecinos movilizando protestas en la vía pública, informando en las redes sociales, reclutando en instituciones barriales y saturando audiencias y espacios participativos (Benitez, 2022; Thomasz, 2022). Si bien ya existían grupos que reclamaban contra la densificación, realizando investigaciones ciudadanas contra un Código de Planeamiento Urbano particularmente opaco (Azuela y Cosacov, 2013; D'Avella, 2019; Hölzl

y Verwiebe, 2020), con la movilización y participación por la sanción del CUr, la zonificación y el ordenamiento urbano alcanzaron niveles inéditos de publicización (Cefaï, 2017).

Sin embargo, la aprobación del CUr no agotó la discusión pública por el ordenamiento urbano y la zonificación en la ciudad. Por el contrario, el descontento generalizado con sus principales lineamientos abrió un nuevo periodo en que la morfología y la densidad urbana no sólo son participados mediante mecanismos institucionales de política pública, sino también disputados de forma generalizada por organizaciones (vecinales, profesionales y empresariales) que echan mano de distintas estrategias para la implementación, modificación o derogación de ciertos instrumentos técnicos de planificación que dan forma y contenido al espacio urbano. Es decir, la cuestión sobre qué, cuánto, dónde y para qué se puede construir desborda la participación institucional, la negociación con las autoridades públicas y los lenguajes técnico-urbanísticos, para ser disputada de forma generalizada en medios de comunicación masiva, redes sociales y espacios de socialización barrial.

En este capítulo nos proponemos explorar algunas de las productividades políticas y urbanas del CUr entre los años 2020 y 2024, cuando sus efectos sobre el tejido urbano comenzaron a hacerse patente entre vecinos y funcionarios. Así, ante el aumento de la construcción luego del levantamiento de las medidas de aislamiento y distanciamiento por COVID-19, durante distintos conflictos urbanos que se suscitaron en estos años, y frente a la introducción de modificaciones generales o particulares, volvieron a ponerse en discusión las carencias y limitaciones del CUr. En el proceso, nuevamente emergieron públicos que problematizaron la zonificación y el ordenamiento urbano, presentando bases (información, pruebas, estadísticas, etc.), garantías (justificaciones, apelación a valores, etc.), conclusiones (recomendaciones, políticas públicas, cambios sociales, etc.) (Best, 2020) y formas de conciencia alternativas (Gusfield, 2014) que confrontaron con los diagnósticos y pronósticos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) sobre los problemas del ordenamiento urbano porteño. Analizaremos así las intervenciones públicas con las que el GCBA y otros actores políticos, sociales y económicos pusieron a prueba (Barthe *et al.*, 2017) el CUr. Implementamos una estrategia de investigación cualitativa que apuntó a analizar los sentidos con los que distintos actores significan la ciudad, el ordenamiento urbano y el crecimiento demográfico. Con este fin relevamos los discursos de organizaciones vecinales, profesionales de la arquitectura y el urbanismo, funcionarios públicos y referentes del sector inmobiliario en medios de comunicación masiva, versiones

taquigráficas de audiencias públicas, plataformas de gobierno, reportajes, sitios oficiales y publicaciones en redes sociales.

En este capítulo nos concentraremos en analizar tres episodios: el primero abarca la extensa modificación al CUr mediante la Ley 6.361/20 sancionada en noviembre de 2020, propuesta apenas un año después de entrada en vigencia del texto original. El segundo momento releva la introducción de modificaciones a tres zonas en los barrios de Núñez y Belgrano durante 2022 para subsanar problemas creados por la modificación anterior; y, finalmente, nos adentramos en la discusión por el futuro del CUr y del ordenamiento urbano porteño durante la campaña a jefe de gobierno de 2023. En el transcurso de este periodo, la cuestión por la zonificación y ordenamiento emergieron también en otros conflictos como el proyecto urbano de Costa Salguero, el desarrollo urbanístico Costa Urbana de IRSA, o la cuestión de los convenios urbanísticos como excepciones normativas para beneficiar a actores privados.[1] Los tres casos que relevamos en este capítulo conformaron con estos otros conflictos urbanos un ambiente o *cluster* de problemas públicos (Griffiths y Best, 2015; Hilgartner y Bosk, 1988) con los que compartieron actores, escenarios institucionales y marcos de significación colectiva, influenciándose mutuamente. Sin embargo, nos concentramos en los tres casos mencionados porque los primeros dos representan reformas generalizadas al CUr, y el tercero porque, por primera vez en la historia de la ciudad, el ordenamiento urbano fue discutido en la campaña a jefe de gobierno.

1. LO POLÍTICO EN LA ZONIFICACIÓN, LA ZONIFICACIÓN EN LO POLÍTICO

Los códigos de zonificación, como todo *corpus* de leyes y regulaciones jurídicas que norman el funcionamiento y desarrollo de una ciudad, son eminentemente políticos (Melé, 2017; Tschá y Neto, 2023). Se trata de normativas que regulan, para cada parcela de la ciudad, cuánto se puede construir (máximos de alturas, metros cuadrados, coberturas del terreno, etc.) y los usos posibles (residencial, comercial, industrial, etc.). Dan forma y contenido al tejido urbano de una ciudad y definen aspectos claves de su morfología como la densidad, el carácter de un barrio, la experiencia urbana, la habitabilidad de las viviendas, los impactos ambientales, etc. Los códigos de zonificación son también objetos epistemológicos a través de los cuales distintos actores (técnicos, sociales, gubernamentales) codifican, clasifican, perciben y conocen la ciudad (Marskamp, 2018; Tschá y Neto, 2023). Instrumentos clave de la

1 Ver el capítulo de Carolina González Redondo en este volumen.

planificación urbana, surgieron en Europa a finales del siglo XIX para controlar y limitar las externalidades producidas por el desarrollo urbano descontrolado en las ciudades industriales de ese continente (Talen, 2012). En la Ciudad Buenos Aires, se puede considerar el Código de Edificación de 1944 como la primera normativa de este tipo, al reunir en una sola regulación las disposiciones constructivas y de usos con el fin de promover una morfología urbana en particular (Diez, 2021; Oszlak, 2017). Desde entonces le han sucedido dos ordenamientos más: el Código de Planeamiento Urbano de 1976 y Código Urbanístico de 2018.

Los límites entre lo técnico y lo político en estas normativas tienen un carácter fluido, difuso y constantemente renegociado, de forma que cuánto, cuándo y cómo son lo uno o lo otro es aquello que debe ser investigado (Marskamp, 2018). Los códigos de zonificación, a nivel jurídico, denominan, identifican y definen objetos, para los que crean derechos y asignan titulares (Melé, 2017). Sin embargo, no son instrumentos neutros o despolitizados ya que históricamente han priorizado a determinados grupos o clases sociales en detrimento de otras (Clichevsky, 1996; Oszlak, 2017; Socoloff, 2015; Tschá y Neto, 2023). Si bien, como describimos más arriba, oficialmente sólo definen distintos parámetros morfológicos o de usos posibles, en los hechos tienen efectos en la distribución de la población y la segregación de distintos grupos en la ciudad, ya que hacen más asequibles/encarecen el acceso a la vivienda o habilitan/prohíben determinados usos sociales (Yunda y Sletto, 2020). Como tales, son abiertamente disputados y objetados por distintos actores que rechazan sus propuestas morfológicas, sus efectos económicos y sus impactos sociales (Azuela y Cosacov, 2012; Corti, 2007; D'Avella, 2019; Socoloff, 2015). Así, los códigos expresan *ciudades ideales* que entran en juego con *ciudades posibles* (Diez, 2021), como resultado de complejas relaciones sociales y espaciales que confrontan formas construidas y condiciones de producción. Los códigos de zonificación están abiertos a producir diversos efectos, en virtud del encuentro de fuerzas como "a) la potencialidad [económica] del sector urbano, […] b) los tipos culturales expresados por la demanda […], c) el trazado y la manzana existentes, d) el parcelamiento existente, e) el tejido existente, […] y d) las regulaciones de edificación" (Diez, 2021, p. 134).

Los gobiernos locales no son actores neutrales en las disputas que se ponen en juego en la discusión, sanción y aplicación de un código de zonificación. En esto, son un actor más en la deliberación colectiva que también debe convencer (o coercer) a otros sobre la conveniencia y el sentido de las modificaciones al ordenamiento urbano (Marskamp, 2018). Actualmente, estos ejercen formas de gobernanza urbana emprendedorista y neoliberal con las actúan como promotores activos del crecimiento económico, reemplazando lógicas de redistribución

por lógicas de competencia, con el fin de atraer inversiones de capital globales (Harvey, 2018; Theodore, Peck y Brenner, 2009). Los gobiernos locales, mediante alianzas con distintos actores políticos, sociales y económicos, conforman verdaderas máquinas de crecimiento (Logan y Molotch, 1987) para promover el desarrollo inmobiliario, económico y demográfico de su ciudad. De ahí que, históricamente en la CABA, el gobierno local se ha hecho eco de los diagnósticos del sector inmobiliario y ha velado por sus intereses, aun en rezonificaciones en las que redujo la densidad y/o la capacidad constructiva (Clichevsky, 1996; Oszlak, 2017; Socoloff, 2015).

En distintas ciudades latinoamericanas, la rezonificación y/o la densificación ha sido disputada por organizaciones vecinales localistas que articulan argumentos clasificados como *not in my backyard* (NIMBY) por otros actores o por la bibliografía académica (Azuela y Cosacov, 2013; Corti, 2007; Hölzl y Verwiebe, 2020). Así, la densificación o verticalización de barrios residenciales consolidados ha sido resistida por actores vecinales en ciudades como Buenos Aires (Azuela y Cosacov, 2012; Corti, 2007; Hölzl y Verwiebe, 2020), la Ciudad de México (de Alba González, 2009; Garrido Rodríguez y Pérez Campuzano, 2024) o Santiago de Chile (Canteros Gormaz, 2011; Poduje, 2008). Estas organizaciones típicamente están compuestas por vecinos de clase media (Cosacov, 2009; Marcús *et al*., 2014; Hölzl y Verwiebe, 2020) que se revelan competentes para leer, interpretar y cuestionar ordenamientos urbanos altamente técnicos y poco transparentes (D'Avella, 2019). Sus métodos de movilización y protesta pueden incluir la participación institucionalizada, el *lobby* legislativo, la judicialización y la presentación de denuncias a organismos de control, o la movilización contenciosa (Azuela y Cosacov, 2013; Benitez, 2022; D'Avella, 2019; Hölzl y Verwiebe, 2020). En virtud de aquello, muchas de estas movilizaciones se realizan no solamente en rechazo a cambios materiales en el entorno construido, sino también contra la llegada de nuevos residentes indeseados por su pertenencia social, ya sea más alta o más baja a la de los moradores históricos (Cosacov, 2009; Marcús *et al*., 2014). En la CABA, si bien existe una larga tradición de movilización social por cuestiones urbanas y habitacionales de largo plazo, las principales organizaciones vecinales por cuestiones de zonificación y ordenamiento urbano surgieron durante las décadas de 2000 y 2010 a partir de distintos conflictos de proximidad (Melé, 2016) que incluyeron cuestiones como la densificación y verticalización de barrios residenciales producto del desarrollo inmobiliario (Azuela y Cosacov, 2012; D'Avella, 2019), el espacio verde y público (Marcús, Aquino y Vazquez, 2016), la implementación de la ley de comunas (Halvorsen, 2019) o la defensa del patrimonio arquitectónico (González Bracco, 2014), principalmente.

2. LA SANCIÓN DEL CÓDIGO URBANÍSTICO Y LA POLITIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO URBANO

Hacia mediados de 2016, luego de la organización de un foro participativo en el que sólo se invitó a expertos urbanistas y a desarrolladores inmobiliarios, corrió el rumor entre legisladores y referentes de organizaciones vecinales que el GCBA se proponía finalmente sancionar un Código Urbanístico como lo estipulaba el Plan Urbano Ambiental (PUA) desde 2008. Este debía reemplazar el Código de Planificación Urbana (CPU) sancionado durante la última dictadura cívico-militar en 1977 y cuyas modificaciones introducidas en democracia no habían logrado resolver sus carencias (Clichevsky, 1996; Corti, 2007). El CUr debía ser el documento de menor nivel de abstracción en el ordenamiento urbano de la CABA, detallando los lineamientos generales establecidos por el PUA y los espaciales del Modelo Territorial.

En este contexto, el Observatorio del Derecho a la Ciudad (ODC) presentó un recurso de amparo ante la justicia, la cual ordenó al GCBA implementar un programa de participación vecinal. Así, el gobierno realizó dos reuniones por comuna durante abril y mayo de 2017 en espacios de la sociedad civil, y un encuentro de un Foro Permanente Participativo en la jefatura de gabinete en junio del mismo año. Sin embargo, estas instancias no fueron vividas como realmente participativas por los vecinos de la ciudad, que las denunciaron como reuniones apenas informativas, donde no se trataban cuestiones de fondo sobre el nuevo código y sus impactos en la ciudad (Benitez, 2022). Por otro lado, organizaciones del ámbito profesional de la arquitectura y el urbanismo publicaron informes y documentos evaluando el proyecto y apuntando críticas importantes a su formulación. En particular, una falta de estudios que sustenten los cambios implementados por el CUr, y la falta de instrumentos de captación de plusvalías urbanas generadas por el cambio de zonificación (Berson y Penedo, 2017; Sociedad Central de Arquitectos, 2017). Sucedía que el CU cambiaba radicalmente los mecanismos mediante los cuales se definían los usos y las capacidades constructivas. El CPU los definía a partir de indicadores cuantitativos como el FOT y el FOS, y otorgaba bonificaciones para ciertas tipologías de edificio con perímetro libre, mientras que establecía un cuadro de usos que separaba funcionalmente a la ciudad (Diez, 2021). Inspirado en los *form-based codes* del Nuevo Urbanismo y en una nueva generación de códigos de zonificación que buscaban ser más participativos, transparentes y legibles (Talen, 2012; Corti, 2007), el CUr definía cada aspecto de la morfología de la parcela, apuntando a homogenizar y completar el tejido urbano con alturas y ocupaciones del suelo fijas. El cuadro de usos se simplificaría ahora a cuatro posibles, todos con usos mixtos de vivienda y comercio variando sólo en el tamaño de los

establecimientos permitidos, con el fin de promover una ciudad de los 30 minutos [*sic*][2] y descentralizar la ciudad. Así, el GCBA presentaba al CUr como una simplificación y modernización del ordenamiento urbano, que haría a la ciudad más legible, predecible, sustentable y asequible para sus habitantes (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2018).

En abril de 2018 el GCBA presenta el proyecto de nuevo CUr en la legislatura de la ciudad. La constitución de la ciudad estipula que toda ley que altere el ordenamiento urbanístico debe ser aprobada en un proceso de doble lectura. Esto significa que la misma debe ser votada en el recinto dos veces, organizando entre estas dos una audiencia pública en la que la sociedad civil pueda participar con comentarios y objeciones. Estas audiencias públicas, sin embargo, no son vinculantes, por lo que los legisladores no están obligados a revisar el proyecto de ley según las observaciones realizadas. De todas formas, sí pueden introducir modificaciones antes de enviar nuevamente la ley al recinto de la legislatura para su segunda y final votación.

Durante ocho meses el proyecto del CUr fue tratado en la comisión de planificación y urbanismo donde se realizaron encuentros periódicos para discutir modificaciones, correcciones y ampliaciones, con organizaciones vecinales, técnico-corporativas y empresariales. Sin embargo, estas modificaciones redefinían aspectos puntuales y menores, o la corrección de errores e imprecisiones del texto de la ley. Pero no reconsideraron los principales reclamos de las organizaciones vecinales: el cambio a un código morfológico, el cuadro de usos mixtos simplificado, y la falta de instrumentos urbanísticos que permitan la gestión del crecimiento urbano y poblacional, una mejor protección del patrimonio arquitectónico y de la sustentabilidad ambiental de la ciudad. El 6 de septiembre, el CUr ingresó al recinto de la legislatura donde fue aprobado en primera instancia, al mismo tiempo que la publicización del conflicto crecía (Cefaï, 2017): es decir, la exposición, tratamiento y discusión pública del mismo aumentó a medida que nuevos barrios y organización sumaban reclamos, los medios de comunicación masiva le dedicaban una mayor cobertura, y las organizaciones vecinales realizaban actividades y protestas en parques, plazas y esquinas prominentes de sus barrios.

En noviembre de 2018, la legislatura de la ciudad organizó la audiencia pública según lo establece el mecanismo de doble lectura. Esta marcó el punto más álgido de visibilidad pública y conflicto por el

2 Durante la discusión pública por la sanción el CUr, el GCBA apeló a la "ciudad de 30 minutos" como figura para promover la densificación, los usos mixtos y la descentralización. No fue hasta la difusión de las ideas de Carlos Moreno y los éxitos de la gestión de Anne Hidalgo en París, que el GCBA adoptó el slogan de "Ciudad de los 15 minutos".

CUr, ya que asistió un número récord de oradores hasta ese momento, incluyendo referentes de agrupaciones vecinales, movimientos sociales y ONG; expertos y académicos de los ámbitos de la arquitectura, el urbanismo y las ciencias sociales; representantes de cámaras empresarias; así como también vecinos independientes. Casi la totalidad se declaró en contra de su sanción, argumentando que la misma había sido poco participada, que beneficiaba a los sectores de la construcción y el desarrollo inmobiliario, y que carecía de provisiones para gestionar el crecimiento urbano que promovía (Thomasz, 2022). Sin embargo, dado el carácter no vinculante de la audiencia pública, los legisladores no estaban obligados a incorporar estas observaciones al cuerpo de la ley. Así, el 8 de diciembre de 2018 el CUr se aprobó como Ley N° 6099/18 en su segunda votación, sólo con el apoyo de la coalición oficialista Vamos Juntos. Casi ningún actor económico o social quedó satisfecho con el CUr y ya en 2019 comenzaron a surgir reclamos y proyectos (tanto desde el GCBA como de las organizaciones de la sociedad civil) para introducir modificaciones.

3. AJUSTANDO LA MÁQUINA DE CRECIMIENTO: LAS PRIMERAS MODIFICACIONES AL CÓDIGO URBANÍSTICO BAJO POLÍTICAS DE AISLAMIENTO SANITARIO

El GCBA avanzó con una primera serie de modificaciones, votadas en primera instancia apenas un año después de sancionado el CUr, en diciembre de 2019, y pendientes de una segunda y final votación. Sin embargo, con la audiencia pública originalmente planificada para el 25 de marzo del 2020, la discusión por la actualización del CUr debió ser pospuesta hasta la segunda mitad del año, debido a la llegada de la pandemia de COVID-19 y la implementación de medidas de aislamiento estricto. Esta serie de modificaciones habrían surgido de "mesas de trabajo continuas con referentes de instituciones relacionadas al desarrollo urbano, representantes de cámaras empresarias, miembros del ámbito académico y profesionales del sector de la construcción, para resolver las inquietudes e identificar los ajustes necesarios a la normativa (surgidos a partir de su aplicación)" (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2020, párr. 5). El GCBA presentó estas modificaciones como "ajustes técnicos" con los que "se simplificaron algunos conceptos del código, ampliando definiciones, disminuyendo interpretaciones e incorporando datos más precisos" (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2020, párr. 3). Sin embargo, las modificaciones no se limitaron cuestiones menores: características morfológicas, cuadros de usos, instrumentos para mejorar la sustentabilidad ambiental y cuestiones ligadas a la conservación de patrimonio arquitectónico fueron revisadas. Lejos de una modificación menor, el proyecto de ley tenía una

extensión de 211 páginas, lo cual señala las carencias técnicas de un CUr que debió recibir extensas revisiones en apenas un año desde su implementación.

Las modificaciones fueron agrupadas en cinco grandes ejes por el GCBA (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2020). En primer lugar, se trataba de una serie de modificaciones que apuntaban a una "ciudad más integrada", incluyendo flexibilizaciones a la tramitación de permisos y autorizaciones, o la remoción de los límites para la superposición de usos en una misma parcela. Es decir, ya no hay límites máximos a la cantidad de metros cuadrados que se pueden dedicar a un segundo uso (por ejemplo, de oficina o comercio en un edificio de vivienda multifamiliar). En términos prácticos, esto permite desarrollar oficinas y estudios en cualquier parte de la ciudad, cuando antes estaban limitadas en las dos áreas de mixtura de usos del suelo más bajas. El segundo eje se trata de una serie de modificaciones que buscaban "promover un tejido homogéneo". Esto incluye varios ajustes y aclaraciones a las reglas morfológicas establecidas por el CUr, como el aumento de la USAM[3] de 16,5 a 17,2 metros de altura para permitir la construcción de cinco pisos y el aumento de las USAB2[4] de 11,2 a 11,6 metros de altura para acomodar una planta baja de tres metros de altura. También se agregaron, cambiaron o ajustaron disposiciones sobre los retiros, los patios internos, los balcones, la cantidad de cocheras y de espacios de guardado de bicicletas, entre otros ajustes. Por otra parte, vuelve a permitirse las troneras[5] cuando existen edificios consolidados en las esquinas de la manzana. En estos casos, los terrenos adyacentes a desarrollar deben ajustar sus alturas y retirarse tres metros para crear patios internos. En tercer lugar, se introdujeron modificaciones en la protección patrimonial, al establecerse cuatro grados de intervención permitidos que determinan qué puede o no hacerse para cada uno de los tres tipos de protección patrimonial de los edificios. El cuarto

3 Las Unidades de Sustentabilidad de Altura Media (USAM) son unidades de edificabilidad de escala media, con usos residenciales mixtos y cercanos a corredores barriales. Hasta esta modificación consistían de hasta 16,5 metros con dos pisos más de retiros.

4 Las Unidades de Sustentabilidad de Altura Baja (USAB1 o USAB2) son las áreas de menores alturas posibles, designadas para usos residenciales de casas bajas. El CUr las definió como 11,2 metros más un retiro para la USAB2 y 9 metros sin retiro para la USAB1.

5 Las troneras eran las edificaciones bajas en los lotes de las esquinas del CPU, que permitían el asoleamiento y aireamiento del centro de manzana. La nueva morfología propuesta por el CUr las haría desaparecer al permitir en las esquinas las mismas alturas que en el centro de la manzana. Su remoción fue cuestionada durante la sanción del CUr por sus efectos sobre el aireamiento y asoleamiento y generar nuevos suelos a desarrollar en los barrios consolidades.

eje refería a modificaciones con impactos ambientales. Esto incluye modificaciones como mínimos de 25% de superficie de las terrazas o cubiertas dedicadas a "techos verdes" o "techos fríos" para mitigar el efecto isla de calor. Y, quizás uno de los aspectos más criticados, permite la construcción de un subsuelo de estacionamientos hasta el centro libre de la manzana mientras se coloquen cubiertas de terrazas verdes y tanques de ralentización de aguas sobre el mismo. Esta lista de modificaciones no es exhaustiva, sino un resumen de algunas de las principalmente criticadas por organizaciones vecinales o profesionales de la arquitectura. Si bien no tenemos espacio aquí para explicar las implicaciones que cada una de estas tiene para el espacio urbano, esperamos que al menos den una idea al lector sobre el carácter, alcance y profundidad de los cambios introducidos.

Independientemente del carácter técnico de estas revisiones, el ordenamiento urbano y la zonificación fueron nuevamente politizados. Las discusiones se centraron en torno a la habilitación de usos de depósitos en ciertos barrios de la ciudad, el ajuste de aspectos morfológicos ligados a las alturas, la reintroducción de las troneras, la introducción de ascensores para acceder a los techos verdes, la protección de patrimonio histórico, la impermeabilización de los pulmones de manzana al permitir la construcción de un primer subsuelo de cocheras y la introducción de correcciones al CUr sin antes completar una actualización del PUA. Todas estas cuestiones se discutieron en redes sociales, en audiencias públicas, en reuniones de la comisión de planeamiento urbano de la legislatura o en medios de comunicación masiva, con lenguajes técnicos (que referían a indicadores, impactos, potenciales, etc.) pero también con lenguajes políticos (que referían a intereses colectivos o sectoriales, derechos de ciudadanía, legitimidad y participación, etc.).

Por ejemplo, actores que se identificaban como vecinos o miembros de organizaciones sociales impugnaban el carácter participativo de la actualización del CUr con argumentos y propuestas similares a los esgrimidos durante su sanción original en 2018: que la audiencia pública no era vinculante y pedían que las modificaciones se discutan en los consejos consultivos de las comunas. Apelaban a hablar sobre los intereses detrás de estas reformas, ya que encontraban que "estas modificaciones son a medida de las inmobiliarias y los desarrolladores" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2020b, p. 82). Impugnaban también el carácter técnico y opaco que el debate adquiría, y que excluía a vecinos que no poseían la *expertise* técnica necesaria para evaluar las propuestas y dar una opinión informada. Por ejemplo, un referente de la Asociación Civil de Vecinos del Bajo Belgrano denunciaba que "no estoy de acuerdo con las formalidades con que esta audiencia se realiza. Es no presencial, de alto contenido técnico sin explicación asequible a

los vecinos, sin participación de las Juntas Comunales y los Consejos Consultivos" (*ibíd*., p. 52). Así, desconfiaban y denunciaban las intenciones del GCBA ya que "esta administración política solo se preocupa por construir edificios, dejando de lado nuevos espacios verdes tan necesarios en la ciudad. Nos tapan con cemento en torres, en veredas, plazas y pavimento" (*ibíd*., p. 89).

La mayoría de las intervenciones de profesionales de la arquitectura, urbanismo o demás rubros ligados a la ciudad tendieron a tomar la forma de observaciones técnicas y desapasionadas a puntos específicos y concretos del CUr. Pero, más allá de las precisiones técnicas en debate, varios actores del sector inmobiliario reclamaron mayor previsibilidad y señalaron como problemático que se esté introduciendo correcciones al CUr a menos de dos años de su aprobación y defendían la importancia de este sector a partir de su aporte a la economía de la ciudad. Así, por ejemplo, decían que "más que nunca necesitamos certidumbre jurídica al momento de planear nuestros proyectos, que siempre son a dos, tres y cuatro años y tienen un factor multiplicador muy grande en la economía" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2020a, p. 66). Particularmente porque consideraban que "a los efectos de dinamizar la economía, las gestiones administrativas y el marco normativo deben ser simples, concretos y rápidos, evitando toda subjetividad y discrecionalidad. Deben tener una coherencia normativa que perdure en el tiempo" (*ibíd*., p. 91). También se hicieron presentes portavoces que hablaron de parte de distintas industrias o actividades económicas no inmobiliarias afectadas por limitaciones de usos del CUr y la pandemia, como comerciantes del microcentro afectados por la baja de actividad producto de las medidas de aislamiento por COVID-19, empresas de logística afectadas por limitaciones a los usos de depósito en el suroeste de la ciudad, o empresas telefónicas afectadas por nuevos lineamientos en la instalación de antenas u oficinas comerciales.

Aprobado en segunda instancia en diciembre de 2020 como Ley 6.361/20, con 38 votos a favor del oficialismo, 18 en contra y una abstención, la visibilidad y discusión pública de esta modificación fue limitada comparada con el CUr mismo u otros conflictos urbanos que tuvieron lugar durante este mismo periodo. Por ejemplo, el proyecto urbano para Costa Salguero tuvo mayor cobertura en los medios de comunicación masiva, las agrupaciones vecinales organizaron un bicicletazo masivo y otras protestas, y la audiencia pública para su tratamiento (celebrada apenas dos meses más tarde de la correspondiente a las modificaciones al CUr) contó con una cantidad récord de 7.000 oradores inscriptos. Como problemas públicos se desarrollaron al mismo tiempo y compartieron espacios institucionales (como la legislatura), actores estatales y organizaciones sociales involucradas (como la Secretaría de Desarrollo

Urbano del GCBA o el ODC y organizaciones vecinales). Quizás, vinculado a estos bajos niveles de publicización se encuentre el carácter principalmente técnico-arquitectónico con el que se revistieron estas modificaciones. A pesar de las intervenciones y esfuerzos de distintos actores que intentaron politizar el orden urbano, apelando a un lenguaje de intereses colectivos o sectoriales, derechos sociales o de redición de cuentas ante la ciudadanía, en la discusión por este primer conjunto de reformas al CUr terminaron primando los leguajes técnicos plasmados en esquemas y diagramas, cálculos (de alturas, superficies, volúmenes, metrajes, etc.) y opacos léxicos expertos.

4. LA REDUCCIÓN DE LOS PERFILES Y LOS USOS AL NORTE DE LA CIUDAD: LAS MODIFICACIONES AL CÓDIGO URBANÍSTICO PARA LOS BARRIOS DE BELGRANO Y NÚÑEZ

Apenas dos años más tarde, el descontento ante la demolición de inmuebles con valor arquitectónico patrimonial y la proliferación en la construcción de edificios con las nuevas densidades constructivas habilitadas por el CUr comenzaron a hacer más palpables los cambios introducidos por éste.[6] Así, comenzaron a surgir nuevas organizaciones vecinales que reclamaban por limitaciones a los perfiles constructivos, frenar la densificación y el desarrollo inmobiliario, enmarcando estos cambios con consignas como "No al código urbanístico" (Rühle, 2022) o "barricidio" (Brunetto, 2021), en barrios como Colegiales, Palermo, Coghlan o Chacarita.

Organizaciones vecinales de Núñez y Belgrano presentaron distintos recursos de amparo judicializando el ordenamiento urbano y solicitando la derogación del CUr y la ley 6.361/20 por inconstitucionales, no seguir los lineamientos del PUA, lesionar el derecho a un ambiente sano y a la protección del patrimonio urbano, y solicitando que se suspendan los permisos de obra otorgados bajo esta nueva legislación (Brunetto, 2022; Vecinos de Núñez, 2022). Especialmente en el caso de Belgrano, donde las modificaciones introducidas de forma inconsulta entre la audiencia pública y la votación final aumentaron el cuadro de usos posibles y los perfiles constructivos del Bajo Belgrano. En este contexto, dos proyectos de modificaciones al CUr surgieron para cada uno de estos barrios, impulsados por un legislador de distinto signo político: las modificaciones de Nuevo Belgrano fueron presentadas por Diego García de García Vilas, de la coalición Vamos Juntos, y las de Lomas de Núñez por Manuela Thourte, de UCR-Evolución. Estos confluyeron en un solo proyecto de ley donde también, a instancias de

6 Para un análisis cuantitativo de estos impactos, ver González Redondo en este volumen.

la diputada Claudia Neira —del Frente de Todos— se introdujeron las modificaciones para el Barrio Parque General Belgrano.

La discusión pública por esta ley fue resultado de conflictos entre distintos actores políticos y sociales, en donde la reducción de alturas y usos fue negociada en instancias institucionalizadas o disputadas en la esfera pública. Así, durante todo 2022, las organizaciones vecinales de estos barrios se movilizaron a la legislatura a instancias participativas (como las reuniones periódicas de la comisión de planeamiento, la audiencia pública por la doble lectura del proyecto de ley, la consejos consultivos comunales), al mismo tiempo que utilizaban repertorios de protesta más disruptivos dentro de sus barrios como los *semaforazos* (manifestaciones con pancartas y cacerolazos al cruce de avenidas transitadas de la ciudad, ocupando la calle cuando el semáforo se pone en rojo para mostrar su protesta a conductores y peatones sin interrumpir el tránsito), poner carteles o banderas en las ventanas de sus casas, y dar entrevistas a medios de comunicación masiva. La aprobación en primera instancia del proyecto el 19 de mayo de 2022 fue celebrada por las organizaciones. Sin embargo, este proyecto de ley, como el CUr mismo y la ley 6.361/20, también debía pasar por un proceso de doble lectura. La audiencia pública correspondiente fue realizada el 3 y 4 de agosto de 2022 en una modalidad híbrida, tanto con oradores personalmente presentes en la legislatura como conectados a una plataforma de videollamadas.

Las organizaciones barriales eran críticas hacia las modificaciones introducidas por la ley 6.361/20 y el CUr mismo, y rechazaban la densificación y los nuevos usos en sus barrios. Su diagnóstico se centraba en que había "un avance inmobiliario indiscriminado, no planificado […] [sobre] un barrio con una identidad particular […] siendo complemente violentada, distorsionada por esta serie de construcciones indiscriminadas […] los vecinos nos sentimos avasallados por estos nuevos desarrollos" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2022b, 0:32). Algunos vecinos relataron que se habían mudado a Núñez o el Bajo Belgrano desplazados desde otros barrios (como Palermo) que perdieron su carácter apacible con la densificación y la habilitación de nuevos usos. En la audiencia pública, asimismo, un vecino manifestó que "anteriormente vivía en el barrio de Palermo y con el cambio de normativa en la zona se volvió invivible. Bares y restaurantes que no me dejan dormir ni vivir dignamente. Entonces evalué mi situación, invertí y proyecté mudarme a un barrio de casas bajas con jardines y de carácter residencial unifamiliar" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2022a, 0:21). Para estos vecinos, los cambios en la zonificación propuestos por la el CUr y la ley 6.361 amenazaban con repetir esa historia y forzarlos nuevamente a mudarse a otro barrio.

Así, se presentaban como víctimas del desarrollo, la densificación y el desplazamiento urbano.

Las organizaciones y vecinos exigieron "retrotraer la [ley] 6.361 desde el mismo momento en que entró en vigencia por considerarla inconstitucional" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2022b, 0:53), ya que varias de las modificaciones siendo revisadas para dicha ley habrían sido introducidas antes de la segunda lectura y durante un periodo de distanciamiento por COVID-19. Esto escenificó una particular disputa entre desarrolladores inmobiliarios y organizaciones vecinales en la audiencia pública. Los primeros sostenían que necesitaban que "la entrada en vigencia de este cambio normativo urbanístico, […] no sea retroactivo. […] y que todos los expedientes iniciados con anterioridad se rijan por las normas vigentes al momento de la presentación" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2022a, 1:12). De lo contrario, argumentaban, esto era "hacer algo ilegal […]. Si un desarrollador invirtió, compró y presentó documentación y hay un expediente tramitándose no puede ser que se aplique una ley de carácter retroactivo" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2022b, 0:13). Por otro lado, las organizaciones vecinales argumentaban que, caso contrario, se creaba una situación conflictiva entre "la voluntad política y ciudadana de modificar una ley para proteger el ambiente urbano […] y por otra parte nos encontramos indefensos para lograr los objetivos que tiene esa ley. Porque habrá decenas o cientos de permisos de obra nueva en trámite o permisos de obra a otorgar" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2022a, 0:37) que terminarían modificando la fisonomía del barrio que justamente se quiere conservar. Y agregaban también que "la justicia ya ha manifestado en varias causas judiciales previas que el punto de inflexión que otorga un derecho para construir es el otorgamiento de un permiso, no la mera presentación de un trámite" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2022a, 0:37-0:38).

Por otra parte, la categoría misma de vecino fue disputada, ya que en la audiencia pública algunos actores inmobiliarios o residentes, se presentaron como vecinos para impugnar a las organizaciones barriales y su legitimidad. Por ejemplo, un desarrollador inmobiliario sostenía que "hace 60 [años que vivo en el barrio]. Conozco perfecto el Bajo Belgrano. […] Quiero que me digan cuántos lotes tienen más de 14 metros de frente en el Bajo Belgrano y más de 450 metros. La mayoría tiene 8,66, 9, 10 [metros] por 20, 30, 35 [metros] […] Entonces no es tan dramático como lo plantean muchos" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2022b, 1:30). Mientras tanto, otro sostenía que estaba "convencido de que los vecinos tenemos derecho a proponer la ciudad que queremos, a definir la fisonomía de nuestros barrios, pero la ciudad es un sistema un poco más complejo donde convivimos varios actores"

(Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2022a, 1:12) y agregaba: "Nosotros como vecinos y ciudadanos debemos cuidar esta industria [de la construcción]. […] una de las cuestiones fundamentales que necesita para desarrollarse es la seguridad juridifica" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2022a, 1:12). También intervinieron en la audiencia pública vecinos individuales que decían no sentirse representados por las propuestas de las organizaciones vecinales, que no beneficiarían a todos porque las "parcelas mayores [entre 450 y 1500 metros cuadrados] y menores [con menos de 450 metros cuadrados] quedarán condenados a vivir sin luz, sin poder construir viviendas multifamiliares y así también sin la posibilidad de [englobarse] […], condenados a estar al lado de un edificio de por vida y no poder venderlo. O si lo vendemos, a un precio que no va a servir ni para reemplazar en otro barrio" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2022a, 1:39). Así, estos vecinos pedían que "nuestros terrenos no queden condenados a valer cero, […] creo que todos debemos tener los mismos derechos: si alguien puede construir en una manzana que todos lo puedan hacer" (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2022a, 1:48).

Mapa 1
Áreas rezonificadas por la ley 6.564/22

El proyecto de ley fue finalmente aprobado en segunda lectura el 8 de septiembre de 2022 como ley 6.564/22. En primer lugar, este proyecto

de ley crea el Área de Arquitectura Especial (AE) 31 "Lomas de Núñez" (ver mapa 1). Como para otras AE, se establecen morfologías especiales que no necesariamente se conforman con las seis generales definidas por el CUr. Principalmente, se limitan las alturas de construcción a nueve metros (es decir, no más de dos pisos por sobre la planta baja), se establece un retiro de mínimo tres metros desde la línea del terreno, no se permite la subdivisión ni unificación de parcelas, y, como se lo asimila a un área de protección histórica, se prohíbe la instalación de publicidades en la vía pública.

Por otro lado, también modifica dos polígonos en el barrio de Belgrano. El primero es designado como U23 Nuevo Belgrano en el CUr (ver mapa 1), lo que implica que, como el anterior, se le asignan provisiones morfológicas y uso particulares que no se ciernen exactamente a los seis distritos y los cuatro cuadros generales que define el CUr. Las modificaciones apuntaban a reducir la producción de viviendas multifamiliares: establece un máximo de altura (y de constructibilidad) de dos pisos para aquellas parcelas que tengan menos de 1.500 metros cuadrados de superficie y de 14 metros de frente. Sin embargo, estas limitaciones no pueden sortearse mediante la unificación de varias parcelas. Al mismo tiempo, el cuadro de usos fue reducido a un puñado de tipos de comercio de proximidad (kioscos, venta de alimentos, etc.).

Finalmente, se introducen modificaciones a la zonificación del Barrio Parque General Belgrano (también conocido como Barrio River) (ver mapa 1). En las modificaciones introducidas por este proyecto de ley, en primer lugar, dicho polígono pasa a ser la U89 Barrio Parque General Belgrano, es decir, una "urbanización determinada específica" propia. De forma similar a los polígonos anteriores, se define una zona destinada a la vivienda individual o colectiva, con una altura máxima de nueve metros, no se aplican criterios de completamiento de tejido, y se limitan las áreas edificables. Se prohíbe el englobamiento de parcelas, y los usos son también limitados a vivienda y algunos servicios públicos. Para las parcelas frentistas sobre las avenidas Figueroa Alcorta, Del Libertador y Udaondo, las restricciones de altura y usos son menores.

Los balances que hicieron las organizaciones tuvieron matices. La ley introdujo fuertes limitaciones tanto a los perfiles y las líneas de edificación como a los usos posibles que el CUr y la ley 6.361/20 habían establecido en sus barrios, así como también prohibiciones de subdivisión y unificación de parcelas. Sin embargo, hubo demandas centrales de las organizaciones que no fueron plenamente satisfechas. Una de estas reivindicaciones descartadas fue la eliminación total de usos de vivienda multifamiliar en Nuevo Belgrano. Acceder a este pedido hubiera significado la introducción, por primera vez, de una zonificación unifamiliar en la CABA, lo que ha sido clave en la segregación racial y de clase en ciudades norteamericanas (Trounstine, 2018). En estas

geografías, las limitaciones al tamaño mínimo de parcela, los máximos bajos de constructibilidad y la prohibición de usos de viviendas multifamiliar, desincentivan o directamente prohíben las densidades medias que producen opciones de mercado más asequibles para grupos vulnerables y desfavorecidos (Manville, Monkkonen y Lens, 2020; McNee y Pojani, 2022). Así, podemos preguntarnos si, de haber prevalecido las preferencias de las organizaciones, un hogar con ingresos bajos podría potencialmente acceder a una vivienda dentro de Nuevo Belgrano cuando lo que legalmente puede construirse es una casa en una zona de alto valor del suelo.

Otro aspecto en el que quedaron insatisfechos fue con la no derogación retroactiva de la ley 6.361/20, lo que efectivamente hubiera implicado la suspensión de todos los permisos de obra en trámite. Consideraban que los cambios realizados por el CUr y las modificaciones de la ley 6.361/20, habían producido "daños" irreversibles en la forma de edificios y usos aprobados durante su vigencia, que cambiaron el carácter de sus barrios. Especialmente dada la proliferación de construcciones que identificaban entre los años 2020 y el 2022. Finalmente, quedaron insatisfechos con artículos introducidos a este proyecto de ley que no habían sido discutidos en la audiencia pública en la legislatura y que no eran parte del borrador original. Esto fue interpretado por las organizaciones vecinales como un intento de saltear las disposiciones de doble lectura y audiencia pública que la Constitución de la ciudad establece para la sanción de leyes que afectan la normativa urbanística.

Este caso marcó el primer antecedente de barrios que lograron introducir exitosamente reformas particulares, desde la aprobación del CUr, que apuntan a los reclamos de bajar densidades constructivas y limitar los usos posibles para preservar un carácter de barrio residencial. Esto inspiró a otras organizaciones vecinales a presentar proyectos propios de la legislatura de forma que, a diciembre de 2023, existían al menos seis proyectos de ley para modificar zonificaciones en Coghlan, Colegiales, Palermo, Chacarita, Villa Ortúzar y Villa del Parque (Gómez, 2023).

5. LA CAMPAÑA A JEFE DE GOBIERNO 2023 Y LAS PROMESAS DE UN CÓDIGO URBANÍSTICO MEJOR

Los dos proyectos de modificación al CUr, la existencia de grupos de vecinos que se movilizan para reducir los perfiles constructivos y los usos permitidos, así como los conflictos urbanos contra proyectos como los de Costa Salguero y Costa Urbana, instalaron la problemática del ordenamiento y la zonificación en la CABA de forma difícil de soslayar para los candidatos a jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en las elecciones celebradas en 2023. Estas tuvieron por primera vez desde la elección de este cargo en 1996, a la zonificación y el ordenamiento urbano como un aspecto importante de las plataformas de los

candidatos. Como veremos a continuación, la pregunta por el CUr y el ordenamiento urbanístico de la ciudad tuvo un lugar prominente en los reportajes a los candidatos, la cobertura periodística de la campaña, e incluso en el debate entre los candidatos, con todo un bloque titulado "Infraestructura, gestión urbana y código urbanístico".

Todos los precandidatos primero, y los cuatro candidatos después de las PASO, coincidían con la necesidad de reformular, modificar o derogar el CUr, incluso los oficialistas. Sin embargo, cada uno fundamentó sus posiciones y propuestas desde su propio espectro ideológico y sus proyectos político-urbanísticos. Incluso Jorge Macri, el precandidato oficialista con más chances y que representa al partido Propuesta Republicana (PRO) de cara a las PASO, sostenía la necesidad de introducir modificaciones, y admitía que "el código urbano [*sic*], en su forma actual, pone en riesgo algunas zonas residenciales y puede amenazar la identidad de los barrios" (Macri, 2023). Si bien este candidato era el más conservador en cuanto a la profundidad de las modificaciones (en su programa hablaba de "repensar el código urbano [*sic*]" (Macri, 2023), el resto tomaba una posición más radical y proponía directamente derogarlo. Sin embargo, casi todos los precandidatos compartían con Jorge Macri un diagnóstico sobre la necesidad de balancear la protección del patrimonio arquitectónico y el carácter de los barrios residenciales, por un lado, con la necesidad de promover la construcción de viviendas nuevas y el desarrollo inmobiliario por el otro. Por ejemplo, este candidato sostuvo en el debate televisado que "tenemos la posibilidad de generar desarrollo en avenidas, que tienen más distancia en las veredas, que tienen servicios públicos, transporte público, zócalo comercial. Es ahí en función de la capacidad constructiva que debemos generar el desarrollo. Y al mismo tiempo dirigir el desarrollo al sur de la ciudad, que pide a gritos que el desarrollo vaya" (*Infobae*, 2023, 0:22). De forma similar, el precandidato Martín Lousteau proponía "una reforma integral del Código Urbanístico que incluya nuevos mecanismos de participación de los vecinos, priorizando la construcción en zonas poco desarrolladas y de bajo valor del suelo" (Lousteau, 2023a). Por otro lado, Leandro Santoro, de Unión por la Patria, prometía "derogar el Código Urbanístico y sancionar otro más acorde con la identidad de los barrios que, a su vez, promueva la construcción de viviendas accesibles y aumente la oferta de alquileres para personas de ingresos medios" (Santoro, 2023a). Estos candidatos coincidieron con Jorge Macri en que "se puede hacer. No hace falta elegir entre una cosa o la otra" (Macri, 2023), aun en detrimento de lo que sostienen las organizaciones y posicionamientos vecinales de los que pretendían captar su voto.

Sin embargo, como señalamos más arriba, podían existir matices ideológicos entre los candidatos, aun si coincidían en esta necesidad

de un cambio. En la plataforma de Santoro, la cuestión del CUr se encuadraba bajo la sección "terminar con la ciudad de los negocios", y en la de Vanina Biasi se proponía la "anulación del Código Urbanístico y de Edificación de 2018, repudiado particularmente por los vecinos de las comunas de la zona centro norte de la Ciudad donde proliferan las edificaciones para la especulación, cambiando la fisonomía de los barrios, encareciendo los alquileres y colapsando los servicios" (Biasi, 2023, p. 9). Así, para estos dos candidatos la cuestión del CUr era encuadrada como una cuestión de corrupción y de intereses espurios entre desarrolladores inmobiliarios y autoridades públicas, enmarcamientos consistentes con la militancia de las organizaciones vecinales durante los últimos quince años. Estos dos candidatos compartían diagnósticos similares sobre el impacto del CUr en la ciudad. Para Biasi, éste "ha invadido barrios enteros y ha hecho colapsar a los servicios en varios barrios" (Infobae, 2023, 0:19), expresándose con palabras muy similares a las de Santoro quien, por ejemplo, en un reportaje sostenía que "el código satura los servicios públicos, quita espacios verdes, encarece los alquileres y destruye el patrimonio histórico" (Giambartolomei, 2023). En este sentido, las propuestas de estos candidatos apuntaban a regular fuertemente el mercado inmobiliario, a diferencia de Jorge Macri que proponía apenas reencauzarlo. Así, Santoro marcaba la necesidad de "un nuevo código urbanístico. ¿Para qué? Porque el código urbanístico parece algo muy específico, pero tiene que ver con la vida de todos. Para tener alquileres accesibles, para terminar con las torres sorpresa que se construyen en el norte de la ciudad, para tener más espacios verdes, y para descongestionar los barrios" (*Infobae*, 2023, 0:25).

En el espectro ideológico opuesto, el candidato de La Libertad Avanza se oponía al CUr *in toto*, en virtud de su posición ideológica liberal-libertaria que rechaza toda regulación estatal. En este sentido, se oponía al código "porque es otra representación del Estado metiéndose donde no se tiene que meter. Gracias a eso el mercado inmobiliario está reprimido en la ciudad […]. Yo quiero que la ciudad se desarrolle con torres, con edificios, más trabajo y más vivienda para la gente" (Giambartolomei, 2023). A diferencia de otros candidatos, Marra no temía confrontar directamente con las organizaciones vecinales y calificarlas de "kirchneristas". En una entrevista para Radio Rivadavia sostenía que "se necesita aumentar [la capacidad constructiva del] código urbanístico para que se puedan crear y desarrollar mayor cantidad de propiedades. Y no este discurso que terminan poniendo los kirchneristas de que donde hay una nueva vivienda hay un negocio" ("Que se puedan hacer negocios", 2023). Así, este candidato tomó una posición radical a favor del crecimiento, la densificación y el desarrollo inmobiliario, desvinculándolo de una cuestión espuria de negocios

y acusando a organizaciones vecinales de tener un posicionamiento político-partidario.

Algunos candidatos ponían énfasis en la participación, tanto para legitimar su propuesta de un nuevo CUr, como también como garantía de la superioridad técnica de su renovación. Martín Lousteau y Leandro Santoro eran particularmente enfáticos sobre esto. Incluso el candidato oficialista, Jorge Macri, prometía que las modificaciones al código se harían mediante "un desarrollo estratégico basado en estudios, atendiendo las necesidades de cada lugar y escuchando a los vecinos" (Macri, 2023). No deja de ser irónico que la falta de diagnósticos claros y de participación real fue criticada por organizaciones vecinales y corporativo-profesionales durante la sanción del CUr en 2018 (Benitez, 2022) y de sus modificaciones, como relevamos en los apartados anteriores.

Otro aspecto que fue particularmente discutido fue la cuestión de las excepciones al CUr mediante convenios urbanísticos, arreglos particulares con los que el GCBA otorga beneficios a un desarrollador inmobiliario (flexibilizando limitaciones y regulaciones urbanísticas) a cambio de un aporte a la ciudad (en tierras, dinero, obras, etc.). Estos fueron un aspecto contencioso durante la segunda gestión del jefe de gobierno Horacio Rodríguez Larreta, cuando se aprobaron doce convenios urbanísticos (Poore, 2023). Para los partidos de la oposición y para las organizaciones vecinales, estos representaban negocios con los que el GCBA favorecía a desarrolladores inmobiliarios cercanos a la gestión. En una columna de opinión Santoro sostenía que el "código urbanístico se articuló, además, […] con la proliferación de convenios urbanísticos, para que el sector más concentrado de la industria inmobiliaria compre normativa a la carta y construya para el segmento súper *premium*" (Santoro, 2023b). Mientras que Martín Lousteau, en una reunión con vecinos de Colegiales, declaró que "no puede haber más excepciones al código urbanístico. Vamos a defender la identidad de cada barrio y a promover un desarrollo integral y equilibrado de la Ciudad" (Lousteau, 2023b) y prometió explícitamente limitarlos en su programa de gobierno (Lousteau, 2023a). Sin embargo, los legisladores de su bloque votaron a favor de los proyectos de ley que aprobaron dichos convenios urbanísticos (Baldiviezo y Koutsovitis, 2023). Incluso Ramiro Marra se declaraba en contra de estos instrumentos: "Lo que hacen ellos es poner un código urbanístico para después poner excepciones. Entonces, ¿para qué me hiciste el código urbanístico?" ("Que se puedan hacer negocios", 2023).[7]

Así, las elecciones a jefe de gobierno 2023 volvieron a poner en agenda el ordenamiento urbanístico de la ciudad y a poner a prueba

7 Para un análisis detallado de la distribución geográfica y los impactos de los convenios urbanísticos, ver el capítulo de Carolina González Redondo en este volumen.

el CUr, la densidad, la morfología y el crecimiento y desarrollo de la ciudad. Este debate se dio en términos relativamente vagos y abstractos, a diferencia de situaciones anteriores ancladas en proyectos de leyes particulares y atravesadas por lenguajes técnico-urbanísticos (como el propio CUr o las leyes 6.361/20 y 6.564/22 que discutimos más arriba). La necesidad de comunicar a un público más general, menos involucrado en las problemáticas urbanas, mantuvo el debate en términos generales, y los candidatos debieron apelar a ciertos sentidos comunes sobre la ciudad, su crecimiento y planificación, para inspirar al electorado a otorgar su voto. Así, varios candidatos y precandidatos (incluso oficialistas) debieron adoptar enmarcamientos y lenguajes que coincidían con los diagnósticos y pronósticos que las organizaciones vecinales instalaron públicamente con años de movilización y disputa desde la sanción del CUr. Esto representa una victoria por parte de estos actores barriales, no sólo por poner en agenda la zonificación como problema público que involucra intereses políticos, económicos y sociales contrapuestos, sino también ciertos lenguajes con los que definir los problemas y soluciones posibles.

CONCLUSIONES

Una vez finalizada la campaña con las elecciones celebradas el 22 de agosto, y que dieron por ganador a Jorge Macri de JxC, se cumplió el plazo de cinco años que establece el CUr para realizar una actualización del mismo. Funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano comenzaron a mantener reuniones informales con vecinos, expertos y desarrolladores inmobiliarios para discutir los planes de modificación. El 15 de noviembre, durante el Foro Permanente Participativo, una instancia participativa establecida en el marco del Consejo Asesor del Plan Urbano Ambiental, el GCBA reveló que no promovería una reformulación profunda del CUr, sino que introduciría modificaciones específicas. Si bien las filminas que presentaron fueron vagas al respecto, las reformas serían cinco (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2023): a) ajustes en las alturas y morfologías en algunas zonas de la ciudad; b) ampliaciones a los centros libres de manzana para las zonificaciones menos densas USAB1 y USAB2; c) la introducción de un artículo que limitaría la "saturación de uso" para evitar la proliferación de ciertos comercios (como por ejemplo restaurantes y bares) en algunas áreas; d) la reintroducción de retiro de frentes para algunos barrios que históricamente los poseían; y e) el fortalecimiento jurídico de la protección patrimonial de una serie de inmuebles que se encuentran en el catálogo preventivo. Organizaciones vecinales y profesionales observaron que nuevamente se sancionarán modificaciones al CUr con un PUA desactualizado, cuando el segundo debería marcar los linea-

mientos generales con los que se planifican e introducen los cambios al primero. A pesar del anuncio en 2020 por parte del GCBA del comienzo de instancias de consulta y participación para actualizarlo, a principios de 2024 esto no se ha plasmado ni en la sanción de un nuevo PUA ni en la introducción de modificaciones a su ley, la 2.930/08.

Desde la celebración de dicho Foro Permanente Participativo, el GCBA no ha organizado ninguna instancia formal de consulta con organizaciones vecinales al momento de escribir este capítulo en abril de 2024. Las reformas al CUr aún se encuentran bajo estudio y no han sido formalmente compartidas ni participadas con vecinos. Sin embargo, al igual que en instancias anteriores, la morfología, la densidad y los usos de la ciudad volverán a politizarse en la medida en que sean disputados por actores políticos y sociales con intereses contrapuestos. Creemos que tanto las reformas, como los mecanismos de participación, volverán nuevamente a ser puestos en cuestión por organizaciones vecinales que buscan limitar los usos y la densificación, frente a un GCBA que es un promotor activo del crecimiento y la inversión en la ciudad.

A lo largo de los últimos cinco años, desde la sanción del CUr a finales de 2018, el ordenamiento urbano, la densidad, la morfología y la participación no han dejado de ser disputados por distintos actores que tienen miradas diferentes sobre cómo, para qué y para quién debe ser planificada, construida y habitada la ciudad. La sanción del CUr, lejos de estabilizar un ordenamiento jurídico-administrativo y traer previsibilidad a la planificación de la ciudad, la producción de inmobiliaria y la habitabilidad de los barrios, abrió un campo de disputa permanente. Allí, organizaciones vecinales, desarrolladores inmobiliarios, urbanistas y funcionarios públicos contendieron constantemente por la orientación general del, y la implementación de reformas concretas al, ordenamiento urbano. En el proceso, su carácter político como instancia de confrontación de intereses contrapuestos devino evidente y desbordó las instancias formales de participación institucionalizada. Los distintos actores apelaron a lenguajes técnico-urbanísticos (morfologías, metrajes, densidades y usos, por ejemplo), lenguajes valorativos (integración, igualdad, inclusión, participación, sustentabilidad, habitabilidad, etc.), pero también experiencias personales (ruidos molestos, pérdida de aire y luz, desplazamientos y expulsiones, etc.) para legitimar y justificar posicionamientos frente a proyectos urbanos, morfologías e instrumentos de planificación.

BIBLIOGRAFÍA

Azuela, Antonio y Cosacov, Natalia (2013). 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*, 39(118), 149-172.

Baldiviezo, Jonathan y Koutsovitis, María Eva (2023, 30 de julio). Las promentiras electorales. El Código Urbanístico en el centro del debate. *El Cohete a la Luna*. https://www.elcohetealaluna.com/las-promentiras-electorales/.

Barthe, Yannick; Blic, Damien de; Heurtin, Jean-Philippe; Lagneau, Éric; Lemieux, Cyril; Linhardt, Dominique; Moreau de Bellaing, Cédric; Rémy, Cathrine y Trom, Danny (2017). Sociología pragmática: manual de uso. *Papeles de Trabajo*, 11 (19), 261-302.

Benitez, Joaquín Andrés (2022). *Comparando arenas públicas de movilización urbana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la reurbanización del Playón de Chacarita y la sanción de nuevos códigos urbanísticos (2016-2019)*. Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. https://repositorio.sociales.uba.ar/files/show/2947.

Berson, Bárbara y Penedo, Augusto (Eds.) (2017, diciembre). Código Urbanístico [sección especial]. *Revista Notas CPAU*, 10 (38), 6-47. https://www.revistanotas.org/revistas/38.

Best, Joel (2020). *Social Problems*. Norton & Company.

Biasi, Vanina (2023). *Programa de la Izquierda en la ciudad. La izquierda que les duele a los dueños del poder*. Frente de Izquierda de los Trabajadores – Unidad. https://drive.google.com/file/d/1Lozt110kWCoIHw6iv6fBDoP13TWMr2gi/view.

Brunetto, Santiago (2021, 27 de septiembre). Villa Ortúzar contra el "barricidio". *Página/12*. https://www.pagina12.com.ar/370956-villa-ortuzar-contra-el-barricidio.

Brunetto, Santiago (2022, 22 de julio). Amparo y proyecto de ley contra "los intereses inmobiliarios" en el Barrio River. *Página/12*. https://www.pagina12.com.ar/438978-amparo-y-proyecto-de-ley-contra-los-intereses-inmobiliarios-

Canteros Gormaz, Eduardo (2011). Las agrupaciones vecinales en defensa de los barrios. La construcción política desde lo local. *Polis*, (28), 1-13.

Cefaï, Daniel (2017). Públicos, problemas públicos, arenas públicas… O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). *Novos Estudos – CEBRAP*, 1 (36), 187-214.

Clichevsky, Nora (1996). *Política social urbana. Normativa y configuración de la Ciudad*. Espacio Editorial.

Corti, Marcelo (2007). Normativa urbanística: la articulación entre planeamiento, participación y gestión. *Revista Tiempo de Gestión*, 3 (4), 37-50.

Cosacov, Natalia (2009). *Acción colectiva y prácticas de delimitación social. Aproximaciones para pensar las movilizaciones de sectores medios por "el patrimonio", "la calidad de vida" y "la identidad barrial"*. Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

D'Avella, Nicholas (2019). *Concrete dreams. Practice, value, and built environments in post-crisis Buenos Aires*. Duke University Press.

de Alba González, Martha (2009). Representaciones y prácticas sociales en torno a políticas urbanas: la movilización NIMBY frente a la redensificación de las zonas centrales de la Ciudad de México. *Cultura y representaciones sociales*, 3 (6), 43-72.

Diez, Fernando (2021). *Buenos Aires y algunas constantes en las transformaciones urbana*. Academia de Arquitectura y Urbanismo.

Garrido Rodríguez, Laura y Pérez Campuzano, Enrique (2024). El proceso de verticalización en la CDMX (1990-2017) y la institucionalización de la participación ciudadana. Una lectura desde el fenómeno NIMBY. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 39 (1), 1-21.

Giambartolomei, Mauricio (2023, 5 de agosto). La próxima Buenos Aires. La ciudad que planifican los principales candidatos a jefe de gobierno. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/sociedad/la-ciudad-que-viene-la-buenos-aires-que-proyectan-los-principales-candidatos-a-jefe-de-gobierno-nid05082023/#/.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2018). *Nuevo Código Urbanístico*. https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/codigo-urbanistico.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2020, 22 de diciembre). *Código Urbanístico: la Ciudad facilita y optimiza la aplicación de la normativa*. https://buenosaires.gob.ar/noticias/codigo-urbanistico-la-ciudad-facilita-y-optimiza-la-aplicacion-de-la-normativa.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2023). *Reunión Foro Participativo Permanente: Actualización CUR* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=WZqoCioATkI.

Gómez, Silvia (2023, 2 de diciembre). El futuro del Código urbanístico y la construcción en altura: "Mientras la discusión se demora, las obras avanzan". *Clarín*. https://www.clarin.com/ciudades/futuro-codigo-urbanistico-construccion-altura-discusion-demora-obras-avanzan_0_matU5KoiQS.html.

González Bracco, Mercedes (2014). Asociaciones vecinales patrimonialistas en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes para una genealogía. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 16 (16), 51-67.

Griffiths, Heather y Best, Joel (2015). Social problems clusters as contexts for claimsmaking: implications for the study of offcampus housing. *Sociological Spectrum*, 36 (2), 75-92.

Gusfield, Joseph (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Siglo Veintiuno Editores.

Halvorsen, Sam (2019). The political opportunities of urban decentralisation: Mobilising local governance in Buenos Aires. *Political Geography*, (74), 102038.

Harvey, David (2018). Del gerencialismo al empresarialismo. La transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío. En *Los senderos del mundo* (pp. 366-391). Akal.

Hilgartner, Stephen y Bosk, Charles L. (1988). The rise and fail of social problems: A public arenas model. *American Journal of Sociology*, 94 (1), 53-78.

Hölzl, Corinna y Verwiebe, Roland (2020). Middle-class struggles against high-rise construction in Buenos Aires. Urban democratization or enforcement of particular interests? *Urban Geography*, 41 (5), 713-735.

Infobae (2023, 27 de septiembre). *El debate de los candidatos a jefe de Gobierno porteño* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/live/8R3eU1SNHbQ?si=VAe6K5vwyRRif7jI.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (2020a, 7 de septiembre). *Audiencia pública. Modificación del Código Urbanístico. Primera Parte*. https://www.legislatura.gob.ar/seccion/versiones-taquigraficas.html.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (2020b, 8 de septiembre). *Audiencia pública. Modificación del Código Urbanístico. Segunda Parte*. https://www.legislatura.gob.ar/seccion/versiones-taquigraficas.html.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires [LegisCABA] (2022a, 3 de agosto). *Audiencia Pública 15:00 hs* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/live/lA7cc_87PiM?si=Ndv9Jedx8oWUDWhh.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires [LegisCABA] (2022b, 4 de agosto). *Audiencia Pública 13:00 hs* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/live/u1-Q91LxeRE?si=aMMORDFuw_wb1qj4.

Logan, John y Molotch, Harvey (1987). *Urban fortunes. The political economy of place*. University of California Press.

Lousteau, Martín (2023a). *Vivienda y Urbanismo*. Martín Lousteau. https://martinlousteau.com/vivienda-y-urbanismo.

Lousteau, Martín [@GugaLusto]. 2023b, 17 de junio). *Hoy compartimos un café y una caminata con vecinos de Colegiales. Nos contaron de su preocupación sobre las modificaciones urbanas que se están llevando adelante en la zona. No puede haber más excepciones al código urbanístico. Vamos a defender la identidad de cada barrio y a promover un desarrollo integral y equilibrado de la Ciudad. Vamos a seguir mejorando la Ciudad con una nueva sensibilidad que dé respuesta a los problemas que no se resolvieron.* [Imagenes adjuntas] [Posteo]. X. https://twitter.com/GugaLusto/status/1670128101412487169.

Macri, Jorge (2023). *Propuestas*. Vamos por Más Jorge Macri. https://www.jorgemacri.com/propuestas.

Manville, Michael; Monkkonen, Paavo y Lens, Michael (2020). It's time to end single-family zoning. *Journal of the American Planning Association*, 86 (1), 106-112.

Marcús, Juliana; Aquino, María de la Paz; Benitez, Joaquín; Felice, Magdalena y Márquez, Agustina (2014). Procesos de vaciamiento y destrucción creativa en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de los ex-terrenos ferroviarios y los predios adyacentes. *AREA*, (20), 74-85.

Marcús, Juliana; Aquino, María de la Paz y Vázquez, Diego Eduardo (2016). Espacios urbanos vaciados, proyectos de renovación urbanística y resistencia vecinal en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de la manzana 66 del barrio de Balvanera. *Quid 16. Revista Del Área de Estudios Urbanos*, (6), 253-280.

Marskamp, Marko (2018). Politics of zoning: Plans, procedures and publics in land-use change. En Monika Kurath, Marko Marskamp, Julio Paulos y Jean Ruegg (Eds.), *Relational planning tracing artefacts, agency and practices* (pp. 75-96). Palgrave Macmillan.

McNee, Georgina y Pojani, Dorina (2022). NIMBYism as a barrier to housing and social mix in San Francisco. *Journal of Housing and the Built Environment*, (379), 553-573.

Melé, Patrice (2016). ¿Qué producen los conflictos urbanos? En Fernando Carrión y Jaime Erazo (Coord.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (pp. 127-155). Universidad Nacional Autónoma de México.

Melé, Patrice (2017). Incertidumbres y regulaciones urbanas: el papel de la calificación jurídica del espacio. En Antonio Azuela (Coord.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano* (pp. 43-82). IIS-UNAM.

Oszlak, Oscar (2017). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. EDUNTREF.

Poduje, Iván (2008). Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores. *Temas de la Agenda Pública*, 3 (22), 3-16.

Poore, Federico (2023, 21 de enero). Resistidos hasta por los aliados de Larreta, los "convenios urbanísticos" llevan un año frenados. *elDiarioAr*. https://www.eldiarioar.com/sociedad/resistidos-aliados-larreta-convenios-urbanisticos-llevan-ano-frenados_1_9884425.html.

¿Qué hay detrás de las modificaciones al Código Urbanístico de la Ciudad? (2020, 10 de septiembre). *Canal Abierto*. https://canalabierto.com.ar/2020/09/10/que-hay-detras-de-las-modificaciones-al-codigo-urbanistico-de-la-ciudad/

"Que se puedan hacer negocios", explicó Marra sobre su modelo urbanístico (2023, 16 de octubre). *Política Argentina*. https://www.politicargentina.com/notas/202310/54013-que-se-puedan-hacer-negocios-explico-marra-sobre-su-modelo-urbanistico.html.

Rühle, Karlos (2022, 3 de abril). A 9 años de la inundación. Vecinos de Saavedra y otros barrios de CABA convocan a un semaforazo el viernes próximo en Belgrano. *La Izquierda Diario*. https://www.laizquierdadiario.com/Vecinos-de-Saavedra-y-otros-barrios-de-CABA-convocan-a-un-semaforazo-el-viernes-proximo-en-Belgrano.

Santoro, Leandro (2023a). *Programa de gobierno para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Leandro Santoro | Político. https://www.leandrosantoro.com/programa-de-gobierno-para-caba.

Santoro, Leandro (2023b, 10 de agosto). Prioridad 1: la vivienda. *La Política Online*. https://www.lapoliticaonline.com/leandro-santoro/prioridad-1-la-vivienda/.

Sociedad Central de Arquitectos (2017, noviembre). *Opinión de la SCA respecto del nuevo código urbanístico*. http://socearq.org/wp-content/uploads/2017/11/TEXTO-SCA.pdf.

Socoloff, Ivana (2015). La crisis como oportunidad: código y gobierno del suelo en Buenos Aires (1977-2003). En Susana Murillo (Coord.), *Neoliberalismo y gobiernos de la vida: diagrama global y sus configuraciones en la Argentina y América Latina* (pp. 155-180). Biblos.

Talen, Emily (2012). *City Rules: How regulations affect urban form*. Island Press.

Theodore, Nik; Peck, James y Brenner, Neil (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, (66), 1-11.

Thomasz, Ana Gretel (2022). Autonomía, ciudadanía y participación: un estudio etnográfico sobre la Reforma del Código Urbanístico y el Código de Construcción de la Ciudad de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano*, 32 (32), 89-109.

Trounstine, Jessica (2018). *Segregation by design. Local politics and inequality in American Cities.* Cambridge University Press.

Tschá, Fernanda Badia y Neto, Paulo Nascimento (2023, 25-26 de mayo). *Zoneamento como dogma urbano. Dependências do fetichismo tecnocrático* [ponencia]. XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belém, Brasil. http://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st11-64.pdf.

Vecinos de Núñez presentaron un amparo para frenar las nuevas construcciones en el barrio (2022, 13 de marzo). *Saavedra Online*. https://www.saavedraonline.com.ar/vecinos-de-nunez-presentaron-un-amparo-para-frenar-las-nuevas-construcciones-en-el-barrio/.

Vecslir, Lorena y Kozak, Daniel (2013). Transformaciones urbanas en la manzana tradicional. Desarrollos fragmentarios y microtransformaciones en el tejido del barrio de Palermo, Buenos Aires. *Cuaderno Urbano*, 14 (14), 146-172.

Yunda, Juan y Sletto, Bjørn (2020) Densification, private sector-led development, and social polarization in the global south: Lessons from a century of zoning in Bogotá. *Cities*, (97), 102550. https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102550.

Matías Galgano y María Cecilia Zapata

RENOVACIÓN "SURCONURBANIZADA": TRANSFORMACIONES ESPACIAL-TERRITORIALES, CONTINUIDAD PÚBLICA-ESTATAL. EL CASO DEL MUNICIPIO DE QUILMES

INTRODUCCIÓN

La globalización neoliberal es un condicionante analítico necesario de los estudios urbanos del siglo XXI. Gran parte de sus abordajes responden, en general, a referencias críticas respecto a la realidad urbana contemporánea. Las revoluciones tecnológicas del último cuarto de siglo hicieron que los abordajes urbanos estructuralistas y funcionalistas —de mitad de siglo XX— se relativizaran y se abandonaran las lecturas desde las estructuras o construcciones urbanas estáticas para ser suplantadas por aquellas que plantean la necesidad de incorporación de la perspectiva de redes. Desde estos análisis, los flujos (de capitales, de personas, de información, de ideas, de políticas, etc.) suplantaron a la idea estructural por medio de la cual el modernismo determinista marcaba la agenda urbana (Leitner, 2003; Marston, Jones III y Woodward, 2005; Taylor, 2003). Trabajos como Sassen (1991) o Castells (1995, 1997) dan cuenta de esta transformación del enfoque producto de la globalización de finales de siglo.

En este debate global respecto de los flujos dentro de los estudios urbanos, este capítulo muestra algunas de las posibles dinámicas de producción del espacio por vía de la renovación urbana en el municipio de Quilmes, provincia de Buenos Aires. Este departamento es uno de los veinticuatro municipios que conforman, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el conglomerado urbano Gran Buenos Aires. Excluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), todos esos municipios juntos constituyen lo que entendemos normalmente como *el conurbano*.

En tal sentido, Quilmes es parte de una dinámica de producción del espacio que se contempló como metropolitana, por lo cual se lo interpreta como un *municipio conurbanizado*. Se entiende por tal a aquel que, estando ampliamente urbanizado, es parte de la dinámica metropolitana de producción del espacio que involucra relaciones de actores privados-empresariales y públicos-estatales de otras unidades jurisdiccionales, pero al mismo tiempo cuenta con un perfil identitario local específico. Así, las dinámicas de valorización diferencial del espacio que se dan en estos municipios no tienen que ver exclusivamente con las relaciones extra-municipales, sino también con aquellas que se dan bajo principios del lugar (Galgano y Zapata, 2024). Por lo tanto, a Quilmes se lo entiende como un *municipio conurbanizado* siempre que está ampliamente urbanizado y los modos de abordaje de producción del espacio tienen que ver (en parte) con dinámicas metropolitanas y (por otra parte) con dinámicas locales identitarias.

A partir de las últimas transformaciones urbano-espaciales identificadas en la expansión conurbana, este capítulo tiene por objetivo analizar las características que asume la dinámica de la renovación urbana en el municipio de Quilmes desde 2002 hasta la actualidad, trabajando sobre todo cuatro dimensiones de las particularidades del proceso a escala local: 1) la reconstrucción espacial/locacional de los enclaves de renovación desde una perspectiva histórica para interpretar el peso de la "localización" en el desarrollo de la renovación; 2) la caracterización sociodemográfica de las áreas de renovación urbana que tuvieron manifestación física en el municipio de Quilmes para dar cuenta de si se trató de un proceso que transformó integralmente los enclaves; 3) la reconstrucción del perfil del actor inmobiliario que impulsa el proceso de renovación en Quilmes; y 4) la caracterización y el análisis del rol del Estado en el proceso de rediseño de los modelos de intervención de la inversión inmobiliaria en ese municipio (ver figura 1).

Como hipótesis de trabajo se define que ante el avance del mercado inmobiliario durante el *boom* (2002-2008) y la demanda de universalización de los estilos de vida que estos modelos de inversión promueven para sus habitantes, tras la posconvertibilidad, estos procesos de renovación se manifiestan en Quilmes (una *ciudad conurbanizada*) de manera particular. Esta característica distintiva de la renovación quilmeña, que tiene implicancias de modificación del entramado urbano, tiene un componente locacional específico, un sector empresarial extremadamente quilmeño, un Estado que no interviene como promotor; constituyendo, entonces, un perfil específico de la renovación: *la surconurbanizada*.

Por otro lado, este trabajo se basó en un diseño metodológico cualitativo con soporte cuali-cuantitativo. En función de la recolección de datos primarios se utilizaron las siguientes técnicas: observación

no participante, historias de vida, charlas informales con los vecinos, relevamientos de campo, relevamientos fotográficos y ocho entrevistas en profundidad entre los que se encontraron desarrolladores inmobiliarios, académicos, historiadores, técnicos y funcionarios públicos.

En cuanto a las fuentes secundarias se trabajó con el Código y los Planes de Ordenamiento Territorial, normativa aledaña, datos censales 2001-2010-2022, registros estadísticos de los colegios profesionales y datos georreferenciados construidos por organismos públicos.

El procesamiento y análisis de estos datos fue de tipo triangular, a partir de la identificación de dimensiones de análisis que permitieron abordar el objeto de estudio. En cuanto al precio del suelo se trabajó con los registros del portal abierto *Properati* que, hasta 2021, publicó las bases de datos del valor de las propiedades en todo el país. Se utilizó la base de datos que contemplaba los valores del año 2019 debido a que la interpretamos como la última donde los precios del suelo se podían observar sin contemplar la anomalía estadística que generó la pandemia debido al virus COVID-19.

En cuanto al soporte cuantitativo, se realizó un análisis univariado de datos del Censo para utilizarlos con la técnica de análisis espacial. Siguiendo lo argumentado por Madrid Soto y Ortiz López (2005), el análisis espacial se utiliza como procedimiento que analiza recortes físicos y sus correspondientes construcciones sociales/territoriales. Por lo cual se analiza los objetos y las acciones interactuando en un espacio determinado.

Los datos del Censo y de los registros administrativos fueron analizados con técnicas univariadas que mostraron sólo de manera descriptiva datos que fueron contrastados con los provenientes de otras fuentes, sobre todo cualitativas.

El trabajo cualitativo de sistematización y análisis de datos primarios y secundarios se basó en la técnica principal de análisis temático. En este sentido, en la figura 1 se puede observar las cuatro dimensiones del análisis temático que se definieron en función de los observables del objetivo:

1. *Localización de los enclaves*: trata de una descripción locacional de los espacios renovados o en proceso de renovación.
2. *Condición territorial del espacio*: son aquellos componentes territoriales asociados a la condición barrial o local de los procesos de renovación y el modo en que se produce el espacio desde los objetos y las relaciones existentes en él.
3. *Perfil de los actores*: se trata de los perfiles de los actores empresariales y estatales que tuvieron vínculo con el proceso de renovación de los enclaves identificados.

4. *Modelos de intervención pública*: se trata de la dinámica de intervención pública respecto de las renovaciones en los enclaves identificados. Se diferencia del anterior en que hay una búsqueda por caracterizar no solo el actor sino el modelo de intervención.

Figura 1
Cuadro descriptivo de las dimensiones que se tomaron en cuenta para el análisis temático

Dimensiones para el análisis temático			
Localización de los enclaves	Condición territorial del espacio	Perfil de los actores	Modelos de intervención pública
Abordaje 1	**Abordaje 2**	**Abordaje 3**	**Abordaje 4**

Una vez identificadas estas dimensiones se construyeron, con las citas de los documentos provistos por distintas fuentes, códigos que fueron la base del análisis de datos cualitativos hasta llegar a categorías temáticas que sinteticen las ideas circundantes sobre las cuatro dimensiones analíticas mencionadas y que son fuente de las conclusiones en este trabajo.

Finalmente, a modo descriptivo del capítulo, el mismo se divide en cinco apartados: el primero muestra algunos de los vértices conceptuales de abordaje de las realidades diversas que se presentan en el caso de análisis; en segundo término, se presenta el caso de estudio aportando a la cuestión empírica del proceso de investigación; en el siguiente apartado se muestran los análisis de datos realizados, tanto los cualitativos como los cuantitativos; para finalmente mostrar los hallazgos y las conclusiones del trabajo.

1. ENTRE LA RENOVACIÓN LOCAL Y LA RENOVACIÓN GLOBAL: ESCALAS DE ANÁLISIS Y ESCALAS DE INTERVENCIÓN POLÍTICA

En este apartado se mencionan cuatro ejes: las ideas globales, las latinoamericanas, las conurbanas y las propias de la escala local. Es importante rescatar que esta subdivisión funciona sólo a modo instrumental. Las escalas de análisis y las escalas de intervención política son difusas y muchas veces se solapan —o se saltan— sin necesidad de tener una estructura o una jerarquía clara (Smith, 2003).

Nos interesa ofrecer con este segundo apartado, someramente, un relevamiento bibliográfico que busque interpretar los distintos aportes teóricos a la luz de *análisis solapados* que permitan entender los fenómenos y las problemáticas urbanas desde un enfoque multivariado. Por ese motivo, las escalas de análisis, así como las de intervención política, las entendemos como dinámicas, cambiantes y socialmente producidas.

1.1. LA GLOBALIZACIÓN Y EL NEOLIBERALISMO URBANO COMO ESTRUCTURA DEL DEBATE EN LOS PAÍSES HEGEMÓNICOS

La *globalización neoliberal* de fines de los años sesenta y setenta implicó una nueva fase de la mundialización del capitalismo marcada por el inicio de una reorganización territorial del poder económico, que involucró transformaciones a distintas escalas: no sólo en lo económico,[1] sino también en lo político, cultural e ideológico (Amín, 2003; Harvey, 2010; Pradilla Cobos, 2010). Esta transformación supuso la transferencia del excedente del ámbito de segundo sector al tercero (servicios financieros) dando lugar a que las ciudades se conviertan en los espacios predilectos para la valorización de capital y que la vivienda se consolide como un activo financiero (Harvey, 2004; Smith, 2008).

Esta conversión se constituyó en detonante para importantes procesos de revitalización, renovación, regeneración o reurbanización de áreas urbanas (o nuevas formulaciones semánticas como "ennoblecimiento" o "aburguesamiento") —la mayoría de las veces en zonas centrales— previamente degradadas, obsoletas o subutilizadas (Zukin, 1989). Este proceso conllevó la transformación de áreas urbanas para hacerlas más habitables, sostenibles y atractivas para los residentes y visitantes, pero también generó importantes procesos de desplazamiento de población residente y gentrificación (Crasgrain y Janoschka, 2013; Herzer, 2008; Lees *et al.*, 2008; Smith, 2005).

Del mismo proceso se desprende la turistificación como expresión del proceso de valorización diferencial de la renta del suelo. Así como circularon más fluidamente los capitales, las personas también se movieron generando grandes oportunidades de negocios para los inversores que decidieron colocar capital en ciudades en proceso de globalización (Díaz Parra, 2022).

El texto ya clásico de Sassen (1991, 2009) pone el ojo sobre tres ciudades puntuales (Nueva York, Tokio y Londres) que forman parte, según la autora, de la red de ciudades que involucra un capital transnacionalizado, denominadas "ciudades globales". Pero, no hay que dejar de ver que aquellas urbes que pueden albergar disminuciones en la rotación del capital son también atractivas a los inversores internacionales en activos turísticos.

Al mismo tiempo, estas reconversiones también trajeron aparejadas una alteración del rol, la intervención y las obligaciones del Estado (Brenner, 2003; Brenner y Theodore, 2002; Harvey, 2007), lo cual se evidenció en la creación y fortalecimiento de nuevas instituciones

1 En relación con las transformaciones económicas que emergieron de este periodo, se puede abordar la lectura de autores como Marini (2008), Neffa (2010), Amin (2003), entre otros.

estatales diseñadas para facilitar diversos instrumentos privados orientados a negocios. Además, incluyeron la privatización y desregulación de varios activos públicos destinados a generar nuevas oportunidades de ganancias, tales como empresas públicas, operaciones financieras y operaciones inmobiliarias, entre otras.

En términos de gestión urbana, esta reestructuración neoliberal se manifestó en un cambio de enfoque que redujo la intervención y la inversión del sector público-estatal en lo urbano, colocando la lógica de la ganancia —favoreciendo al capital privado— en el centro de la planificación y desarrollando una dinámica neoliberal de producción de la ciudad (De Mattos, 2002; Harvey, 1989). El Estado adoptó un rol subsidiario, facilitador y hasta —en algunos casos— promotor de las transformaciones neoliberales del espacio urbano, que estuvo dominado por estrategias empresariales con un fuerte sesgo privatizador (Ciccolella, 2011). Aquellos grupos y sectores sociales que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en la ciudad a través del mercado o el Estado quedó subordinada su capacidad de permanecer en la ciudad a la implementación de estrategias de autoproducción social de su hábitat en un contexto de competencia con el resto de los actores sociales por el espacio urbano.

Ahora bien, esta reestructuración neoliberal no impactó de manera uniforme en todas las ciudades, ya que estas transformaciones estuvieron influenciadas por las características y rasgos consolidados a lo largo del tiempo a escala territorial (De Mattos, 2002). En contraste con las leyes inmutables del mercado, Theodore, Peck y Brenner (2009) subrayan la importancia de analizar el contexto y la trayectoria institucional, política, regulatoria y de conflicto que condicionaron el proceso de reestructuración neoliberal en cada territorio específico, introduciendo el concepto de "neoliberalismo realmente existente". Esta perspectiva de análisis puso de manifiesto los límites de las reformas de mercado propuestas, desafiando la noción de la "mano invisible del Estado". Estas reformas produjeron fallas de mercado generalizadas que se manifestaron en nuevas formas de polarización social y un aumento de las desigualdades territoriales, lo cual Harvey (2003) denominó "vulnerabilidad selectiva". Es decir, la implementación del neoliberalismo expuso de manera desigual a las poblaciones a los efectos del desempleo, la degradación de los niveles de vida y la pérdida de recursos, opciones y calidad ambiental, mientras que concentró la riqueza y el poder, así como las oportunidades políticas y económicas, en unas pocas ubicaciones selectivas y dentro de unos pocos estratos restringidos de población (Harvey, 2003). Así, la nueva ciudad neoliberal no solo es escenario de la reestructuración, sino que también se ha convertido en un medio privilegiado para la producción activa de desigualdad sociourbana.

1.2. ALGUNOS DE NUESTROS DEBATES: LA RENOVACIÓN EN LAS CIUDADES PERIFÉRICAS GLOBALIZADAS

Específicamente en Argentina, en ciudades como Buenos Aires, con la consolidación del neoliberalismo a nivel nacional se comenzaron a implementar políticas para dinamizar el mercado inmobiliario, enfocadas en integrar zonas degradadas de la ciudad en la "ciudad neoliberal" (Ciccolella, 1999). Esta transformación fue promovida activamente por el Estado a través de procesos de renovación urbana en barrios o áreas deterioradas. Como fenómeno resurgente se manifestó el desplazamiento de la población trabajadora residente, reemplazada por otros sectores y actividades orientadas hacia las denominadas "nuevas clases medias".

Existe una prolífica cantidad de estudios que documentan cómo se materializaron estas transformaciones en la ciudad: Herzer (2008; 2012) analizó la dinámica de renovación urbana en los barrios de La Boca, San Telmo y Montserrat, examinando los cambios demográficos y las políticas públicas que impulsaron dicho proceso. Cuenya (2009, 2011) estudió las megaoperaciones de renovación urbana de iniciativa pública desplegadas en la ciudad y sus impactos en la reconfiguración de nuevas centralidades. Jajamovich (2018), a partir del caso de Puerto Madero, analizó las particularidades de los grandes proyectos urbanos en relación con la circulación de políticas y modelos urbanos, ideas, técnicas y expertos en América Latina. Desde distintos enfoques, González Redondo (2021), Lerena Rongvaux (2019) y Goicoechea (2017) aportaron al campo de la renovación urbana en el mismo caso de estudio analizando la definición e implementación de políticas de distritos en el sur de la ciudad. Arqueros Mejica (2020) reflexionó sobre las relaciones público-privadas entre el Estado, las empresas y la sociedad civil como marco para problematizar las dinámicas actorales de la renovación en la CABA; Díaz y Zapata (2020) presentaron un trabajo de compilación que mostró las características de un proceso de renovación en una zona pericentral de la ciudad a partir de la reconstrucción de las disputas entre diversos actores sociales por el desarrollo del proceso. Por último, también rescatar el trabajo de Rodríguez (2009) quien aportó un análisis de la disputa de los sectores populares por el derecho a la ciudad en zonas de renovación. También han sido numerosas las investigaciones que analizan los procesos de renovación de ciudades del interior del país (Baremboim *et al*., 2011; Kozak y Feld, 2018; entre otros).

Las investigaciones coinciden en comprender los procesos de renovación urbana como un conjunto de acciones e inversiones dirigidas a transformar material y simbólicamente el entorno urbanístico de una zona determinada (Díaz Parra, 2013; Rodríguez, 2015). Sin embargo, los acuerdos teóricos se desvanecen al abordar los efectos colaterales de estas transformaciones espaciales y sociales, específicamente la

gentrificación. Generalmente, este fenómeno urbano se caracteriza como un proceso de renovación de áreas centrales que provoca una valorización inmobiliaria que desplaza a sectores de menores ingresos, permitiendo la llegada de sectores sociales capaces de asumir los nuevos costos (Lerena Rongvaux, 2019). Aunque esta es la interpretación más común, existen debates significativos sobre los alcances y limitaciones del uso de este concepto.

1.3. TEORÍA CONURBANA: ¿APORTES METROPOLITANOS?

Tras la posconvertibilidad,[2] se produjo un cierto agotamiento de las áreas atractivas para la valorización inmobiliaria en las ciudades centrales. El impulso a la universalización de los estilos de vida que estos modelos de inversión promovieron junto con los procesos de renovación, se desplazaron hacia ciudades periféricas conurbanizadas, desplegando estrategias similares a las desarrolladas previamente en las urbes centrales. Este trabajo parte de dicho diagnóstico: las estrategias privadas-empresariales propias del modelo de renovación urbana de los años noventa, tras el fin de la convertibilidad, se expanden hacia los conurbanos (Ciccolella *et al*., 2015; Ciccolella, 1999); y lo hace bajo dos modalidades: una de ellas, que tuvo desarrollo desde la década de 1990 y cobró gran dinamismo desde principio de siglo, se relaciona con el surgimiento de *countries* y/o barrios cerrados localizados a lo largo de las autopistas urbanas y/o en zonas intersticiales próximas a ellas; y la otra, que en las ciudades consolidadas de los municipios del conurbano (fundamentalmente del primer cordón metropolitano) se impulsó transformaciones en zonas aledañas a las centralidades tradicionales con modalidades de construcción en altura con *amenities*, conocidas como "*countries* verticales" (Zapata, 2020).

Estas nuevas transformaciones que tuvieron lugar en las zonas conurbanizadas del Área Metropolitana de Buenos Aires abren nuevos interrogantes de investigación: ¿Qué características asumen estos procesos de renovación en los municipios del conurbano bonaerense? ¿Los patrones de renovación propios de las ciudades centrales se repiten en su expansión periférica? ¿Estos procesos son permeados por

2 La convertibilidad fue una medida económica implementada por el gobierno nacional argentino para controlar la hiperinflación de fines de los años ochenta y principios de los noventa. Consistió en la fijación del peso argentino en paridad 1:1 con el dólar estadounidense. Inicialmente dio resultados positivos en términos de estabilización económica y atracción de inversiones; pero con el tiempo, la rigidez del tipo de cambio fijo y la falta de políticas de ajuste fiscal llevaron a problemas estructurales: deuda externa creciente, déficit fiscal, pérdida de competitividad, y una crisis internacional que afectó con gravedad al país (Heidrich, 2002; Schvarzer y Finkelstein, 2004).

las características propias de la territorialidad conurbana? ¿Cuánto de ruptura y cuánto de continuidad hay inmerso en estas dinámicas de renovación? ¿Qué rol desempeña el Estado en el desarrollo de la estrategia de negocios que promueve la renovación urbana de las áreas conurbanizadas? ¿Cuál es el perfil del mercado inmobiliario que promueve estos procesos de renovación a escala local?

1.3.1. Sur del conurbano: un espacio poco trabajado

En general hay pocos aportes sobre procesos de renovación en el sur del conurbano. Esto refiere a que la centralidad de CABA llevó durante años a focalizar los estudios urbanos en esa unidad jurisdiccional. No obstante, existen algunas producciones a recuperar. Vecslir y Rodríguez (2018) y Ciccolella *et al*. (2015) trabajan las centralidades en la primera corona del conurbano sur. La primera de ellas justamente relaciona el proceso de movilidad y consumo en los municipios de Lanús, Lomas de Zamora y Avellaneda con una dinámica distintiva respecto al oeste y al norte: no cuenta —este corredor— con una autopista. Por su parte, el segundo trabajo estudia el proceso de construcción en altura en tres municipios del conurbano sur: Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes. Se rescata de este trabajo la hipótesis referida a que los procesos de valorización en las centralidades de estos municipios se dan en territorios que son "barbechos urbanos", es decir, espacios que por cuarenta años no tuvieron transformaciones tendientes a la valorización diferencial.

En cuanto a las renovaciones y conflictos del borde costero del Río de la Plata, Wertheimer (2020) trabaja el proceso de renovación en Quilmes y Avellaneda. En Lomas de Zamora, Romano (2019) realiza una investigación que demuestra la falta de gentrificación en el caso del sur del conurbano bonaerense. Galgano y Zapata (2024) destacan la característica distintiva de los enclaves de renovación en Quilmes, mostrando cómo se construye un espacio de valorización diferencial en un polígono que estiman como corredor donde los actores inmobiliarios juegan un rol central.

Maneiro *et al.* (2023) describen y analizan las heterogeneidades de Quilmes relacionadas con sus centralidades y su fragmentación. Mencionan que es un municipio heterogéneo con una dinámica de centralidades particular, asociada a una fragmentación tanto a nivel del AMBA como a escala local.

Galgano (2024), por su parte, trabaja un análisis que califica a los actores en general y al sector público-estatal, respecto al proceso de renovación en Lanús, como espectadores administrativos de un desarrollo que ponderan como natural y parte de la dinámica normal de la densificación. También, Zapata (2020) introduce el concepto de *country vertical*, una tipología de renovación caracterizada por cons-

trucciones que reproducen un estereotipo de seguridad, con entrada única y servicios de *amenities* similares a los de los barrios cerrados.

Finalmente, Fernández Álvarez (2022) estudia el desarrollo urbano del sector este del municipio de Quilmes durante el neodesarrollismo, mostrando cómo se produce la segregación asociada a la valorización y a la degradación de zonas específicas. Y Vio y Cabrera (2015) se enfocan en la economía popular, intentando caracterizar la trama social de la misma en el conurbano bonaerense.

En general estos trabajos son algunos de los aportes que han trabajado el conurbano bonaerense o municipios puntuales. Sin embargo, no se encuentra una gran cantidad de bibliografía que aborde la cuestión conurbana. Por este motivo, creemos que este trabajo es un intento de aporte en el sentido de seguir incentivando y contribuyendo con los análisis sobre este aglomerado que tan importante es para la estructura urbana argentina.

2. QUILMES, ENCLAVES DE RENOVACIÓN Y CORREDOR DE VALORIZACIÓN

Aquí se presenta el recorte espacial del municipio de Quilmes, el cual forma parte de un área metropolitana específica: el conurbano bonaerense (CB). Difícilmente se pueda entender lo que sucede en Quilmes sin contemplar lo que se desarrolla en todo el corredor litoral sudeste al tiempo que tampoco sin comprender el rol estratégico que cumple en la corona metropolitana.

Es decir, al ser un municipio conurbanizado, el enfoque de este trabajo está circunscripto a entenderlo como una unidad espacial de escala intermedia. Interesa el abordaje de Quilmes desde una idea metropolitana pero asociada a recortes espaciales más pequeños: por lo cual el municipio, como caso, se posiciona en una escala que se ubica en el medio entre lo metropolitano y lo local-comunitario.

Asimismo, lo primero que debe mencionarse es que Quilmes es parte de los municipios más cercanos a la ciudad cabecera metropolitana (CABA). Cuenta con una población, al año 2022, de 633.391 habitantes (Censo PHyV, 2022). El crecimiento demográfico fue significativo, al igual que muchos casos de municipios del CB. La provincia de Buenos Aires incrementó su población en los últimos treinta años casi un 40%. Esto, en Quilmes, se vio reflejado por un proceso de verticalización y renovación que fue impulsado por el desarrollo de la autopista desde el año 1995 y se observa en el crecimiento de 24 puntos porcentuales en su población respecto a 1991 (ver figura 2).

Otra cuestión que hay que destacar es que el crecimiento real lo tuvo en el periodo 2001-2022, donde pasó de crecer, intercensalmente, de 1% a 24%. A nuestro modo de entender, este crecimiento empujó

fuertemente el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios y la densificación en el municipio, cuestión que se identificó en las observaciones.

Figura 2

Cantidad de población de la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de Quilmes en los últimos 30 años y porcentaje de incremento respecto a 1991.

Censos	Provincia de Buenos Aires	Base 1991	Quilmes	Base 1991
1991	12.594.974		511.234	
2001	13.827.203	10%	518.788	1%
2010	15.625.084	24%	582.943	14%
2022	17.523.996	39%	633.391	24%

Fuente: Censos de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001, 2010 y 2022.

Al mismo tiempo, debemos mencionar la dualidad en el crecimiento. La renovación urbana se observó sobre la parte más consolidada de Quilmes, que en general es el este. En el oeste la situación es distinta y la producción social del hábitat (PSH) es una regla común en los barrios populares (Zapata *et al*., 2021). Entonces, el este y el oeste quilmeño son dos focos de valorización diferencial con características disímiles. Mientras el oeste se asemeja al *barbecho urbano* mencionado por Ciccolella, Vecslir y Baer (2015) donde las inversiones son totalmente relativas a la espontaneidad del mercado inmobiliario del desarrollo urbano (hasta familiar), en el este la planificación del negocio inmobiliario es más marcada por el mercado, asociando la vivienda a una oportunidad de negocios.

Por ende, el este quilmeño fue históricamente el territorio de mayor circulación de bienes, servicios y personas. De esta manera, las morfologías urbanas de este sector son más acordes a los centros tradicionales de casas bajas de los municipios cercanos. El Ferrocarril Roca Ramal La Plata (FFCC) y la circulación hacia Buenos Aires/La Plata (hoy por autopista) marcaron a fuego el desarrollo urbano de sectores de medianos y altos ingresos en el este quilmeño. Por este motivo, fue identificado como un municipio de medio término entre Buenos Aires y La Plata. Anterior a la construcción de la autopista, el Camino General Belgrano y la avenida Calchaquí (desde lo comercial) cumplieron ese rol. Sin embargo, hoy a nuestro modo de ver las dos vialidades (autopista y FFCC) determinan el desarrollo económico, social y comercial de Quilmes en el esquema metropolitano (ver figura 3).

Figura 3

Corredor vial sudeste y ubicación de Quilmes en relación a Buenos Aires y La Plata.

Fuente: Elaboración propia en base a Qgis.

Por otro lado, de las entrevistas realizadas surgió una particularidad histórica más de Quilmes desde el punto de vista geográfico. Esta aboga por la idea del corredor comercial ya esbozado.

> En la década de 1890 tenías los famosos saladeros, el saladero de Nelson trabajaba mucho en City Bell y en Ezpeleta. A ese esquema se le sumaban los FFCC, los que serían cargados de ganado para la ciudad de Buenos Aires y para La Plata, para ambos lados, Quilmes tenía buena conectividad más o menos como es ahora en la autopista. (Entrevista a la Junta Histórica de Quilmes, 27/12/2023)

Se reconstruye, entonces, que el polígono mencionado funcionaba un corredor que cumplía más o menos el mismo rol que hoy está determinado por la autopista, conectaba las dos ciudades capitales (Buenos Aires y La Plata). En otra entrevista ponderaron esta idea de conectividad y consumo por movilidad comercial en relación con la avenida Calchaquí hasta la llegada de la autopista.

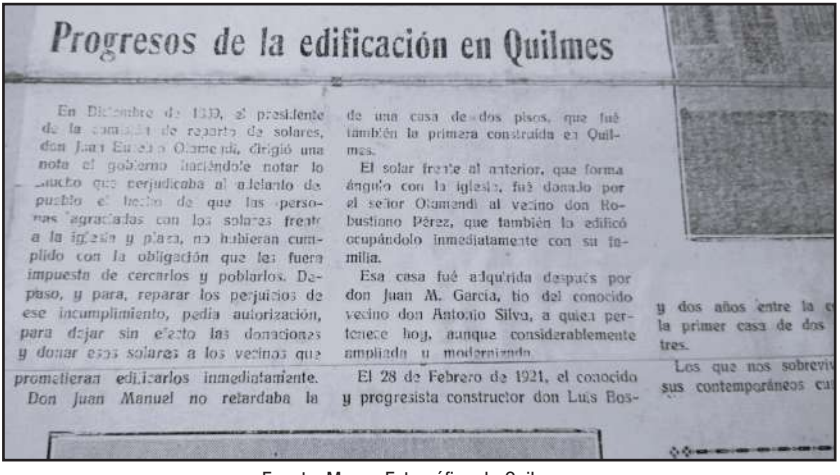
Con este dato nos interesa marcar que había, en Quilmes Este, cierto desarrollo económico que potenció el afincamiento de sectores de clase media-alta que fueron poblando las urbanizaciones cercanas al Río de la Plata.

De este modo, su historia urbana tiene muchos puntos de contacto con lo sucedido en los municipios vecinos. El ferrocarril trajo, para el municipio, un esquema de centralidades que estructuraron gran parte de las condiciones habitacionales y de valorización de sus centralidades. La distancia con la estación del tren fue lo que delimitó muchas veces los terrenos mejor valorizados y los más alejados se transformaron en baldíos o tierra de muy bajo valor.

Entonces, los centros de las ciudades del CB fueron creciendo radialmente a raíz del ferrocarril. En el caso de Quilmes se le suma un factor más que es la oportunidad espacial de conectividad comercial con La Plata y la ciudad de Buenos Aires. Por tal motivo, como se observa la figura 4, hacia principios del siglo XX ya se hablaba de construcciones importantes y de procesos de edificación en marcha que determinan que el municipio tenía, ya desde los comienzos de su urbanización, un rol espacial destacado en el corredor sudeste.

Figura 4

Recorte periodístico de la década de 1930 sobre el avance de las edificaciones en Quilmes.



Progresos de la edificación en Quilmes

En Diciembre de 1930, el presidente de la comisión de reparto de solares, don Juan Eustaquio Olamendi, dirigió una nota al gobierno haciéndole notar lo mucho que perjudicaba al adelanto de pueblo el hecho de que las personas agraciadas con los solares frente a la iglesia y plaza, no hubieran cumplido con la obligación que les fuera impuesta de cercarlos y poblarlos. De paso, y para, reparar los perjuicios de ese incumplimiento, pedía autorización, para dejar sin efecto las donaciones y donar esos solares a los vecinos que prometieran edificarlos inmediatamente. Don Juan Manuel no retardaba la

de una casa de dos pisos, que fué también la primera construída en Quilmes.

El solar frente al anterior, que forma ángulo con la iglesia, fué donado por el señor Olamendi al vecino don Robustiano Pérez, que también lo edificó ocupándolo inmediatamente con su familia.

Esa casa fué adquirida después por don Juan M. García, tío del conocido vecino don Antonio Silva, a quien pertenece hoy, aunque considerablemente ampliada y modernizada.

El 28 de Febrero de 1921, el conocido y progresista constructor don Luis Bos-

y dos años entre la c
la primer casa de dos
tres.

Los que nos sobrevi
sus contemporáneos ca

Fuente: Museo Fotográfico de Quilmes.

En el análisis histórico del centro de Quilmes debemos destacar que la plaza principal (San Martín) se construyó en 1818 y en el año 1973 la calle Rivadavia pasó a ser declarada peatonal, referenciada por los entrevistados como *la calle Florida*[3] *del Conurbano* [Entrevista a Lorena y Gabriel, arquitectos y académicos de Quilmes, 03/07/2024]. En

3 La calle Florida es la peatonal ubicada en el centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y referencia comercial principal de la urbe.

el centro de la ciudad, esta calle es considerada la principal fuente de atracción a comerciantes y compradores de sectores medios y medios-bajos hasta nuestros días. Locacionalmente es la peatonal determinante del espacio central quilmeño.

Al mismo tiempo, Quilmes fue la cuna del balneario del sur del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Muchos turistas venían a disfrutar la costa del Río de la Plata pasando los fines de semana en familia (ver figura 5).

> Quilmes como les conté era una ciudad pujante, antes de que Mar del Plata fuese popular por sus playas, las personas de la capital y alrededores venían a las playas del Río de La Plata en Quilmes, aún sigue estando la Rambla, solo que renovada en gran parte —y en parte en reparaciones— y el paseo costero con sus góndolas y jardines, nada más que ya no hay esculturas como antes y no está tan limpio (…). (Petryk, s/d, A fuego lento)

Se destaca que Quilmes no solo era pujante en términos comerciales desde sus orígenes, sino que su centro (por medio de la peatonal) y el uso de la costa la posicionan como un lugar para la distensión y las vacaciones en el corazón del conurbano.

Figura 5
Balneario de Quilmes durante la temporada

Fuente: A Fuego Lento, Disponible en la web.

Asimismo, de las observaciones, las entrevistas y los relevamientos realizados se extrajo que existen enclaves de renovación urbana que en muchos casos se marcan como rupturas en la fisonomía urbana de los barrios (Galgano y Zapata, 2024).

Quilmes fue caracterizado por ser un municipio, al igual que sus limítrofes, de casas bajas. Sin embargo, la construcción en altura tiene muchos años de desarrollo. Desde la década de 1940 se observan edificios de hasta cuatro pisos (cosa que no sucede en otros municipios del conurbano). El edificio donde hoy se ubica la Municipalidad fue construido a mitad de siglo y cuenta con todas las características del modernismo arquitectónico. Y hacia la década de 1950 la avenida Rivadavia se constituía como un centro comercial de envergadura en el conurbano sur. Véase en la figura 6, en la década de 1950 y hacia el fondo de la fotografía, un edificio en construcción.

Figura 6
Foto de la Avenida Rivadavia en Quilmes (hoy peatonal principal). Año 1950.

Fuente: El Quilmero, disponible en la web.

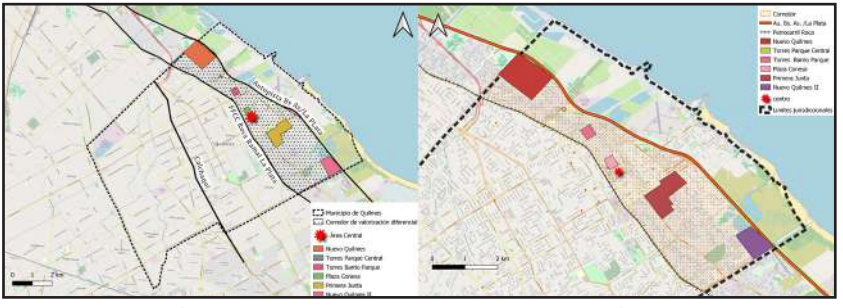
Ahora bien, entrevistados marcaron que desde la inauguración del tramo Buenos Aires/Quilmes de la autopista en el año 1995, y en 2002 de la continuidad hasta La Plata, modificó integralmente el desarrollo inmobiliario de Quilmes Este.[4] Desde este momento, se observó una

4 La autopista fue denominada Ruta Nacional 1, pero desde 2004 se le cambió el rótulo a Autopista Doctor Ricardo Balbín y coloquialmente se la conoce como la Autopista Buenos Aires/La Plata. De ahora en más será mencionada de este modo.

movilidad de la inversión desde la avenida Calchaquí (históricamente considerada como corredor comercial del municipio) hacia la autopista. De esta forma se identificaron una serie de enclaves de construcción de un nivel de diseño arquitectónico asimilables a los encontrados en los barrios privados de la tercera corona metropolitana.

Estos polígonos se localizan en su mayoría en Quilmes Este[5] y tienen un contenido de localización destacable: todos los entrevistados destacaron que la autopista y el Ferrocarril Roca determinan la selectividad de la demanda, aquellos que se localizan más cercanos a las vías de movilidad tienden a tener valorizaciones de mayor nivel (ver figura 7).

Figura 7
Corredor de valorización diferencial del suelo y enclaves de la renovación en Quilmes Este. Año 2024.



Fuente: Elaboración propia con datos provenientes del Censo de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010.

Se muestra en la figura 7, entonces, una reconstrucción espacial/locacional de los enclaves de renovación —identificados en las observaciones pero reafirmados en la perspectiva histórica de los entrevistados— que pondera la movilidad del capital producto de la intervención por parte de unidades jurisdiccionales distintas.[6] Las entrevistas en profundidad y las observaciones realizadas en campo revelan que el capital de promoción inmobiliaria se moviliza desde la avenida Calchaquí hacia Quilmes Este donde la Autopista Buenos Aires/La Plata es un límite geográfico

5 Cuando se menciona a Quilmes Este se lo hace de forma descriptiva, ya que en realidad esta calificación agrupa las cuatro localidades del este: Don Bosco, Bernal, Quilmes y Ezpeleta.

6 De la movilidad que asume el capital en Quilmes, surgen los siguientes interrogantes para futuras investigaciones: ¿Esto es el determinante real del valor del suelo (la inauguración de la red vial primaria)? ¿Qué características tiene la movilidad del capital en Quilmes? ¿El capital se mueve por las cercanías a las centralidades o su movilidad es determinada espacialmente por otro objeto de componente social y técnico?

estructural. En Quilmes Este, entonces, nuestras observaciones —al año 2024— arrojan la existencia de seis enclaves de renovación que impulsan la valorización diferencial: Nuevo Quilmes, Torres Parque Central, Torres Barrio Parque, Plaza Conesa, Primera Junta y Nuevo Quilmes II.

En el trabajo de Galgano y Zapata (2024) se ha proporcionado una caracterización esquemática de cada enclave que permite determinar las características principales, en general asociados a una idea de *countries verticales* (Zapata, 2020) en los enclaves más alejados del centro del polígono y de *centro comercial a cielo abierto* (Vecslir y Rodríguez, 2018) en el enclave central (Plaza Conesa).

De esta forma, las identificaciones espaciales nos hacen afirmar la existencia de un corredor de valorización diferencial en Quilmes Este que cobra mayor vigor en la posconvertibilidad y que se extiende desde el noreste hacia el sureste. Allí se pueden identificar seis enclaves de valorización, delimitados entre la vía del Ferrocarril Roca Ramal La Plata y la Autopista Buenos Aires/La Plata.

La mayoría de los enclaves de renovación están presentes en dicho corredor y, en muchas ocasiones, este espacio determina las obras públicas municipales con o sin financiamiento extra-quilmeño. Las reformas en los entornos construidos se observan a lo largo de todo el corredor y se estima que la dinámica de valorización determina gran parte la movilidad de la obra pública.

3. CORREDOR DE VALORIZACIÓN DIFERENCIAL, MERCADO INMOBILIARIO Y ACTORES

En este apartado nos dedicaremos a mostrar algunos de los hallazgos principales que el trabajo de campo arrojó y que, creemos, pueden contribuir a construir una forma de interpretación del movimiento del capital y las personas en Quilmes.

En primera instancia, se caracterizará socioeconómicamente —y de manera introductoria— el corredor de valorización para luego pasar a una descripción del mismo espacio mostrando algunos de los vértices del mercado inmobiliario quilmeño así como también aquellos actores principales que fueron observados en campo.

3.1. EL CORREDOR DE VALORIZACIÓN DIFERENCIAL DESDE UN ENFOQUE SOCIOECONÓMICO

No es objetivo de este trabajo construir una herramienta metodológica para medir la gentrificación, pero interesa presentar dos indicadores que tienen relación directa con el nivel socioeconómico para mostrar los cambios socioterritoriales (o las transformaciones de menor envergadura) que se vienen desarrollando en el corredor.

En relación con los hogares con por lo menos un indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el análisis intercensal muestra una mejora en las cuantías. Esto obedece al proceso de crecimiento con inclusión que impactó positivamente en las condiciones de vida dentro del periodo 2001-2010. Es sabido que el censo 2001 fue realizado en un contexto de profunda crisis social y económica. El análisis espacial intercensal muestra una mejora en 2010 en todos los intervalos. El máximo registrado por radio en 2001 eran 245 hogares mientras que en 2010 el límite superior fue 170 hogares (ver figura 8). Sin lugar a dudas, hay un condicionamiento extra-quilmeño que impactó positivamente sobre los hogares.

Figura 8

Al menos un indicador de NBI en los hogares del corredor según radio. Año 2001 y 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos provenientes del Censo de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010.

Asimismo, pasando al análisis de los enclaves, se destaca la mejora en los radios circundantes al enclave Nuevo Quilmes, registrándose en 2001 algunos de ellos en el intervalo 31-63; en 2010, tres de los cinco radios linderos al enclave mencionado se encontraban en el intervalo 0-11. Hacia el sur del enclave Primera Junta también se observan modificaciones: en 2001 seis radios se encontraban en el intervalo 31-63,

en tanto que en 2010 muestran una mejora sustancial encontrándose solo dos en el intervalo 37-66.

Por otro lado, sorprende lo sucedido en el radio que involucra al enclave Nuevo Quilmes II, pasando de encontrarse en el intervalo 0-12 en 2001 y posicionándose en el 37-66 en 2010. Nos faltan argumentos para explicar este cambio que va en sentido contrario a todo lo sucedido en el corredor.

Los enclaves del centro del polígono no muestran modificaciones de envergadura, lo que abona la idea de que antes del proceso de renovación el sector ya contenía un nivel socioeconómico elevado.

El otro indicador que se utiliza para medir en términos generales las modificaciones de las condiciones socioeconómicas del corredor de valorización, es la cantidad de personas por radio con nivel educativo universitario completo. En términos educativos hay que mencionar que la incursión de la Universidad Nacional de Quilmes desde el año 1989 está aportando profesionales que modificaron también las condiciones educativas de los jóvenes que con anterioridad no accedían al sistema universitario. Con lo cual el indicador es, en parte, representativo de la realidad de la condición socioeconómica de la persona, pero no necesariamente del hogar ni de la familia.

Pasando al análisis espacial, no se muestran modificaciones de envergadura. Se verifica un corredor de bajo nivel que va en paralelo a la autopista acompañando al corredor de norte a sur, espacio que es justamente el menos valorizado de todo el corredor y que concuerda con radios donde se afincan sectores de bajos ingresos. Los enclaves del centro del corredor no mostraron mayores modificaciones y concentran los mayores valores de la distribución.

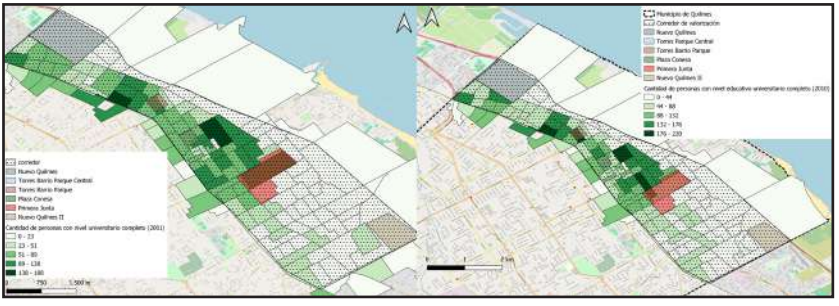
Al mismo tiempo, es interesante rescatar que en el caso de las Torres de Bernal muestra un nivel elevado de personas con nivel educativo completo. Hacia el sur y hacia el norte, los dos radios que cubren los enclaves de Nuevo Quilmes y Nuevo Quilmes II muestran valores bajos. En el caso de Nuevo Quilmes, fue inaugurado en 2009 e interpretamos que este bajo valor refiere a que todavía en 2010 estaba poco habitado y en el sur, el Nuevo Quilmes II, el emprendimiento está —al momento de escribir estas líneas— en pleno desarrollo, por lo cual no tiene valores de envergadura. Estimamos que el censo 2022 debería mostrar modificaciones en términos de personas con nivel educativo universitario completo (ver figura 9).

En cuanto al análisis espacial a escala de lotes, podríamos decir que lo observado en los relevamientos de campo concuerda con lo relevado por medio de sistemas de información geográfica. Los enclaves de renovación en general tienen una característica dual: los enclaves del centro del polígono tienen relación con la cercanía del centro, con

lo cual cuentan con herramientas de seguridad barrial como garitas en las esquinas, cámaras de seguridad, botones de pánico colectivos, etc., mientras que los polígonos más alejados son enclaves que rompen con la trama urbana, restringiendo el acceso público.

Figura 9

Personas con nivel educativo universitario completo según radio censal. Año 2001 y 2010.



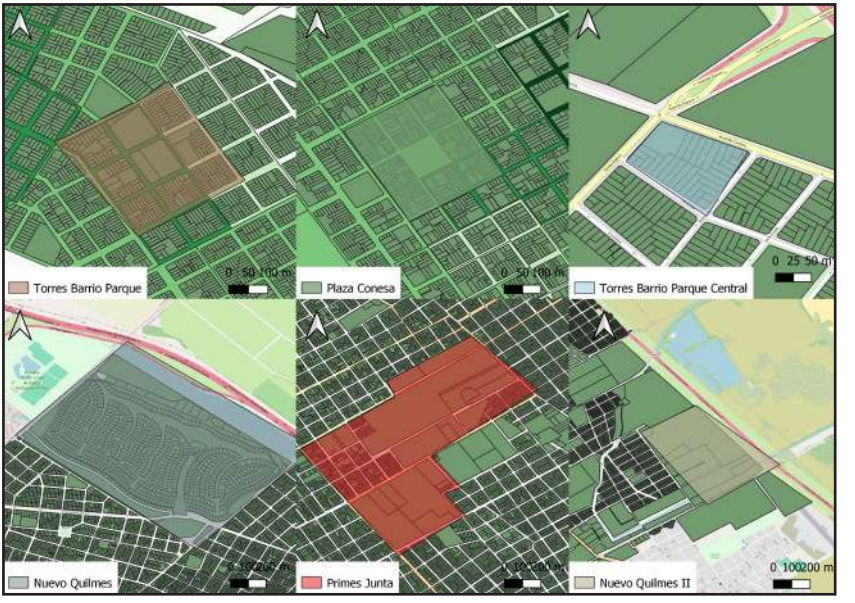
Fuente: Elaboración propia en base a los Censos de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010.

En la figura 10 se muestran todos los enclaves de renovación identificados por la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA) como geoservicio en función de su división parcelaria. En el caso de las Torres de Barrio Parque se observan tres lotes centrales donde se afincan las torres en altura y una zona aledaña que tiene más que ver con la morfología urbana de casas bajas que también están siendo renovadas.

Plaza Conesa es el polígono de renovación en el área central. A solo dos cuadras de la peatonal Rivadavia, se presenta como un enclave de renovación distinto. Está más asociado a la idea de centro comercial a cielo abierto postulado por Vecslir y Rodríguez (2018). El proceso de transformación se muestra a escala de parcela en la inclusión de uniones linderas. Esta es una estrategia para que el desarrollador inmobiliario gane en altura: cuanto más grande sea el lote mayor será la cantidad de niveles posibles de los emprendimientos. Finalmente, se identificaron comodidades o *amenities* que son complementos a las unidades funcionales. Esto nos hace estar en sintonía con la caracterización de Zapata (2020), quien consideró estos emprendimientos como *countries verticales*.

La Torre de Barrio Parque Central es solo una esquina de toda la manzana. Los restantes lotes no están en proceso de transformación, pero teniendo en cuenta que esta torre puede albergar una gran cantidad de habitantes, las charlas informales con los vecinos muestran que existe la idea de que el área se va a transformar profundamente. La esquina es, en definitiva, la excepción a la regla de un barrio bajo.

Figura 10
Enclaves de renovación en el corredor de valorización de Quilmes este según lote.
Año 2024.



Fuente: Elaboración propia en base a datos geoespaciales proveídos por la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA).

El barrio Nuevo Quilmes es un emprendimiento privado, con restricción al acceso, que se ve subdividido desde la Autopista y que en la misma capa parcelaria se observa claramente. La morfología se diferencia del barrio pues fue construido para aprovechar la vista que da el Río de la Plata. Aledaño al mismo se encuentra el Parque Lineal de Don Bosco que el Municipio de Quilmes renovó recientemente. Frente a este emprendimiento se construyó un *shopping center* a cielo abierto que se observó como de primer nivel.

Por otra parte, el enclave Primera Junta tiene una multiplicidad de usos y su loteo lo marca de esa forma. Se compone de un predio importante que pertenece a un colegio tradicional del municipio al que asisten estudiantes de ingresos medios-altos y altos. En el mismo enclave se observó un club de rugby denominado *Old Georgian* que cuenta, también, con canchas de tenis. En la esquina de la calle Primera Junta y la avenida Mitre se observó un barrio cerrado —totalmente amurallado— que se presenta como el único barrio ecológico de la zona sur. Dentro de este polígono se construyó el emprendimiento inmobiliario *Sensum*, del grupo Plaza Verde. Llegando a la avenida Mozart comien-

za un barrio de sectores de ingresos bajos, donde la densificación es mayor y los precios del suelo residencial, según informantes clave, son menores.

Finalmente, al sur del municipio, teniendo como límites la autopista y la delimitación jurisdiccional con el municipio lindero de Berazategui, se está llevando adelante la construcción del enclave Nuevo Quilmes II. El análisis del loteo muestra que todavía está sin subdivisiones, no se encuentra parcelado, es decir, a 2024 no muestra todavía modificaciones en cuento a la morfología.

3.2. EL CORREDOR DE VALORIZACIÓN DIFERENCIAL DESDE UN ANÁLISIS DEL MERCADO INMOBILIARIO

En cuanto a la evolución del mercado inmobiliario, podemos observar que el nivel de las compraventas hasta 2012 no fue inferior a las 2.500 anuales. La crisis internacional que ocasionó el quiebre de *Wall Street* en 2008-2009 y la restricción a la compra de moneda extranjera en Argentina que se empezó a instrumentar desde finales de 2011, hicieron disminuir las compraventas registradas por el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, teniendo en cuenta la dimensión de estos sucesos (internacional y nacional), evaluamos esta caída como escueta. Es decir, ni el *cepo cambiario*[7] ni la crisis internacional impactó de manera abrupta en la compraventa de inmuebles en el distrito.

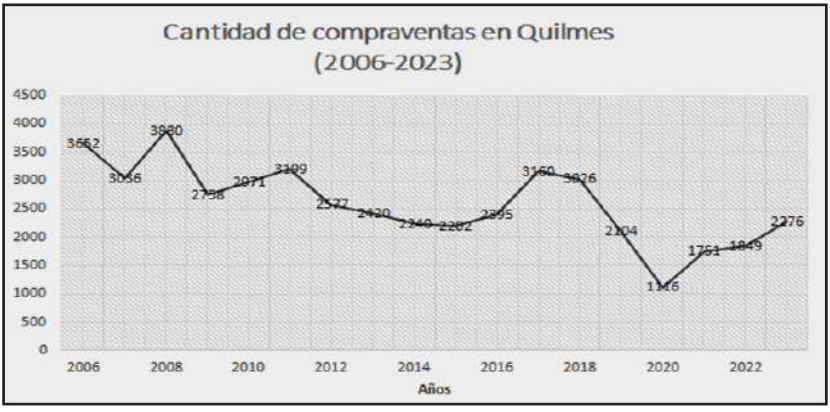
Posteriormente, la bonanza en términos de compraventas producto de los créditos UVA[8] duró poco tiempo (2016-2018). La apertura del mercado de cambios primero y el posterior otorgamiento del préstamo de Fondo Monetario Internacional —sumado a la crisis inminente del COVID-19— para luego reimplantar nuevamente el control de cambios en 2019 constituyeron todas políticas que trajeron mayor nivel de incertidumbre e hicieron caer las compraventas en Quilmes de 3.026 a 1.116, el mayor derrumbe de toda la serie. Aún en el año 2023, último periodo donde se accedió al registro, el nivel apenas superó el contemplado en 2019 y estuvo incluso más abajo que antes del *cepo cambiario* de 2011 (ver figura 11).

---

7 El coloquialmente mencionado *cepo* cambiario fue una política macroeconómica de control de cambios que se implementó en Argentina desde el año 2011 hasta 2015, y que fue repuesta nuevamente en 2019 con una devaluación a cuestas del 300%.

8 El crédito hipotecario UVA fue una política de acceso a la vivienda por vía financiera que permitió tomar créditos ajustados a la tasa de inflación. La estable actividad económica y una tasa que no superaba el 25% permitió la obtención de este mecanismo a muchos sectores de clase media. Luego, con la crisis económica y el aumento de la tasa se transformó en un instrumento de difícil acceso a los sectores medios.

Figura 11
Cantidad de compraventas en Quilmes. Periodo 2006-2023.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires.

En otro orden de cosas, la distribución espacial de los precios del suelo acompaña la hipótesis de la movilidad de la inversión. En general, como se observa en la figura 12, en el centro del polígono se concentra la gran cantidad de valores más altos de la serie, mientras que hacia el norte y hacia la sur crece el gradiente de valores más bajos. Por lo cual, la localización sigue siendo un factor en buena parte determinante de la valorización diferencial. Los valores del centro del polígono tienen una concentración más alta de los valores de la distribución y hacia los extremos se ven los valores más bajos. También el análisis espacial marca que la parte norte del corredor muestra un comportamiento más importante que el sur. Hacia el sur del polígono se observan pocos casos, lo que podría mostrar un perfil de actor inmobiliario menos profesional que no utilizaba portales *web* para vender sus propiedades.

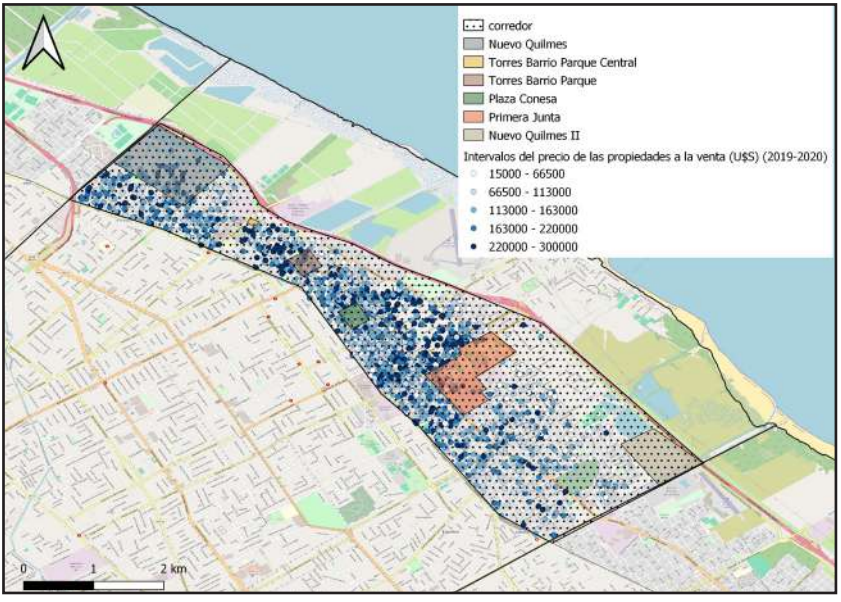
El análisis de precios del suelo marca lo mismo que el que hicimos respecto al nivel educativo universitario completo. Durante todo el corredor, la porción más cercana a la autopista cuenta con niveles socioeconómicos más bajos; por tal motivo no muestran casos de precios de las propiedades y la cuantía de nivel educativo universitario completo es bajo, al tiempo que el NBI es alto.

En cuanto al análisis de los enclaves, los más valorados son los consolidados: Plaza Conesa y Torres Barrio Parque. Mientras que los que están hacia el sur y hacia el norte muestran menos casos o valores menos registrados. En general, los barrios cerrados no venden por las aplicaciones *web*, lo que podría ser un factor explicativo de la dinámica de los casos. El enclave de Primera Junta, como se mencionó, es un

polígono complejo y cuenta con muchos lotes dedicados a actividades educativas y/o recreativas.

Figura 12

Distribución de los valores del suelo en dólares en el corredor de valorización. Años 2019 y 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos del portal web Properati.

Los análisis realizados hasta aquí muestran un claro proceso de valorización diferencial del suelo que se concentra del centro hacia la periferia y que no mostró gentrificación, por lo menos de manera introductoria. Entonces, se identificó (vía observaciones, relevamientos, charlas informales y entrevistas) un proceso de transformación radical del entramado urbano que involucra los seis enclaves mencionados y donde el proceso de valorización se trasladó de la avenida Calchaquí a Quilmes Este:

> En 1995, cuando se inaugura la autopista, se genera una gran explosión. Quilmes se estaba muriendo, el auge inmobiliario estaba en Barrio Parque o en Calchaquí, todo lo que eran las rutas del lado oeste de las vías. Fundamentalmente Calchaquí era la vía principal, todo estaba de aquel lado, ahí fue como la avenida tuvo los boliches bailables y comercialmente creció muchísimo también: era la ruta comercial principal. Ese corredor de Calchaquí generó el crecimiento de las vías para llegar al centro de Quilmes. Cuando aparece la autopista genera un intercambio terrible, hay mucha gente que

> venía de La Plata a la costa nuestra a distenderse. Generó un polo gastronómico en la rambla y la ribera muy fuerte, al tiempo que fue un cambio de inversión inmobiliaria importante porque fue el pase de la avenida Calchaquí como espacio de inversión al segmento que iba de la autopista a las vías. (Entrevista a Lorena y Gabriel, arquitectos y académicos de Quilmes, 03/07/2024)

Los arquitectos, los martilleros y los técnicos entrevistados también destacan el cambio radical que generó la autopista desde 2002 en adelante y cómo se modificó también el perfil espacial de la inversión inmobiliaria pasando de Calchaquí hacia lo que mencionamos como corredor de valorización diferencial.

3.3. EL CORREDOR DE VALORIZACIÓN DIFERENCIAL DESDE EL PERFIL DE SUS ACTORES

En cuanto al perfil de los actores empresariales se puede decir que se resumen en tres tipos: localistas promotores, localistas vendedores y localistas de mediano tamaño. Respecto a los primeros se encontraron algunos relatos que mencionaron la existencia de "mesas de café entre amigos en donde se define la compra de un lote y el desarrollo de una inversión modesta" [Entrevista a Gustavo, martillero de la zona, 15/12/2023]. Entonces, hay un desarrollador de *mediano porte*, en general asociado a excedentes de su actividad principal que invierte en un fideicomiso "entre amigos". En las entrevistas se puntualiza sobre la idea de la "mesa de café" donde se define una inversión. Muchos desarrolladores tienen actividades primarias que generan excedentes y deciden invertirlos en la construcción de edificios de hasta cuatro pisos no muy alejados de la centralidad principal municipal. Esta inversión es de poco riesgo, si no se vende es una reserva de valor y el costo de los impuestos por vivienda ociosa no supera lo que se valoriza la propiedad en dólares. Por tal motivo, se puede hablar de un excedente de sectores profesionales quilmeños que funciona como capital de promoción de emprendimientos de poco riesgo.

Por otro lado, existen aquellos martilleros que venden unidades funcionales de los promotores o del público en general. Este sector tiene la particularidad de poseer capital comercial que busca acelerar el proceso que va del financiamiento a la venta y, en general, son localistas.

Por último, se encontraron tres inmobiliarias que auspician de vendedoras de los desarrolladores más importantes de Quilmes: Hadjes, O'Keefe y Otamendi. Estas tres concentran las ventas de la gran cantidad de edificios construidos en el periodo objetivo de este trabajo. La totalidad de ellas son de capitales quilmeños y nuestras entrevistas muestran que se vinculan con el capital de promoción que, en su mayoría, también es local.

Figura 13
Corredor identificado por una inmobiliaria para la venta de las unidades funcionales.

Las inmobiliarias locales comercializan sus unidades contemplando a la localización como determinante principal de valorización. En la figura 13 se muestra cómo las inmobiliarias utilizan la cercanía con la autopista o los centros comerciales como herramienta de promoción frente a sus clientes, exhibiendo el corredor que va de norte a sur pegado a la autopista. Esta última es un valor agregado a la seguridad que generan las propias unidades funcionales al estilo de *countries verticales* (Zapata, 2020). Con lo cual, los actores inmobiliarios involucrados en el proceso comercial muestran en su folletería las bondades de la localización de las renovaciones implementadas, identificando a Quilmes como cercano a la vía primaria de movilidad para hacer de la unidad a la venta algo distintivo a sus clientes.

Sin embargo, la reconstrucción histórica del caso muestra que hasta entrada la década de 1990 el mercado inmobiliario municipal se estructuraba en función de las compraventas familiares. Es decir, las escrituras se realizaban sobre inmuebles ya construidos, algún familiar vendía la propiedad de su padre o madre para mudarse y no se realizaban compraventas de envergadura [Entrevista a Carlos, escribano de la zona, 14/12/2023].

Sobre la base del trabajo cualitativo, se desprende que el desarrollo de la construcción en Quilmes se asocia a la expansión del modelo de sustitución de importaciones (en sus diferentes facetas) en el período 1946-1976. Esto no escapa a lo que sucedió en el resto de los muni-

cipios del conurbano sur. La expansión y consolidación de Quilmes como un municipio urbano se dio en ese periodo. Desde 1980 hasta la posconvertibilidad no hubo mayores construcciones, mucho menos emprendimientos de gran envergadura [Entrevista a la Junta Histórica de Quilmes, 27/12/2023]. Recién a partir de la llegada de Sergio Villordo al gobierno municipal en 2003 el proceso de renovación se dinamizó fuertemente. Varios de los entrevistados consideran que el mercado inmobiliario cobra un dinamismo considerable desde ese año hasta la crisis de *Wall Street* en 2008-2009 [Entrevista al colegio de martilleros de Quilmes, 13/12/2023].

El gobierno local de Villordo puso un énfasis específico en las oportunidades que ofrece la renovación urbana. Durante su gestión comenzó el proceso de reforma de Plaza Conesa, aledañamente a la centralidad principal. El barrio cerrado Nuevo Quilmes se fundó en 2004 concentrando un espacio de renovación cerca de la autopista y que generó una ruptura urbana de singulares características en el entramado local (*El Cronista*, 11/01/2019).

Sin embargo, el perfil de los actores públicos-estatales no se aleja, en general, de lo relevado por Galgano (2024) en Lanús, provincia de Buenos Aires. El autor menciona que la intervención del Estado local en la dinámica de renovación urbana fue de tipo *espectador administrativo*. Esto contempla una intervención complementaria y subsidiaria a la realizada por el mercado inmobiliario. Los funcionarios municipales fueron identificados por los entrevistados como meros gestores de la política urbana quilmeña y en un rol de acompañamiento técnico a los procesos de renovación. En general, los funcionarios de hábitat o vivienda vienen de experiencias comunitarias y/o recorridos políticos municipales. En algunos casos tienen títulos técnicos o de grado asociados a las carreras de arquitectura o ingeniería.

En las charlas informales y en las entrevistas con los actores públicos-estatales se destacó que el Estado debe asegurar, en las cercanías a los enclaves de la renovación, la seguridad necesaria. Sin embargo, esto no se aleja respecto a lo que destacan en función del rol municipal en otras partes del municipio. Pero, en el caso de los enclaves de renovación, destacan que el rol del Estado es acercar la mejora del espacio circulante asociado a la cercanía a los servicios y a su seguridad. Todo esto es interpretado como que viene de la mano de la obra pública en general financiada por otras escalas de gobierno.

Finalmente, nos interesa mencionar que las normativas y los planes estratégicos de Quilmes obedecen a lo diagnosticado por Galgano *et al.* (2024) respecto a considerar dichas herramientas como *plan libro y código administrativo*. Un plan para el archivo y una normativa que sólo legisla la cuestión urbana, pero no la ordena ni la direcciona. En

el caso de Quilmes, las normativas relevadas no muestran la existencia de un código de edificación, sino solo una ordenanza de zonificación de usos del suelo y algunas ambientales complementarias.

Entonces, en cuanto al rol del Estado, se observó una actividad intensa, pero acompañando al mercado inmobiliario en el diseño de los emprendimientos de *counties verticales* o de renovaciones parcela a parcela. Igualmente, se lo observó como una herramienta de valorización en relación con dos factores principales: la seguridad y la localización.

REFLEXIONES FINALES

El trabajo se enfocó en cuatro abordajes principales. Primero se reconstruyeron los enclaves de renovación desde una perspectiva histórica para interpretar el peso de la localización en el desarrollo de la renovación. Utilizando análisis espaciales, se identificó un polígono específico de valorización y se verificaron las características arquitectónicas y territoriales de cada enclave en particular.

En segundo lugar, se realizó una caracterización sociodemográfica de las áreas de renovación urbana que tuvieron manifestación física en el municipio de Quilmes. Los indicadores mostraron un área de estudio diversa, pero con un nivel socioeconómico constante, apoyando la hipótesis de Romano (2019) de la ausencia de gentrificación clásica en Lomas de Zamora, situación que también se observa —al menos hasta el momento— en Quilmes.

Tercero, se reconstruyó el perfil del actor inmobiliario impulsor de la renovación en Quilmes, identificando tres tipos principales, todos ellos locales. Aunque las inversiones pueden involucrar fideicomisos que contemplen actores de otros municipios o jurisdicciones, el capital comercial y de promoción es mayoritariamente local.

Finalmente, se analizó el rol del Estado local (y de sus funcionarios) en el rediseño de los modelos de intervención de la inversión inmobiliaria en Quilmes. Se identificó al Estado como un *espectador administrativo* (Galgano, 2024), en tareas de acompañamiento de la dinámica de valorización diferencial. Se trata de un actor con función de sostén burocrático, es decir, sin un perfil promotor activo. Esto se aleja de lo que la bibliografía especializada marca como condición selectiva de los casos de renovación en experiencias globales. A pesar de contar con herramientas como el Plan Estratégico Territorial 2030, este parece no estar siendo utilizado efectivamente, en parte porque las demandas locales cubren la agenda de gobierno imposibilitando continuar con lo planificado como prioritario, y en parte porque son herramientas no necesariamente vinculantes que requieren de fondos que no están, en muchos casos, al alcance del presupuesto municipal. Por su parte, el mercado inmobiliario también muestra una falta de

profesionalismo significativa. Pero estos actores tienen un nivel de versatilidad instrumental que el ejecutivo local no tiene.

Finalmente, se identificó un corredor de valorización diferencial en Quilmes Este que marcaría el pulso de las inversiones y la circulación del capital de promoción distrital. Los valores más rentables se ubicaron en el centro del polígono estudiado con comportamiento de centro comercial a cielo abierto, y con enclaves hacia el norte y hacia el sur del polígono (Torres Barrio Parque, Torres Barrio Parque Central y Nuevo Quilmes I y II) con perfiles de tipo *countries horizontales y vertical*. Las experiencias de renovación alejadas del centro tradicional buscaron servicios de seguridad, *amenities* integrados y localización cercana a la Autopista. Este corredor de valorización diferencial fue desplazando la actividad comercial desde el oeste hacia el este de Quilmes desde la inauguración de la autopista en 2002.

En conclusión, este trabajo confirmó la hipótesis de que ante el avance del mercado inmobiliario durante el *boom* (2002-2008) provocado por la posconvertibilidad, y la demanda de universalización de los estilos de vida que estos modelos de inversión promueven para sus habitantes, los procesos de renovación en Quilmes fueron transformando el entramado urbano local frente a una pasividad por parte del Estado local. Este tipo de renovación, denominado *surconurbanizada* por Galgano y Zapata (2024), difiere de los procesos observados en las ciudades metropolitanas y en otras experiencias globales, asumiendo características que fueron propias del proceso quilmeño.

BIBLIOGRAFÍA

Amin, Samir (2003). *Más allá del capitalismo senil. Por un siglo XXI no norteamericano*. Paidós.

Arqueros Mejica, María Soledad (2018). *La política de desarrollo de la Comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015)*. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.

Barenboim, Cintia; Duarte, Juan Ignacio; Finck, Nadia (2011). Captación de plusvalías en el frente de renovación urbana del barrio Pichincha, Rosario - Argentina (2003-2010). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (3), 15-39.

Brenner, Neil (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *Eure*, 29 (86), 5-35.

Brenner, Neil y Theodore, Nik (2002). *Espacios del neoliberalismo: la reestructuración urbana en América del Norte y Europa Occidental*. Blackwell Publishers.

Castells, Manuel (1995). *Ciudad Informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Alianza.

Castells, Manuel (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Alianza.

Ciccolella, Pablo (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *Eure*, 77 (25), 5-27.

Ciccolella, Pablo; Vecslir, Lorena y Baer, Luis (2015). Revitalización de subcentros metropolitanos: Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta. *Contexto*, 9 (11), 11-28.

Ciccolella, Pablo (2011). *Metrópolis latinoamericanas. Más allá de la globalización*. OLACCHI.

Concejo Deliberante de Quilmes (2016). *Plan Estratégico Territorial Quilmes 2030*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan-estrategico-territorial-quilmes-2030.pdf

Crasgrain, Antoine y Janoschka, Michael (2013). Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile. *Andamio*, 10 (22), 19-42.

Cuenya, Beatriz (2009). Grandes proyectos urbanos latinoamericanos: aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. *Cuaderno Urbano*, 8 (8), 229-252.

Cuenya, Beatriz (2011). Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Cadernos Metropole*, 13 (25), 185-212.

De Mattos, Carlos (2002). Transformaciones de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?. *Eure*, 28 (85).

Díaz Parra, Ibán (2013). La gentrificación en la cambiante estructura socioespacial de la ciudad. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVIII (1030).

Díaz Parra, Ibán (2022). *Vender una ciudad. Gentrificación y turistificación en los centros históricos*. Editorial Universidad de Sevilla.

Díaz Parra, Ibán y Barrero-Rescalvo, María (2022). *Turismo, desarrollo urbano y crisis en las grandes ciudades andaluzas*. Granada.

Díaz, Mariela y Zapata, María Cecilia (2020). *La renovación disputada. Entramados de la construcción de un nuevo barrio sobre la traza de la Ex Autopista 3 en la Ciudad de Buenos Aires*. Edit. IMHICIHU.

El Quilmero Blogspot (2016, 15 de julio). La calle Rivadavia y sus antiguos comercios (colaboración). https://elquilmero.blogspot.com/2016/07/la-calle-rivadavia-y-sus-antiguos.html

Fernández Álvarez, Octavio (2022). *Estrategia de planificación y gestión del desarrollo urbano local durante el neodesarrollismo. El caso de Quilmes (Buenos Aires, Argentina) en el período 2003-2015*. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.

Galgano, Matías; Iturralde, Abel; Gutiérrez, Gabriel y Anriquez, Mariano (2024). *Normativas, planeaciones y renovación verticalizada en la centralidad principal de Lanús, Argentina*. Seminario Internacional de Investigación "Procesos de gentrificación y verticalización de la ciudad". Universidad de Guadalajara.

Galgano, Matías (2024). ¿Espectadores administrativos del desarrollo inmobiliario natural? Representaciones e imaginarios de "progreso/desarrollo" en la política de renovación urbana en Lanusita. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 13 (26), 410-441.

Galgano, Matías y Zapata, María Cecilia (2024). *Lejos del suelo, cerca del lugar: renovación conurbanizada. Dinámicas de renovación urbana en Quilmes, Argentina. (2001-2024)*. Seminario Internacional de Investigación "Procesos de gentrificación y verticalización de la ciudad". Universidad de Guadalajara.

Goicochea, María Eugenia (2017). *Distritos creativos en el sur de la Ciudad de Buenos Aires (2008-2015)*. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.

González Redondo, Carolina (2021). *Los límites de la gobernanza urbana. Modelos internacionales, discursos y actores en los distritos económicos de Buenos Aires*. Ed. El Colectivo.

Harvey, David (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 1 (1), 3-17.

Harvey, David (2003). *Espacios de esperanza*. Akal.

Harvey, David (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist Register*, (40), 63-89.

Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.

Harvey, David (2010). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Akal.

Heidrich, Pablo (2002). Argentina al fin de la convertibilidad: Vistas, causas y consecuencias. *Chronique des Amériques*.

Herzer, Hilda (2008). *Con el corazón mirando al sur: Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Espacio Editorial.

Herzer, Hilda (Ed.) (2012). *Barrios al sur: renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Café de las Ciudades.

Jajamovich, Guillermo (2018). *Puerto Madero en movimiento. Un abordaje a partir de circulación de la Corporación Antiguo Puerto Madero (1989-2017)*. Teseo.

Kozak, Daniel y Feld, Natalia (2018). Grandes proyectos urbanos y su relación con la ciudad: el caso de Puerto Norte (Rosario, Argentina). *Eure*, 44 (133), 187-210.

Lees, Loretta; Slater, Tom y Wily, Elvin (2008). *Gentrification*. Routledge-Taylor & Francis Group.

Leitner, Helga (1993). The politics of scale and networks of spatial connectivity: Transnational interurban networks and the rescaling of political governace in Europe. En Eric Sheppard y Robert McMaster (Eds.), *Scale & geographic inquiry: Nature, society and method* (pp. 236-254). Blackwell.

Lerena Rongvaux, Natalia (2019). *Políticas de renovación urbana y valorización del mercado inmobiliario y de suelo, en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Distrito Tecnológico. 2008-2018*. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires.

Maneiro, María; Nardin, Santiago y Núñez, Javier (2023). Presentación del Dossier# 20. Asentamientos populares, organización comunitaria y políticas públicas. *Quid 16*, (20), 15.

Marini, Mauro (2008). *América Latina, dependencia y globalización*. CLACSO.

Marston, Sallie; Jones III, J. P. y Woodward, Keith (2005). Human geography without scales. *Transactions of the Institute of British Geographers*, (30), 417-432.

Neffa, Julio César (2010). Naturaleza y significación del trabajo/empleo precario. En Mariana Busso y Pablo Pérez (Coords.), *La corrosión del trabajo. Estudios sobre la informalidad y la precariedad laboral*. Miño y Dávila / CEIL PIETTE- CONICET.

Petryk, Norberto (S/d). Quilmes, A fuego lento. https://www.afuegolento.com/articulo/quilmes/466/

Pradilla Cobos, Emilio (2010). Teorías y políticas urbanas. ¿Libre mercado mundial, o construcción regional?. *Estudos Urbanos e Regionais*, 12 (2), 9-21.

Rodríguez, María Carla (2009). Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires. Centro-h, (3), 27-36.

Rodríguez, María Carla (2015). Estado, clases sociales y gentrificación. La política urbana como campo de disputa en tres barrios de la Ciudad de Buenos Aires. En Víctor Delgadillo, Ibán Díaz Parra y

Luis Salinas (Coords.), *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. UNAM.

Romano, Bárbaro (2019). *Renovación urbana contemporánea en el centro de la ciudad de Lomas de Zamora: configuración de Las Lomitas*. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.

Sassen, Saskia (1991). *The global city. New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.

Sassen, Saskia (2009). La ciudad global: introducción a un concepto. En BBVA, *Las múltiples caras de la globalización*. BBVA.

Schvarzer, Jorge y Finkelstein, Hernán (2004). *La debacle de la deuda pública argentina y el fin de la convertibilidad*. CESPA, Documento de Trabajo, 6.

Smith, Neil (2003). Scale bending. En Eric Sheppard y Robert McMaster (Eds.), *Scale & geographic inquiry: Nature, society and method* (pp. 192-212). Blackwell.

Smith, Neil (2005 [1996]). *The new urban frontier: Gentrification and the revanchist city*. Routledge.

Smith, Neil (2008 [1984]). *Uneven development: Nature, capital, and the production of space*. University of Georgia Press.

Taylor, Peter (2003). Is there a Europe of cities? World cities and the limitations of geographical scale analyses. En Eric Sheppard y Robert McMaster (Eds.), *Scale & geographic inquiry: Nature, society and method* (pp. 213-235). Blackwell.

Theodore, Nik; Peck, Jamie y Brenner, Neil (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Revista Temas Sociales*, (66).

Tuchin, Florencia (2019, 11 de enero). TGLT vende la parte de Caputo en Nuevo Quilmes y se va del emprendimiento. *El Cronista*. https://www.cronista.com/apertura/real-estate/TGLT-Caputo-sale-del-emprendimiento-Nuevo-Quilmes-20190111-0005.html

Vecslir, Lorena (2018). Los bordes del shopping center: Interrogantes acerca de la fragmentación urbana en cuatro enclaves comerciales del eje norte de la región metropolitana de Buenos Aires. *Riurb*, (14), 23-41.

Vecslir, Lorena y Rodríguez, Luciana (2018). Centros comerciales a cielo abierto como política de renovación de las centralidades tradicionales en el Conurbano Bonaerense. *Territorios*, (38), 15-40.

Vio, Marcela y Cabrera, María Claudia (2015). La trama social de la economía popular en el Conurbano bonaerense. *Revista +E* (versión digital), (5), 60-67. Ediciones UNL.

Wertheimer, Marina (2020). *"El río por asalto". Conflictos territoriales, ambientalización y disputas por el espacio público en los proyectos de reestructuración urbana de la ribera rioplatense metropolitana. Los casos de Quilmes, Avellaneda y Vicente López (2004-2019)*. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires.

Zapata, María Cecilia; Bidinost, Agustín; Davenport, Oliver y Rodríguez, María Carla (2021). *Informe de Coyuntura n° 13: "Dimensiones de la pobreza estructural situada en un asentamiento periférico del conurbano bonaerense-Quilmes (GBA): hacia una experiencia de producción social autogestionaria del hábitat popular en escenarios de COVID-19"*. Universidad de Buenos Aires.

Zapata, María Cecilia (2020). Huellas de la reestructuración capitalista. Un análisis de la transformación urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 35 (3), 663-694.

Zukin, Sharon (1989). *Loft living: Culture and capital in urban change*. Rutgers University Press.

Soledad Arqueros Mejica, María Eugenia Goicoechea,
Diego Vázquez, Claudia Reta, María de la Paz Toscani,
Carolina González Redondo, Matías Galgano,
Jonathan Grauberger, Micaela Alcalde
y Manuel González Ugarte

REFLEXIONES SOBRE LAS ANTIGUAS ÁREAS INDUSTRIALES: ESPACIOS DEL TERCIARIO Y TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

INTRODUCCIÓN: RECORRIDOS HACIA LOS ESPACIOS DEL TERCIARIO

Nuestra investigación se inició en el año 2018 a partir de intereses comunes de algunos miembros del equipo sobre el tipo y alcance de las transformaciones producidas en el sur de la ciudad de Buenos Aires tras la creación de los Distritos Económicos (de las Artes, del Diseño, Tecnológico y del Deporte). En contraste con el discurso del gobierno local, que destacaba la capacidad de transformación que había tenido la política, nuestras observaciones iniciales indicaban que ese proceso presentaba algunos matices que era oportuno problematizar. En ese contexto, realizamos nuestros primeros relevamientos territoriales con el fin de caracterizar los cambios producidos en cada área.

Los resultados evidenciaron una lógica de desarrollo geográfico desigual que vincula enclaves más dinámicos con otros de mayor inercia, profundizando la diferenciación del espacio. Esto fue observable entre distritos, pero también al interior de cada uno de ellos (Goicoechea y Arqueros, 2021). En algunos sectores la política activó procesos de transformación en el entorno construido, en otros profundizó tendencias preexistentes y otros se mantuvieron prácticamente inalterados. Estas tendencias fueron observables también en el tejido productivo de cada distrito, a partir de la capacidad de atracción de

empresas ligadas a las actividades promovidas. Así, mientras que de las 306 empresas de actividades TICs radicadas en el Tecnológico, el 84% lo hizo luego de la creación del Distrito, el del Deporte no había atraído a ninguna de la actividad promovida (Ministerio de Economía y Finanzas del GCBA, 2023).

Mientras avanzábamos en estas observaciones, un evento comenzó a modificar el rumbo de nuestra investigación. En 2019, las autoridades de un municipio del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se pusieron en contacto con nuestro equipo porque estaban interesadas en crear un distrito especial en su área de influencia. Evaluaban que esta política había sido "exitosa" en la ciudad de Buenos Aires y esperaban generar un desarrollo semejante en un sector del municipio que presentaba características de economía de aglomeración. En paralelo, la revisión de literatura sobre renovación urbana comenzó a dar cuenta de un creciente interés en el desarrollo de estas dinámicas en el AMBA (ver, por ejemplo, Romano, 2024; Vecslir y Rodríguez, 2018). Estas lecturas constituían para nosotros una novedad, dado que tradicionalmente la investigación sobre estos procesos había focalizado la atención en la ciudad de Buenos Aires.

Estos antecedentes nos incentivaron a buscar nuevos casos de estudio localizados en el conurbano bonaerense. En un diálogo interno entre los miembros del equipo identificamos tres áreas que atravesaban procesos de transformación: el Distrito Tigre Sur en el municipio de Tigre, el Boulevard Palaá en Avellaneda y el Paseo Dorrego en Esteban Echeverría. En esta instancia aún estábamos interesados en captar transformaciones físicas vinculadas a procesos de renovación y veíamos en estas áreas oportunidades para avanzar en la problematización. Con base en las lecturas realizadas, entendíamos que esos procesos se diferenciaban de las transformaciones urbanas identificadas en los estudios sobre ciudades globales, que habían sido una perspectiva privilegiada a la hora de indagar en la reconfiguración metropolitana de Buenos Aires (Ciccolella y Vecslir, 2010; De Mattos, 2010; Garza, 2006).

Aún teníamos un problema: en ciudad de Buenos Aires y en Tigre estos procesos tenían lugar en el marco de una política de creación de distritos, mientras que en Avellaneda y Esteban Echeverría no existía tal antecedente normativo. De esta manera, si queríamos avanzar en esa dirección, debíamos reconceptualizar el tema. Sabíamos que en todos los casos el Estado local había participado en alguna instancia del proceso de desarrollo de esas zonas, pero no siempre había cumplido un papel fundante. A su vez, teníamos la certeza, a partir de observaciones previas, de que los procesos de transformación estaban

vinculados al desarrollo de economías de aglomeración basadas en el sector terciario. Así nació la categoría de espacios del terciario para denominar a estas áreas (Goicoechea y Arqueros Mejica, 2024). Ahora el desafío era comprender qué características asumían estas tendencias de terciarización en el plano espacial.

Este capítulo continúa algunas reflexiones iniciadas en esa dirección (Goicoechea y Arqueros Mejica, 2024; Arqueros Mejica *et al.*, 2024). El primer apartado contiene una descripción sintética de nuestros casos de estudio. El segundo caracteriza las transformaciones espaciales producidas en el marco de la creación de espacios del terciario en las áreas estudiadas. El tercero reflexiona sobre su localización en antiguas áreas industriales desde una mirada que recupera la trayectoria de esos territorios. El cuarto focaliza la atención en las particularidades que presentan, diferenciándolos de aquellos indagados desde la perspectiva de ciudades globales. El quinto se interroga por la dimensión social de estos espacios, en diálogo con aportes producidos por los estudios sobre gentrificación y segregación. Por último, se ofrecen algunas conclusiones a partir de lo trabajado.

1. LOS ESPACIOS DEL TERCIARIO ESTUDIADOS: UNA FOTO

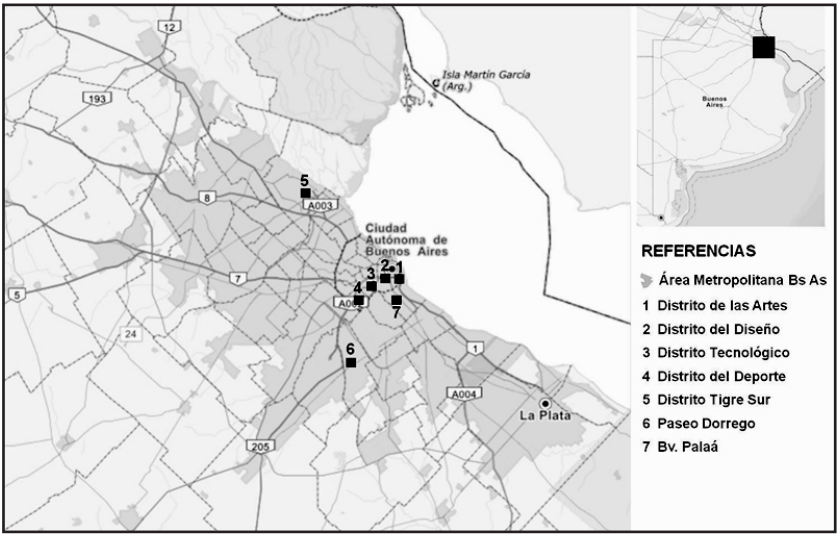
Entendemos por espacios del terciario a las configuraciones urbanas que se produjeron en los últimos años y que articulan, con diferente modalidad e intensidad, el fomento de economías de aglomeración afines al sector terciario y transformaciones en el entorno construido. En el Área Metropolitana de Buenos Aires los espacios del terciario se promovieron en zonas que cumplieron un papel central en la reproducción ampliada de la urbanización durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones, que estuvieron tradicionalmente habitadas por sectores de la clase trabajadora y que fueron afectadas por las políticas neoliberales implementadas desde la década de 1970. Estas iniciativas constituyen en la actualidad la principal estrategia de los gobiernos locales para avanzar en procesos de renovación urbana y reactivación económica en áreas obsoletas y deterioradas.

Los casos seleccionados en la investigación son los distritos de las Artes, del Diseño, Tecnológico y del Deporte en el sur de la ciudad de Buenos Aires, y el Distrito Tigre Sur (Tigre), el Bv. Palaá (Avellaneda) y el Paseo Dorrego (Esteban Echeverría) en el conurbano bonaerense (Figura 1). El Distrito Tecnológico fue creado en el año 2008 (ley 2.972), el de las Artes en 2012 (4.353), el del Diseño en 2013 (ley 4.761) y el del Deporte (5.235) y el Tigre Sur en 2014. Estas normativas implicaron la delimitación de polígonos de desarrollo en donde se promueven actividades específicas, incentivadas mediante beneficios impositivos y fiscales a empresas del sector y también determinadas inversiones

públicas destinadas a recualificar el entorno urbano. El Paseo Dorrego fue creado en 2018 en el marco de una iniciativa municipal orientada a fomentar la actividad comercial que se desarrollaba en la zona, con el fin de consolidarlo como un polo gastronómico. Por último, el Bv. Palaá carece de reconocimiento normativo específico, pero al igual que en el resto de los casos, contó con el apoyo del gobierno local que acompañó su desarrollo mediante diversas intervenciones en el espacio.

Figura 1

Mapa del Área Metropolitana de Buenos Aires y localización de los espacios del terciario.



Fuente: Goicoechea y Arqueros Mejica (2024).

Más allá de sus diferencias, estas áreas atraviesan un proceso de transformación material, funcional y simbólica de la ciudad consolidada. En el marco de estos procesos, y mediante la inversión pública y privada, se van constituyendo en lo que Benach (2000) ha denominado *espacios consumibles*, es decir, en espacios que son en sí mismos objeto de consumo.

Por un lado, concentran inversiones del sector privado orientadas al desarrollo de actividades comerciales, gastronómicas, de ocio y recreación, que en casos como el Distrito Tecnológico y del Diseño, se articulan con actividades productivas de cierto nivel de complejidad e innovación (Figura 3). A diferencia de los polos gastronómicos y culturales de escala metropolitana (como Palermo o San Telmo), los bienes y servicios producidos apuntan a la población que tiene presencia cotidiana en esos territorios. En todos los casos, además, presentan

cierta sofisticación, ya sea porque ofrecen consumos "de moda", o bien porque resignifican consumos tradicionales para un público de cierta exclusividad —como los bodegones del barrio de La Boca, en donde se emplaza el Distrito de las Artes, que apuntan al turismo—.

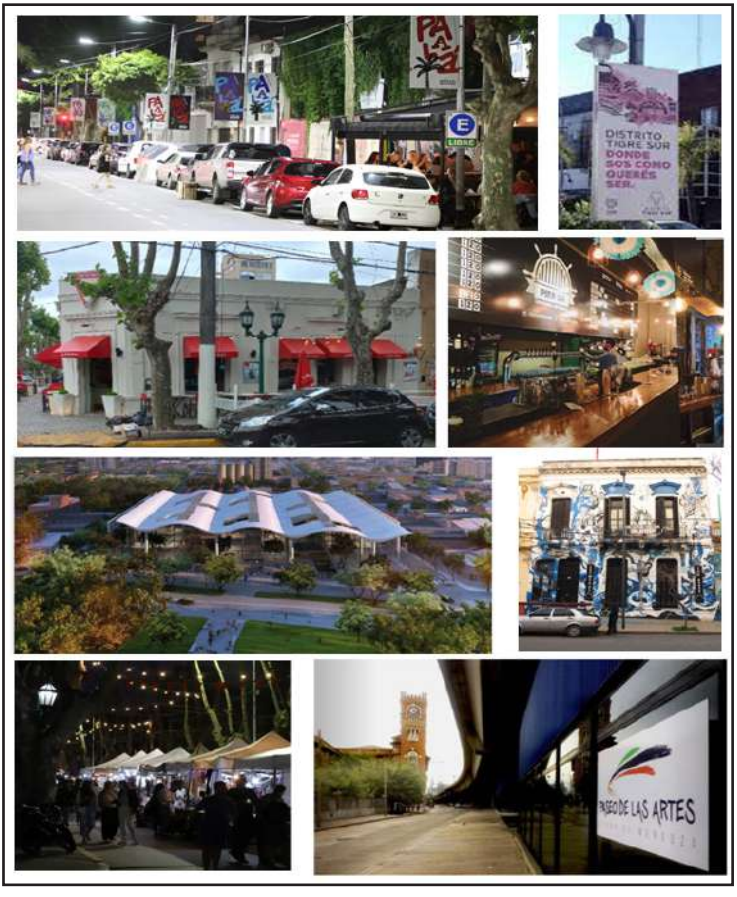
Figura 2
Tejido urbano en áreas afectadas a los espacios del terciario en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Nota: se observan tipologías residenciales que corresponden a sectores medios y edificaciones típicamente asociadas con la vivienda popular. También destacamos tejidos industriales en desuso y lotes vacantes.

Por el otro lado, en todos los casos se observan inversiones de los gobiernos locales orientadas a la recualificación del espacio público y el

mejoramiento de infraestructura (Figura 3). Estas abarcan intervenciones que buscan mejorar el entorno, como la instalación y renovación de luminarias y mobiliario urbano, la proyección paisajística en bulevares y espacios verdes, el arreglo de calles y veredas. También se observan acciones que apuntan a crear una imagen de seguridad, principalmente mediante la mayor presencia policial en algunos sectores. Asimismo, aunque con menor frecuencia, encontramos inversiones de mayor envergadura, orientadas a dinamizar la circulación de personas, como la creación de estaciones de subte o el emplazamiento de una de las principales sedes de gobierno en el área del Distrito Tecnológico.

Figura 3
Espacios del terciario en el Área Metropolitana de Buenos Aires.



2. TRANSFORMACIONES ESPACIALES Y ESPACIOS DEL TERCIARIO

En 2022 realizamos un nuevo relevamiento territorial, esta vez en los casos seleccionados en Avellaneda, Esteban Echeverría y Tigre. Aunque éste fue semejante al desarrollado en los distritos de la ciudad de Buenos Aires en 2018, la construcción del nuevo objeto de investigación supuso algunas variaciones en los espacios relevados. En este sentido, en CABA habíamos buscado identificar los alcances y limitaciones del proceso de transformación en el marco de la política de creación de distritos, mientras que en el conurbano bonaerense el foco estuvo puesto en comprender el tipo de transformaciones producidas en el entorno. De esta manera, mientras en CABA seleccionamos áreas representativas de los distritos aunque no hubieran experimentado transformaciones, en los partidos del conurbano nos concentramos directamente en aquellas que habían sido transformadas. No obstante, las dimensiones relevadas fueron las mismas en todos los casos, de modo que se pueden establecer algunas tendencias generales, que no tienen alcance comparativo.

El relevamiento estuvo centrado en tres dimensiones. Primero, las características de cada lote, a partir de las variables de reagrupamiento parcelario, tipología edilicia, uso efectivo y situación de ocupación. Segundo, la situación inmobiliaria (venta, alquiler o sin movimiento). Tercero, los procesos de cambio con base en la presencia o no de obra nueva, su estado de avance, el tipo de obra nueva (redesarrollo, ampliación, reciclaje o mejora de fachada) y la identificación de procesos de refuncionalización, densificación y/o variaciones en su uso. En una segunda instancia se contrastaron las fotografías tomadas con registros históricos obtenidos en *Google Maps*, con el fin de visualizar las transformaciones producidas en cada lote, generando datos que fueron incorporados en nuestra base.[1] La muestra final estuvo conformada por 1.856 lotes: 418 emplazados en el Bv. Palaá; 277 lotes en el Paseo Dorrego; 381 en el Distrito Tigre Sur; 247 localizados en el Distrito de las Artes; 153 en el del Diseño; 119 en el Tecnológico y 261 en el del Deporte.

El primer aspecto que nos llamó la atención fue el tipo y alcance de las transformaciones producidas en el espacio construido. Los resultados de los relevamientos mostraron que los procesos de recualificación habían sido los de mayor envergadura en todos los casos analizados. En esta línea, identificamos una cantidad significativa de mejoramientos en las construcciones originales (pintura y arreglos de distinta escala en las fachadas), obras de reciclaje y, en menor medida, ampliaciones. Se trata de inversiones realizadas de manera individual por quienes

1 La metodología del relevamiento fue explicada con mayor detalle en González Redondo *et al.* (2022).

habitan (trabajan, residen, utilizan) esos inmuebles, que recualifican el entorno construido modificando el paisaje.

Un segundo aspecto de interés estuvo vinculado al peso de las actividades del sector terciario en esos procesos de transformación. Observamos que en el 73% de los lotes del Paseo Dorrego, el 30% del Bv. Palaá y el 28% del Distrito del Diseño estuvieron asociados a refuncionalizaciones vinculadas a usos comerciales y de servicios. En el Distrito de las Artes y el Tecnológico, encontramos que los sectores en donde se concentraron coincidían con las áreas turísticas, en el primer caso, y con la localización de empresas beneficiarias del distrito, en el segundo (Arqueros Mejica *et al*., 2024). Los únicos casos que mostraron una tendencia diferente son el Distrito del Deporte y el Distrito Tigre Sur, en donde se observan transformaciones, pero no siguen patrones de aglomeración de las mismas características.

La tercera cuestión que llamó nuestra atención fue la dinámica que mostraban los procesos de sustitución tipológica. Observamos que estos procesos tienen un peso menor que los de recualificación en las transformaciones del ambiente construido. En Paseo Dorrego afectaron al 9% de los lotes; en los distritos del Diseño, de las Artes, del Deporte y Tigre Sur a entre el 5% y 6% de los lotes; y en el Tecnológico y el Bv. Palaá, al 3%. En Paseo Dorrego y el Distrito Tigre Sur estos procesos están asociados en su mayoría a grandes emprendimientos inmobiliarios (seis y cinco edificaciones, respectivamente). En el Bv. Palaá refieren a desarrollos en altura sin *amenities* (doce casos). En los distritos del Diseño, de las Artes y del Deporte, observamos edificaciones bajas, de cuatro pisos o menos, en ocasiones vinculadas a operatorias de vivienda social. En el Tecnológico, los procesos de sustitución tipológica estuvieron asociados a las actividades promovidas en el distrito.

Por último, nos interesa referirnos a la temporalidad interna que presentan las diversas intervenciones observadas. El análisis del relevamiento fotográfico dio cuenta de que los procesos de recualificación del entorno construido acompañaron la emergencia de actividades gastronómicas, culturales y comerciales, antecediendo ambos a los de sustitución tipológica. De esta manera, los procesos de transformación parecen iniciarse mediante pequeñas inversiones privadas (y, en algunos casos, intervenciones públicas) que inciden en los usos del espacio y en el paisaje urbano, produciendo condiciones atractivas para los inversores inmobiliarios que, en principio, parecen orientarse a la minimización del riesgo. Este aspecto imprime cierta especificidad a los procesos que nos ocupan, diferenciándolos de otros en donde los actores inmobiliarios cumplieron un papel protagónico en el proceso de transformación urbana (Romano, 2018; López-Morales *et al*., 2012, entre otros).

3. SUR, INDUSTRIALIZACIÓN Y DESPUÉS

Una pregunta insoslayable está vinculada a la localización de los espacios del terciario. Los casos de estudio seleccionados se emplazan en antiguas zonas industriales, adyacentes a las centralidades históricas municipales y barriales, que en los partidos del conurbano están próximas a las estaciones del ferrocarril. Son áreas que atravesaron procesos de deterioro en términos urbanos y de obsolescencia funcional como producto de los procesos de desindustrialización. Una respuesta rápida podría haber sido que los bajos precios del suelo y la localización central atrajeron inversiones inmobiliarias y nueva población en el marco de procesos de gentrificación. Sin embargo, los resultados de nuestro relevamiento anticipan una tendencia diferente.

En entrevistas realizadas a empresarios radicados en estas áreas encontramos una fuerte identificación con el territorio y el interés de ofrecer productos y servicios "de moda", que permitieran actualizar los consumos disponibles. De esta manera, Mateo, un empresario gastronómico pionero en el Bv. Palaá, señalaba que "(...) veníamos hablando de hacer algo serio, algo bueno y hacerlo en la ciudad que nosotros amamos, que es Avellaneda", y agregaba "(...) todo va cambiando y nosotros optamos por darle una *reversión* a eso [a las pulperías y almacenes antiguos]" [Mateo, empresario gastronómico, noviembre de 2022] (el subrayado es nuestro). La idea de "reversión" convocada por Mateo es ilustrativa de algunos de los sentidos que están en la base de los procesos de creación de espacios del terciario: se trata de propuestas que movilizan nuevas versiones del territorio, en una búsqueda por restituir una añorada vitalidad que se proyecta en un pasado próximo.

En este sentido, los espacios del terciario se emplazan en áreas que históricamente vincularon trabajo y vivienda. El asentamiento de fábricas —particularmente de la industria liviana— y talleres, combinada con la política de loteos populares, incentivó la radicación de población involucrada en esas actividades. Como señala Gorelik (2015), esta especificidad favoreció la emergencia de pequeños centros comerciales y de consumo orientados a la población local, conectados funcional y simbólicamente a la centralidad tradicional de la ciudad de Buenos Aires. Esas características del proceso de urbanización se expresaron en el plano material en tejidos que articularon usos industriales, residenciales y comerciales (ver Figura 2) y habilitaron las condiciones para el desarrollo de relaciones de proximidad en los modos de habitar el territorio.

Las políticas neoliberales implementadas desde mediados de la década de 1970 significaron un avance contra esas territorialidades y sus subjetividades. La deslocalización industrial, primero, y la desindustrialización, después, el desmantelamiento de los servicios públicos

y la desinversión en infraestructura y equipamiento colectivo (Pírez, 2009), fueron sumiendo a estas áreas en un paulatino proceso de deterioro urbano y obsolescencia funcional. Sin embargo, mantuvieron en el plano residencial la presencia de sectores medios de diferentes estratos de ingresos, e incluso más pujantes, como se observa en los casos de Tigre y del barrio de Barracas en la ciudad de Buenos Aires. Los espacios del terciario ofrecen bienes y servicios orientados hacia las nuevas generaciones de esos sectores, que no encontraban oportunidades de realización de consumo y ocio en sus territorios de origen.

Los comentarios de nuestros entrevistados son ilustrativos de estas tendencias. Así, uno de los empresarios del Distrito Tigre Sur explicaba:

> (...) la población de Tigre Sur es muy vieja en edad. Se expulsó mucho a los jóvenes. Se quedaron los viejos que hicieron de este barrio su lugar, que lo vieron en esplendor y en decadencia, que están arraigados. A los jóvenes no les interesaba nada. Entonces nosotros decíamos "che, ¿cómo retengo a los jóvenes?" (...) el territorio los educó, les dio salud, les dio todo y después se terminan yendo a otro lado porque no logran satisfacer esa demanda. Los jóvenes se van y consumen cultura (en otro lado) porque acá es un embole ¿entendés? [Luciano, empresario DTS, entrevista realizada en diciembre de 2022]

Mateo, nuestro entrevistado del Bv. Palaá, nos daba un argumento semejante:

> Nosotros estamos al lado de capital y eso hace que Avellaneda haya sido, en un momento, una ciudad que estaba de paso (...). Estamos acá nomás de Barracas, de Caballito. ¿Por qué no hacer cosas para que la gente que es de acá se quede en su ciudad y que genere no solamente una cuestión económica, sino una cuestión de relaciones interpersonales, de juntadas?

Estos testimonios ponen de relieve, a su vez, una característica distintiva de los espacios del terciario, que es su dependencia de las relaciones de proximidad. Como señala Garza (2006), este tipo de actividades depende de la concentración demográfica para atraer posibles consumidores. Por eso, estas espacialidades se conforman en antiguas áreas industriales, caracterizadas por tejidos mixtos que vinculan usos diversos y articulados —como señala Gorelik (2015)— por el espacio público. Estas características facilitaron el emplazamiento de locales comerciales y de servicios gastronómicos y culturales, en ocasiones en antiguos predios desactivados y casonas que fueron rehabilitadas para dar lugar a los nuevos usos.

La presencia de usos residenciales y la proximidad a lugares de trabajo —muchas veces creados en el marco de estas iniciativas, como ocurre en los distritos de la ciudad de Buenos Aires— aseguró la atracción de consumidores hacia los nuevos servicios ofrecidos. De esta manera, los espacios del terciario ofrecen una *reversión* de la articulación entre residencia, trabajo y esparcimiento, en línea con las modalidades de producción y consumo de los capitalismos dependientes latinoamericanos (Goicoechea y Arqueros Mejica, 2024).

4. OTRA VUELTA DE TUERCA: LOS ESPACIOS DEL TERCIARIO Y SUS DIFERENCIAS CON LOS ASOCIADOS A LA GLOBALIZACIÓN

En un artículo reciente, Vecslir y Sciutto (2021) identificaron nuevas configuraciones emergentes asociadas al comercio de calle. Entendemos a los espacios del terciario como parte de esas nuevas configuraciones que, como señalan las autoras, contribuyen a las dinámicas de reestructuración de la centralidad metropolitana. Asimismo, comprendemos estas espacialidades como una cristalización más del vínculo entre los procesos de transformación de la estructura económica y de organización del espacio en los capitalismos dependientes latinoamericanos. Esos vínculos han sido extensamente abordados desde la literatura de ciudades globales, mediante una perspectiva que tiende a priorizar en sus explicaciones los extremos polares —que podemos ilustrar en "bolsones de riqueza y de pobreza"— de capitalismos caracterizados por su heterogeneidad estructural, soslayando las manifestaciones económicas y espaciales de las franjas de sectores medios que habitan nuestras ciudades.[2]En el caso del AMBA, los estudios sobre ciudades globales identificaron la emergencia de nuevas espacialidades ligadas a ecosistemas de negocios basados en I+D, que se constituyen en nodos de la economía global. Entre las principales tendencias de estos procesos se puso de relieve la reconfiguración de la centralidad, caracterizada por la persistencia y fortaleza del Área Central Tradicional en la ciudad de Buenos Aires, la revitalización de centros secundarios en los partidos del conurbano bonaerense y la emergencia y consolidación de nuevas centralidades complejas (Ciccolella et. al., 2015). Los espacios del terciario que son objeto de esta investigación suponen un punto

2 Estas tendencias fueron puestas de relieve por Ciccolella, Vecslir y Baer (2015), quienes señalaban la revitalización de subcentralidades metropolitanas en el marco de una demanda orientada a "habitar los centros" de la ciudad consolidada. En ese contexto, se interrogaban sobre la presencia de tendencias mucho más híbridas y complejas con respecto a las observadas durante la década de 1990 y que fueron tematizadas en el marco de los procesos de ciudades globales. Es una pregunta sugerente que también interpela nuestra investigación.

de encuentro con estas tendencias, en particular en lo referido a la emergencia de subcentralidades (Ciccolella *et al*., 2015; Vecslir *et al*., 2017; Vecslir y Elimbaun, 2016), pero asumen características propias que requieren ser estudiadas.

Primero, la mayoría de las actividades que promueven las transformaciones en las áreas que son objeto de esta investigación se orientan a bienes y servicios de consumo inmediato, que en ocasiones coexisten con actividades vinculadas a la producción, como en los casos de los distritos Tecnológico y del Diseño. Como fuera señalado, aquellas orientadas al consumo son promovidas por actores locales y están destinadas a la población que habita esas áreas, diferenciándose de los servicios corporativos complejos (oficinas *premium*, hotelería internacional, *shopping centers*), vinculados a los artefactos de la globalización. Algo similar ocurre con aquellas orientadas a la producción. Incluso en el caso del Distrito Tecnológico, la mayoría de las empresas radicadas tiene una escala entre mediana y pequeña, muchas veces con capacidad de exportación, pero claramente diferenciadas de los gigantes tecnológicos que ejercen "funciones de comando".

Segundo, los espacios del terciario estudiados se emplazan en tejidos abiertos e híbridos (combinan viviendas, oficinas, galpones, talleres, comercios, locales gastronómicos), diferenciándose de este modo de los artefactos de la globalización vinculados a parques industriales y *shoppings*, que se constituyen como grandes espacios cerrados y de gestión privada, con capacidad de restringir el acceso y la circulación de sujetos considerados indeseados.[3] Las espacialidades que producen tienden a diferenciarse. Mientras los primeros surgieron en áreas consolidadas de la ciudad posindustrial, aprovechando las oportunidades de la aglomeración y en articulación con el espacio público; los segundos tendieron a localizarse en zonas periféricas, produciendo enclaves de vivienda, producción y consumo, vinculados por autopistas. Se trata de tendencias en sí mismas diferentes, pero complementarias en las sociedades capitalistas periféricas, caracterizadas por su heterogeneidad estructural (Márquez López y Pradilla Cobos, 2008; Presbich, 1981).

Tercero, los espacios del terciario que son objeto de esta investigación se constituyeron en áreas adyacentes a los centros históricos municipales y de subcentralidades barriales en ciudad de Buenos Aires. Su desarrollo involucra, en este sentido, una expansión de la centralidad, que asume una diferenciación funcional. Mientras en las centralidades

3 De hecho, durante 2024, distintos *shoppings* restringieron el acceso de jóvenes de sectores populares que habían organizado una "juntada pilchera", en el marco de operativos policiales que cristalizaron las tendencias discriminatorias que vienen creciendo en el país (https://www.eldiarioar.com/sociedad/shopping-zona-norte-reforzo-seguridad-evitar-juntada-pilchera_1_11487637.html).

tradicionales prevalecen actividades administrativas y bancarias, estas nuevas áreas están orientadas al consumo inmediato y, en menor medida, a la producción. También en este caso encontramos diferencias con respecto a la centralidades complejas que emergen de los procesos desplegados en el marco de la globalización económica.

Cuarto, encontramos una huella temporal que es ilustrativa de las tendencias de circulación de ideas. Los grandes proyectos urbanos y los artefactos de la globalización encontraron su cénit en la década de 1990 y a principios de la de 2000, como una expresión del posmodernismo que simulaba la vitalidad urbana en espacios de propiedad privada —*shopping centers*, barrios cerrados— en los que se podía garantizar la seguridad y la autosegregación de los sectores medios y altos. Ya entrada la segunda década del siglo XXI, ganó lugar una revalorización de los llamados espacios públicos y una búsqueda por reconquistar, revitalizar y ampliar las centralidades y subcentralidades históricas mediante la recualificación del entorno construido, la mixtura de usos y el consumo de espacios en áreas consolidadas de la ciudad.

En este sentido, las actividades que se desarrollan en los espacios del terciario que convocan nuestra atención se realizan en y mediante la urbanización. Se trata de emprendimientos promovidos y utilizados, principalmente, por actores locales que requieren de la urbanización para su reproducción social y económica, tanto en lo que refiere a los soportes materiales como inmateriales. Asimismo, las actividades orientadas al consumo se proyectan en la proximidad, porque ofrecen bienes y servicios dirigidos a la población que *habita* esos espacios (Duhau y Giglia, 2008). De esta manera, aun en áreas como los distritos Tecnológico y del Diseño, el desarrollo de bienes y servicios vinculados a sectores modernos de la economía se articula en el espacio con actividades orientadas al consumo inmediato.

5. ¿CÓMO PENSAR LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA RENOVACIÓN? ALGUNAS NOTAS CONCEPTUALES Y UNA HIPÓTESIS

En los apartados precedentes hemos sostenido que el sector terciario cumplió un papel central en los procesos de renovación estudiados. Advertimos que este sector se caracteriza por la presencia de servicios personales, gastronómicos y de entretenimiento, que buscan ampliar y "modernizar" la oferta de consumo en las áreas en que están radicados. En los distritos de la ciudad de Buenos Aires se observa también la presencia de actividades terciarias ligadas al desarrollo de las industrias del software, el diseño, el turismo, que además de producir efectos materiales en el entorno, incidieron en el movimiento cotidiano de las áreas en donde se emplazan, a partir de la atracción de población

que trabaja y consume dichos servicios. También señalamos que las transformaciones observadas están más ligadas a la recualificación del patrimonio construido que a su sustitución tipológica, produciendo efectos significativos en el paisaje urbano y la funcionalidad de las áreas estudiadas. Entendemos a estos procesos como una expresión de la ciudad posindustrial latinoamericana, que se articula con otras tendencias, como las transformaciones producidas en el marco de la globalización.

A la luz de estas observaciones surge la pregunta acerca de los alcances que tuvo la emergencia de espacios del terciario en los procesos de desigualdad urbana. Sin duda, el concepto de gentrificación ha protagonizado parte de los debates producidos en las últimas décadas en torno a los aspectos sociales de los procesos de renovación. Estas conceptualizaciones conviven con perspectivas centradas en la noción de segregación, cuyo estudio tiene una larga tradición en los estudios urbanos latinoamericanos. Si bien constituyen campos problemáticos diferentes, los debates producidos en ambos aportan claves de lectura para la interpretación de la (re)producción de desigualdades en áreas que atraviesan procesos de transformación urbana.

En sus definiciones clásicas, el concepto de gentrificación refiere al desplazamiento de población tradicional por sectores de mayor estatus socioeconómico, poniendo el acento en la dimensión residencial (Glass, 1964). Posteriormente fue utilizado para aludir a una diversidad de situaciones, abarcando también los desplazamientos ocurridos en el plano comercial y/o laboral e integrando en el análisis dimensiones materiales y simbólicas. La idea de gentrificación también ha sido utilizada para reflexionar sobre la amenaza que presentan los procesos de transformación urbana para la permanencia de sectores populares, independientemente de que esos grupos sean efectivamente desplazados o no. En nuestra región, la adopción del concepto ha producido controversias entre quienes desconfían de sus alcances para interpretar los procesos sociales que afectan a las ciudades latinoamericanas (Ramírez Velázquez, 2017; Jaramillo, 2017, entre otros) y entre quienes lo adoptaron desde una perspectiva crítica, ampliando su capacidad explicativa y conservando su sentido de crítica política[4] (Moctezuma, 2017).

La reproducción de desigualdades en contextos de renovación ha sido pensada también a partir de las conceptualizaciones sobre barrios o urbanizaciones mixtas. Estos abordajes ponen la mirada en el conjunto de interacciones que tienen lugar en vecindarios de ingresos

4 En el capítulo escrito por Florencia Rodríguez en el presente volumen se puede acceder a una revisión más detallada de los debates y controversias producidas en torno a este concepto en América Latina.

bajos y medios-bajos que reciben población de mayores ingresos. En los últimos años, las investigaciones desarrolladas en América Latina encontraron que la proximidad física no necesariamente se traduce en una mayor interacción entre los diferentes grupos sociales, y que en algunos casos puede reforzar y crear nuevas desigualdades, reproduciendo a diferente escala e intensidad los patrones de segregación (Ruiz-Tagle y Romano, 2019; Sabatini *et al*., 2001). En esta línea, se puso de relieve la presencia de procesos de microsegregación en áreas de renovación, visibles en la interacción jerarquizada entre grupos sociales que pertenecen a diferentes sistemas articulados de producción y consumo (Goicoechea, 2018). Además, diversas investigaciones han señalado la necesidad de ampliar la mirada a la hora de abordar la desigualdad urbana, integrando en el análisis los movimientos cotidianos de las personas en el espacio, para comprender los modos en que éste es practicado y experimentado por los diferentes grupos sociales e interpretar los intercambios e interacciones que allí se producen (Di Virgilio *et al*., 2022; Jirón e Imilán, 2018; Mera, 2014; Segura, 2015).

En el marco de estos debates y con base en los aportes de la geografía crítica brasilera, partimos de la noción de *territorio* para pensar los modos en que el espacio es vivido y apropiado (controlado, conocido, significado) (Haesbaert, 2013) por quienes lo habitan (Duhau y Giglia, 2008). El foco se desplaza así del lugar de residencia, para centrarse en el habitar cotidiano y las prácticas espaciales que en ese marco se despliegan (Giglia, 2017), retomando de este modo la preocupación por los usos y apropiaciones del espacio. Como señala Giglia (2017), el habitar implica una renovación continúa con cierto orden socioespacial, es decir, con el conjunto de reglas —formales e informales, explícitas e implícitas— que existen entre actores sociales diversos sobre esos posibles usos y apropiaciones del espacio. Los procesos de transformación producidos en el marco de la creación de espacios del terciario, modifican las reglas del juego de las áreas en donde se emplazan a partir de la creación de nuevos usos y funciones, que son desigualmente apropiados por los grupos que habitan esos territorios.

En los apartados anteriores sostuvimos que los barrios y municipios en donde se conformaron los espacios del terciario estuvieron habitados históricamente por sectores medios. Señalamos también que las políticas neoliberales implementadas a partir de la década de 1970 fueron sumiendo a esos territorios en un proceso de deterioro urbano y de obsolescencia funcional. En este contexto, como señalaron nuestros entrevistados, estas áreas continuaron siendo el lugar de residencia de esos sectores, que se desplazaban hacia otras zonas de la ciudad metropolitana para satisfacer sus necesidades de consumo, recreación, ocio e incluso trabajo. El eslogan movilizado por el municipio de Ave-

llaneda en el Bv. Palaá, "#Quedate en Avellaneda", es particularmente ilustrativo de estas tendencias. La emergencia de espacios del terciario favoreció la *reterritorialización* (Haesbaert, 2011) de esos grupos, que tuvieron la posibilidad de realizar esas actividades en las proximidades de su lugar de residencia, reapropiándose y resignificando el espacio.

Ahora bien, como muestra ampliamente la literatura, los barrios y municipios en donde se localizan los espacios del terciario también fueron históricamente el lugar de residencia de sectores de menores ingresos de la clase trabajadora (Di Virgilio y Ramírez, 2021; Maceira, 2020; Palumbo, 2022). La desindustrialización y deslocalización industrial junto al desmantelamiento de los mecanismos de seguridad social desde la década de 1970 implicaron para estos sectores una acumulación de desventajas que afectó su cotidianeidad. De hecho, en la ciudad de Buenos Aires, la creación de los distritos económicos que dieron lugar a espacios del terciario fueron fundamentados por los funcionarios del gobierno local con base en su supuesta capacidad para favorecer la integración social en las áreas en donde se emplazan (Sternberg, 2023). Sin embargo, como señala Giglia (2017), los procesos de renovación urbana actúan de manera desigual y muchas veces contradictoria con respecto a las necesidades e intereses de los diferentes grupos sociales, produciendo efectos que contrastan con los discursos lineales sobre el desarrollo. En el marco de estas reflexiones y a partir de las observaciones realizadas, nuestra hipótesis es que la creación de espacios del terciario profundizó los procesos de *desterritorialización* (Haesbaert, 2013) de estos grupos, que manteniendo su presencia física se encuentran en una posición desigual a la hora de practicar el espacio. Esto supone una mayor fragilización de estos sectores, en tanto implica un menor control sobre el territorio (Haesbaert, 2013) que incide en los modos en que es habitado y en su experiencia de la ciudad.

En este sentido, los espacios del terciario se emplazan en territorios socialmente desiguales que a partir de su creación atraviesan un proceso de revalorización en términos simbólicos y económicos. En este contexto, observar de qué manera esos espacios son utilizados, practicados y negociados por los distintos grupos sociales permite comprender los modos en que se manifiestan los procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización así como las desigualdades que en ese marco se (re)producen. Como señala Moctezuma (2017), los desplazamientos y efectos de exclusión producidos en el contexto del urbanismo neoliberal tienen lugar en distintos niveles de apropiación simbólica y material así como en diferentes ámbitos de la experiencia. En esta línea, con base en las observaciones realizadas, nuestra hipótesis de fondo es que las transformaciones materiales, funcionales y simbólicas producidas a partir de la creación de espacios del terciario

involucraron simultáneamente la contención y el desplazamiento de usos del espacio favoreciendo la reterritorialización de algunos grupos y la desterritorialización de otros que mantienen, con tensiones y contradicciones, su presencia en el espacio.

CONCLUSIONES

En este artículo reflexionamos sobre la relación entre las tendencias de terciarización económica y las transformaciones territoriales producidas en áreas que atravesaron procesos de deterioro urbano y obsolescencia funcional. La idea de *espacios del terciario* se constituyó en una oportunidad para pensar en las espacialidades que en ese marco se producen y observar sus particularidades y articulaciones con otras expresiones del proceso de terciarización. En esta línea, pusimos de relieve que los espacios del terciario que inspiran nuestra investigación se conforman en las adyacencias de las subcentralidades tradicionales de antiguas áreas industriales; se localizan en tejidos abiertos e híbridos que vinculan usos diversos y que están articulados por el espacio público; concentran actividades comerciales, gastronómicas, de ocio y de recreación "de moda", que en algunos casos se combinan con actividades productivas de cierto nivel de complejidad e innovación; y que dependen y se proyectan en las relaciones de proximidad. Estas características los diferencian de las espacialidades producidas en el marco de las tendencias de terciarización asociadas a los ecosistemas de negocios, servicios corporativos y artefactos de la ciudad global. Sin embargo, entendemos que ambas son procesos complementarios de la ciudad posindustrial, que en el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires expresan la espacialidad de un capitalismo dependiente caracterizado por su heterogeneidad estructural.

En el marco de esas reflexiones abordamos también algunos aspectos materiales y simbólicos de los procesos de transformación del territorio a partir de la creación de espacios del terciario. Señalamos que los cambios producidos en el entorno se enmarcaron en inversiones orientadas a la recualificación del patrimonio construido motorizadas por quienes habitan esos espacios, destacando en particular el papel que tuvieron los nuevos servicios instalados en la zona. En todos los casos, además, estas intervenciones se articulan con las desplegadas por los Estados locales, que varían en escala y orientación, pero que comparten la finalidad de revalorizar el entorno. En el plano simbólico, entendimos la emergencia de los espacios del terciario como un intento de *reversión* que adopta dos significados complementarios. Por un lado, el sentido de *revertir* los procesos de deterioro urbano y obsolescencia funcional que atravesaron las áreas en donde se emplazan. Por el otro, el de *reversionar* los consumos ofrecidos para satisfacer —principal-

mente— a sectores medios locales que tienen presencia en esas áreas, pero que no lograban realizar estas necesidades en sus territorios de origen. Los espacios del terciario dependen y se proyectan así en las relaciones de proximidad, intentando restituir el vínculo entre trabajo, residencia, trabajo y esparcimiento que se añora del pasado industrial.

A la luz de estas observaciones nos interrogamos acerca de los alcances que tuvo la emergencia de los espacios del terciario en los procesos de desigualdad urbana. Partimos del reconocimiento de que estas espacialidades se conformaron en barrios y municipios habitados por sectores social y económicamente diversos de la clase trabajadora. Señalamos también que la creación de espacios del terciario involucró modalidades de desarrollo urbano que actúan de manera desigual con respecto a los intereses y necesidades de los grupos que tienen presencia en esas áreas (Giglia, 2017). Sobre la base de los aportes de la geografía crítica brasilera (Haesbaert, 2013), propusimos pensar sobre cómo se (re)configuran esas desigualdades en el marco de los procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización. Esto implica centrar la mirada en las prácticas que esos grupos despliegan para comprender cómo esos espacios son utilizados y apropiados por cada uno de ellos y las relaciones que en ese marco establecen. A partir de las observaciones realizadas, nuestra hipótesis de trabajo es que las transformaciones producidas en el marco de la creación de espacios del terciario implicaron la recreación/contención de algunos usos y el desplazamiento de otros, habilitando diferentes oportunidades de apropiación para los grupos sociales que tienen presencia en el territorio. En este marco, nuestro interrogante gira en torno a las tensiones, contradicciones y negociaciones —tácitas o explícitas— entre esos diferentes grupos a la hora de practicar el espacio, con el propósito de comprender los intercambios e interacciones que mantienen en su vida cotidiana y qué nos dicen acerca de los procesos de desigualdad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arqueros Mejica, María Soledad; Goicoechea, María Eugenia; Vázquez, Diego Ezequiel y Fassina, Rosario (2024). Distritos Económicos y renovación urbana en el sur de la ciudad de Buenos Aires. *Revista Norte Grande* (en prensa).

Benach, Nuria (2000). Nuevos espacios de consumo y construcción de imagen de la ciudad en Barcelona. *Estudios Geográficos*, (238), 189-205.

Ciccolella, Pablo y Vecslir, Lorena (2010). *Nuevos espacios del terciario y transformación metropolitana en Buenos Aires*. En XI Seminario Internacional de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

Ciccolella, Pablo; Vecslir, Lorena y Baer, Luis (2015). Revitalización de subcentros metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta. *Contexto: Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, IX (11), 11-27.

De Mattos, Carlos (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. Hacia una nueva forma urbana. En *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina* (pp. 229-278). OLACHI.

Di Virgilio, María Mercedes y Ramírez, Lucas Emanuel (2021). Periferias de Buenos Aires: dinámicas urbanísticas y de poblamiento. *Papeles del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral*, 12 (23). https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10797

Di Virgilio, María Mercedes; Brikman, Denise y Najman, Mercedes (2022). Más allá de las fronteras residenciales: un estudio de la segregación desde la movilidad cotidiana. *Economía, Sociedad y Territorio*, 22 (69), 427-456. https://doi.org/10.22136/est20221734

Duhau, Emilio y Giglia, Angela (2008). Introducción. Orden urbano y experiencias metropolitanas. En *Las reglas del desorden: Habitar la Metrópoli* (pp. 21-44). Siglo Veintiuno Editores y UAM Ascapotzalco.

Garza, Gustavo (2006). La dimensión espacial de la Revolución Terciaria. En *La organización espacial del sector servicios en México*. El Colegio de México.

Giglia, Ángela (Coord.) (2017). *Renovación urbana, modos de habitar y desigualdad en la Ciudad de México*. UAM Iztapalapa, Juan Pablos Editor.

Glass, Ruth (1964). *London: aspects of change*. McGibbon and Kee.

Goicoechea, María Eugenia (2018). Una mirada al desarrollo urbano en la ciudad de Buenos Aires bajo la hipótesis de micro-segregación: explorando sus tendencias y alcances. En Sonia Vidal Koppmann (Comp.), *Dinámica socioespacial de Regiones Metropolitanas: Claves para el análisis de un fenómeno complejo*. IMHICIHU.

Goicoechea, María Eugenia y Arqueros Mejica, María Soledad (2021). Nuevas configuraciones socioterritoriales en áreas centrales metropolitanas. La política de distritos económicos en el sur de la ciudad de Buenos Aires. *Revista Área*, 27 (2), 1-19.

Goicoechea, María Eugenia y Arqueros Mejica, María Soledad (2024). Espacios del terciario ¿tendencias de reestructuración urbana en contextos de industrialización? *Cadernos da Metrópole*, 27 (62). (en prensa)

González Redondo, Carolina; Goicoechea, María Eugenia y Arqueros Mejica, María Soledad (2022). Metodología para el estudio de la renovación urbana. Una propuesta centrada en las transformaciones territoriales del sur de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. *RELMIS,* 21(11).

Gorelik, Adrián (2015). Terra *incognita*. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires. Gabriel Kessler (Dir.), *El Gran Buenos Aires* (pp. 21-67). Unipe, Edhasa.

Haesbaert, Rogelio (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8 (15), 9-42.Jaramillo, Samuel (2017). *La urbanización latinoamericana en el capitalismo actual. ¿Gentrificación en Bogotá? Repensando la noción de gentrificación en América Latina a partir del caso de Bogotá*. I Congreso Latinoamericano de Teoría Social, Buenos Aires, Argentina. https://diferencias.com.ar/congreso/ICLTS2015/ponencias/Mesa%2040/ICLTS2015_Mesa40_Jaramillo.pdf

Jirón, Paola e Imilán, Walter (2018). Moviendo los estudios urbanos. La movilidad como objeto de estudio o como enfoque para comprender la ciudad contemporánea. *Quid 16*, (10), 17-36.

López-Morales, Ernesto; Gasic Klett, Ivo Ricardo; Meza Corvalán, Daniel Alberto (2012). Urbanismo pro empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro de Santiago de Chile. *Revista INVI*, 27 (76), 75-114.

Maceira, Verónica (2020). Diferenciación socio-territorial del Área Metropolitana de Buenos Aires y reproducción de los procesos de marginalidad. *Quid 16*, (14), 283-310.

Márquez López, Lisett y Pradilla Cobos, Emilio (2008). Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario. *Cuadernos del CENDES*, 25 (69), 21-45.

Mera, Gabriela (2024). De la localización a la movilidad: propuestas teórico-metodológicas para abordar la segregación espacial urbana. *Cuaderno Urbano*, 17 (17), 25-46.

Moctezuma Mendoza, Vicente (2017). Desvanecer lo popular: metáfora heurística sobre la gentrificación en el Centro Histórico de la Ciudad de México. En Ángela Giglia (Coord.), *Renovación urbana, modos de habitar y desigualdad en la Ciudad de México* (pp. 145-182). UAM Iztapalapa, Juan Pablos Editor.

Palumbo, Joseph Anthony (2022). Políticas habitacionales y segregación residencial: una propuesta metodológica. *Mundo Urbano*, (53), 1-16.

Pírez, Pedro (2009). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. En *Buenos Aires, la formación del presente* (pp. 285-304). OLACCHI.

Presbich, Raúl (1981). La especificidad del capitalismo periférico. En *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (pp. 211-221). Fondo de Cultura Económica.

Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca (2017). La ciudad gentrificada: del proceso a la adjetivación. En Nicolás Hiernaux y Carmen Imelda González-Gómez (Coords.), *La ciudad latinoamericana a debate: perspectivas teóricas* (pp. 219-249). Editorial Universitaria, Universidad Autónoma de Querétaro.

Romano, Bárbara (2024). *Me quedo al sur. La invención de Las Lomitas en la provincia de Buenos Aires*. Fundación Tejido Urbano.

Romano, Bárbara (2018). La inquilinización en el proceso de renovación urbana del centro de la ciudad de Lomas de Zamora, Buenos Aires. En Francisco Cebrián Abellán, Francisco Javier Jover Martí y Rubén Camilo Lois González (Eds.), *América Latina en las últimas décadas: procesos y retos* (pp. 435-454). Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Ruiz-Tagle, Javier y Romano, Scarlet (2019). Mezcla social e integración urbana: aproximaciones teóricas y discusión del caso chileno. *Revista INVI*, 34 (95), 45-69.

Ruiz-Tagle, Javier y López Morales, Ernesto (2014). El estudio de la segregación residencial en Santiago de Chile: revisión crítica de algunos problemas metodológicos y conceptuales. *Eure*, 40 (119), 25-48.

Sabatini, Francisco; Cáceres, Gonzalo y Cerda, Jorge (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Eure*, 27 (82), 21-42.

Segura, Ramiro (2015). La experiencia de la desigualdad urbana. Segregación socio-espacial, estigmatización y movilidad cotidiana. En *Vivir afuera. Antropología de la experiencia urbana* (pp. 127-149). UNSAM Edita.

Sternberg, Carolina (2023). Becoming a "socially integrated city" through "creative districts". En *Neoliberal urban governance. Spaces, culture and discourses in Buenos Aires and Chicago* (pp. 45-68). Palgrave Macmillan.

Vecslir, Lorena y Elimbaum, Pablo (2016). Centro y centralidades en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Flavio Janches, Roberto

Amette, César Jaimes y Marcelo Corti (Comp.), *Del conocimiento al desarrollo: nuevos desafíos de la universidad en la gestión del desarrollo urbano contemporáneo* (pp. 420-439). Eudeba.

Vecslir, Lorena; Blanco, Jorge; Sciutto, Florencia; Maestrojuan, Pablo; Rodríguez, Luciana (2017). Reestructuración de la centralidad y movilidad cotidiana en el sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Transporte y Territorio*, (17), 267-287.

Vecslir, Lorena y Rodríguez, Luciana (2018). Centros comerciales a cielo abierto como política de renovación de las centralidades tradicionales del Conurbano Bonaerense. *Territorios*, (38), 15-40.

Vecslir, Lorena y Sciutto, Florencia (2021). Las configuraciones emergentes del consumo. Transformaciones del comercio minorista y restructuración de la centralidad en la región metropolitana de Buenos Aires. *Punto Sur*, (4), 119-146.

— TERCERA PARTE —

POLÍTICAS PÚBLICAS DE HÁBITAT: CARACTERÍSTICAS, EFECTOS, DESAFÍOS

María Cecilia Zapata

LOS MODOS DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL PORTEÑA: REFLEXIONES DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

INTRODUCCIÓN

La política habitacional históricamente fue un instrumento de reactivación económica por su enorme capacidad de generación de empleo y de, a la vez, dar algún tipo de solución al problema habitacional de miles de familias. Sin embargo, su producción estuvo en el foco de los debates políticos, teóricos y académicos de los últimos años por la poca capacidad de mejorar las condiciones de vida de las familias destinatarias de las intervenciones. Este capítulo tiene por objetivo reflexionar sobre el modelo de gestión de la política habitacional argentina de las últimas décadas, prestando específica atención a la priorización del aspecto económico por sobre el social de la construcción de vivienda estatal[1] ejecutada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Argentina. Para ello se recurrió al análisis de un conjunto de políticas de producción de hábitat ejecutadas en la ciudad consolidada[2] desde la crisis del 2001 para dar cuenta de la especificidad del aspecto económico y social que proponen cada una de ellas.

1 Se utilizará el término "vivienda estatal" para referir a las mal nominadas "vivienda social": viviendas producidas con financiamiento estatal y destinadas a sectores sociales excluidos del sistema de acceso al hábitat. Al mismo tiempo se priorizará el término "hábitat" por sobre el de vivienda a los fines de distanciarnos de conceptualizaciones techistas de la vivienda y comprender a la misma desde un enfoque de integralidad —para profundizar sobre este concepto, ver Zapata (2017)—.

2 Por "ciudad consolidada" se hace referencia a la política habitacional localizada en la trama urbana consolidada de la ciudad (dejando por fuera del análisis a la política habitacional destinada a villas/asentamientos).

Se analizan tres tipologías de políticas ejecutadas sobre la ciudad consolidada: 1) políticas que impulsaron procesos productivos masivos y mercantilizados comúnmente llamados *"llave en mano"*, mediante el Programa "Viví en tu Casa" (la versión local del Plan Federal de Construcción de Viviendas I y II —PFCV en adelante—);[3] 2) políticas *"llave en mano focalizadas"* que mostraron matices interesantes para la reflexión del aspecto económico y social de las intervenciones, a partir del Programa de Recuperación de la Traza de la Ex Autopista 3 (ExAu3, en adelante) y el Programa Rehabilitación del Hábitat del barrio de La Boca, orientados a la radicación de la población ocupante de vivienda en el barrio de Villa Ortúzar y Villa Urquiza el primero, y hacia población inquilina informal en conventillos e inquilinatos del barrio de La Boca, el segundo; y 3) políticas de "*autogestión del hábitat*", a partir del análisis del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV, en adelante) orientado a familias organizadas en cooperativas de vivienda para la producción autogestionaria de sus soluciones habitacionales.

Desde una perspectiva de abordaje metodológico cualitativo, entendiendo por este un tratamiento interpretativo y naturalista del objeto de estudio (Denzin & Lincoln, 1994), se realizó un trabajo de recuperación de diversas fuentes de información primarias producidas por la autora en sus instancias de tesis de maestría (2013) y doctorado (2017) (33 entrevistas en profundidad a destinatarios de viviendas "llave en mano" —masiva y focalizada— y cooperativistas, relevamientos fotográficos de las viviendas construidas y notas de campo), que se pusieron en diálogo con otras doce entrevistas en profundidad a informantes claves de la política habitacional (académicos, funcionarios estatales, técnicos de la implementación de los programas). El procesamiento de estas fuentes de información se realizó en parte de manera artesanal (a partir de la confección de matrices de análisis) y en parte mediante las facilidades que ofrece el programa *Atlas Ti*. Valles (1997) decía que en la investigación cualitativa los procedimientos y técnicas de análisis están lejos de ser procesos estandarizados; por lo que su técnica de análisis fue también de tipo artesanal. Recurrimos a una estrategia de categorización de los datos obtenidos (Sautú, 1999) que resultaron ordenadores para su procesamiento y un análisis temático a partir de

3 Este trabajo no contempla el análisis de la política habitacional ejecutada en villas/asentamientos de la ciudad en el marco de Proyecto de Re-urbanización de barrios populares, que tras 2015 asume protagonismo en la política habitacional porteña (esto será objeto de indagaciones a futuro). Pero vale la pena al menos señalar que los modelos de gestión "llave en mano" allí ejecutados involucraron algunos aspectos propios del modelo "llave en mano focalizado", incorporando algunas instancias de participación que permearon en los resultados de la política. Para un acercamiento a este tema se puede ver Zapata (2020).

la identificación de dimensiones de análisis que respondieron a los objetivos específicamente perseguidos en este trabajo.

El capítulo primeramente presenta algunas discusiones teórico-conceptuales sobre las formas de abordaje de la política habitacional para reflexionar allí sobre el aspecto económico y social de la vivienda estatal. En el segundo y tercer apartado se presentan los modos de producción de vivienda priorizados por el Estado local haciendo foco en los programas seleccionados para el análisis. Y por último se ofrecen algunas reflexiones que más que cerrar el capítulo plantea nuevos desafíos para la política pública habitacional en una coyuntura de retracción estatal.

1. UN ABORDAJE TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA HABITACIONAL ARGENTINA

La cuestión de la falta de vivienda y la política habitacional reúnen una vasta bibliografía en el campo de los estudios urbanos (en sus diversas disciplinas) e incluso atrajo la atención de pensadores clásicos que problematizaron esta cuestión. Desde un enfoque estructuralista, el sociólogo Castells (1970) da cuenta de la falta de vivienda como una manifestación estructural de las condiciones en la que es producida.[4] El déficit de vivienda no es el resultado de la urbanización en sí misma, sino que se debe, según el autor, a un desfasaje entre la oferta y la demanda, la cual es determinada por las condiciones sociales de su producción, entendida esta como un objeto de mercado. La vivienda aún conserva su función original de satisfactor de una necesidad biológica-cultural, pero también encuentra vinculación con una función estrictamente económica. Se trata de un desajuste entre las necesidades —socialmente definidas— de habitación y la producción de vivienda y equipamientos residenciales como valores de cambio.

Para comprender en profundidad el carácter económico de la vivienda, Topalov (1979) y Jaramillo (1994) remiten a dar cuenta de un insumo clave para la producción de este bien: el suelo urbano. El suelo, en nuestro caso en su especificidad urbana, tiene la particularidad de ser finito, irreproducible y monopolizable. Por lo que una vez que el suelo se agota —o en aquellos casos en los que se necesita incorporar tierra nueva—, el suelo rural lindero modifica sus usos, pero este proceso, dice Jaramillo (1994), esconde una trama de prácticas especulativas ligadas a la fuerte variación que existe entre el precio de la tierra rural y la urbana (a favor de esta última). El resultado de esta dinámica es la

4 Desde esta perspectiva se resalta que el problema de la falta de vivienda es un elemento estructural del sistema, es decir, condicionante a largo plazo del funcionamiento general del sistema.

fijación de sobreganancias en forma de renta del suelo urbano, presente en el precio final de las viviendas.

Hay que agregar a la reflexión, además, que los objetos inmobiliarios (entre los que se encuentra la vivienda —y por lo antedicho, el suelo urbano—), entendidos como mercancías, son poseedores de un valor de uso, pero fundamentalmente, por tratarse de bienes intercambiables en el mercado, poseen un valor de cambio. Como todo valor de cambio, son producidos por el capital y circulan como capital en el mercado. Por lo cual la vivienda cuenta con esta *doble función* que la hace particular, la de ser una mercancía parte de un proceso de acumulación, pero también la de representar una necesidad reproductiva esencial de la fuerza de trabajo y, consecuentemente, un elemento sustancial para la reproducción del propio sistema social. En este sentido, el espacio construido destinado a la vivienda para los trabajadores, afirma Jaramillo (1994), opera como soporte de la reproducción cotidiana de la fuerza de trabajo, actuando para el capital como un proceso de reproducción general del sistema.

De esta manera, el proceso de producción de la vivienda se desarrolla como cualquier otra mercancía, perdiendo de vista este *doble carácter de una vivienda* (el de ser mercancía pero también satisfactor de la necesidad de reproducción de las condiciones de vida de las personas, es decir, es soporte para la reproducción cotidiana de la vida del trabajador). Por ende, en el proceso de producción de una vivienda hay un predominio de una *lógica mercantil* que se extiende hacia las formas de acceso a ella. El mercado sólo provee de viviendas a aquellos sectores de la población económicamente solventes, por lo que la producción y adquisición de una vivienda depende de la disponibilidad de dinero suficiente para su consumo. Esto es, a partir del desembolso del suficiente dinero que cubra los costos de los medios de producción y fuerza de trabajo, la materialización del edificio y, posteriormente, la realización de una ganancia y recuperación de la inversión inicial por parte de inversionistas. De allí la necesidad de la integración de las personas al mercado de trabajo y al mercado de bienes urbanos en calidad de trabajadores. Pues para quienes no cuentan con los recursos monetarios suficientes para comprar una vivienda en el mercado, "no hay satisfacción mercantilizada posible…" (Topalov, 1979, p. 59). Esta forma de producción de la vivienda, de los bienes urbanos y, en última instancia, de la ciudad, responde para algunos autores (*v.gr.* Pírez, 1995) a una lógica mercantil de producción.

Ahora bien, la imposibilidad de acceso a una vivienda para amplios sectores de la población reclamó una intervención estatal que desmercantilizara el acceso para aquellos sectores sociales que no pueden acceder a la misma de forma mercantilizada. Tal cual afirma Yujnovsky:

> El mercado no puede suplir las insuficiencias de consumo de la población por el reducido poder adquisitivo de esta. De allí que se requiera una intervención extra-económica para aumentar la demanda e incrementar el desempeño de la empresa privada. Por otra parte, en el caso de muchos bienes y servicios de consumo colectivo, la baja rentabilidad que obtendría la actividad privada exige que directamente sea el Estado el encargado de su provisión. (1984, p. 22)

Pero el Estado no es meramente voluntarista en la generación de valor de uso, sino que existe un cálculo de racionalidad económica en sus acciones, buscando un impacto que sea favorable a la acumulación de capital (Oszlak, 1982). Pues no hay que olvidar que el Estado, según Topalov (1979), en la planificación urbana, no remite a un actor racional que persigue la satisfacción de un interés general de la sociedad; sino que se trata de un conjunto de aparatos que realizan, mediante un proceso complejo y contradictorio, el interés de la clase dominante (Thwaites Rey, 2005). Por lo que en este proceso de producir vivienda desmercantilizada el Estado estimuló el desarrollo de nuevos submercados dentro de la obra pública para la provisión de vivienda de aquellos sectores que no puedan acceder a ella. En esta brecha es que se estimuló la aparición de submercados de acumulación de capital en el sistema de vivienda y una multiplicidad de nuevos actores que intervinieron en la producción de la vivienda estatal: empresas de la construcción —grandes y medianas, nacionales y extrajeras—, de producción de materiales, sectores inmobiliarios, financieros, entre otros (Yujnovsky, 1984).

Ahora bien, Fernández Wagner (2004) reclama que el carácter "social" de estas viviendas (desde una lógica de uso) nunca estuvo del todo abordado en los modelos de gestión de la política habitacional argentina. Él sostiene que lo que se verifica a partir de un análisis histórico de esta política es que hubo una priorización del aspecto económico (financiar el *lobby* de las empresas constructoras y del resto de los actores intervinientes[5]) e incluso del aspecto político (a partir de la reproducción de la práctica de clientelismo) por sobre uno social. Para el autor, la vivienda estatal refiere a una mercancía —la vivienda materializada— que en esencia está desvalorizada en sus atributos físico-espaciales y en su valor simbólico. Remite a un producto degradado que desconoce los valores urbanos y sociales primordiales y prioritarios

5 La producción autogestionaria no es impulsada por el estado local por no alimentar a los tradicionales *lobbies* de las empresas constructoras, por lo que la concreción de intervenciones autogestionarias se configura como un campo de disputa en el sistema de producción de vivienda estatal.

desde una perspectiva de integralidad.[6] Sin embargo, la política habitacional en su esencia, por un lado, desempeña un rol social, en términos del contenido de integración que debe generar para aquellas familias de escasos recursos que no pueden acceder a una vivienda de manera privada; pero también, por el otro, desempeña un rol económico con un fuerte contenido de dinamizador económico generando condiciones de acumulación para distintos actores que participan en la producción de la ciudad (Rodríguez, 1998). El análisis de las intervenciones estatales de la última época que se propone en este capítulo muestra que las políticas implementadas no hacen más que ensanchar la brecha social con propuestas que poco contemplan el aspecto social de la vivienda y con poca capacidad de resolución del problema habitacional de las familias destinatarias. La actuación estatal es prioritariamente sectorial, ya que las intervenciones habitacionales se ejecutan guiadas prioritariamente por una lógica de desarrollo económico, por sobre una lógica de desarrollo social.

No hay que perder de vista que a partir de normativas y el diseño e implementación de políticas públicas el Estado resuelve —o agudiza— (O'Donnell y Oszlak, 1981) el problema de la falta de vivienda y/o el acceso a la ciudad, establece cómo lo hace, el perfil de los actores que intervienen en la producción, la localización y el perfil de los destinatarios; pero estos procesos se dinamizan en un marco de interacción con otros actores sociales, con distintos niveles de fuerza, que inciden en el alcance y la forma de su resolución (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Por ello, es en este punto que, a partir de un análisis de la política habitacional ejecutada en los últimos veinte años en la CABA, se puede sostener que los modos de producción de la vivienda estatal se convierten en una variable de peso para evaluar el carácter economicista o integral de una política habitacional.

En el análisis historiográfico lo que se verifica es que es en pos de estimular el aspecto económico de la política de vivienda por sobre otros, que tradicionalmente se han priorizado las políticas que promovieron la acción directa del Estado mediante esquemas "llave en mano" de producción masiva de vivienda por sobre otras tipologías. Pero lo

6 La perspectiva de la integralidad remite a un concepto de vivienda indisolublemente al de desarrollo urbano y al de ciudad —y las estructuras de oportunidad asociadas a ella (Kaztman, 1999)—, concibiendo a la vivienda como *hábitat* o *medio ambiente*. Este abordaje integral, se distancia de nociones sectoriales "techistas" por considerar que restringe a la vivienda a una unidad física individual —unidad edificio-lote de terreno— despojada del hábitat y de las relaciones sociales y culturales de la cual forma parte. Esta limitación "techista" fortalece una noción de vivienda como objeto-mercancía por sobre su carácter de bien de uso y su sentido inminentemente social, de dos maneras: ocultando su inserción en la ciudad y negando la función social de la vivienda como satisfactor de necesidades humanas.

que también —y principalmente— se quiere mostrar es que a partir de diversos procesos de reestructuración neoliberal del Estado que tuvieron impactos descentralizadores de las políticas públicas, emergieron modos alternativos de producción, como el autogestionario e incluso el "llave en mano focalizado", que resultaron ser más exitosos en términos de integralidad y que también abrieron una brecha de oportunidad en términos económicos (a otros actores de la economía sectorial). Estas alternativas ponen en cuestión los modos tradicionales de gestión y producción de la vivienda estatal.

2. LA POLÍTICA HABITACIONAL "LLAVE EN MANO MASIVA"

Históricamente, la producción masiva de vivienda estatal "llave en mano" remite a la construcción directa por parte del Estado de viviendas nuevas, orientadas a la erradicación de poblaciones de sus barrios de origen, en las que intervienen —vía licitación— empresas privadas (nacionales e internacionales o mixtas de distinto tamaño). Los proyectos suelen ser concebidos por técnicos estatales sin consultas interactorales, priorizando tipologías de grandes conjuntos habitacionales en barrios autosuficientes, en localizaciones periféricas de la ciudad consolidada, en suelo fiscal o privados adquiridos para proyectos puntuales, con deficiente accesibilidad e infraestructura urbana y social. Los destinatarios de las viviendas surgen de una población dispersa, en déficit habitacional, anotada en un listado confeccionado para tal fin por el organismo de vivienda correspondiente y las viviendas son entregadas una vez finalizado el proceso productivo.

Las primeras intervenciones habitacionales bajo esta modalidad de producción hay que rastrearlas en el peronismo de los años 1940 que, basadas en las propuestas del urbanismo "moderno" desarrolladas en Europa en la década de 1920, buscaron el reemplazo de las viviendas autoproducidas en las nacientes villas miserias de la época por nuevas construcciones "modernas" cuya edificación era planificada y financiada por el Estado. La vivienda se constituyó en un "dispositivo" de política social que habilitó el reconocimiento del derecho a la vivienda en términos de acceso a la ciudadanía. Pero este derecho, dadas las formas que asumió el proceso de producción de la vivienda estatal, constituyó un derecho relativamente restringido ya que el acceso fue a un solo producto desvalorizado (la vivienda) y no al conjunto de los bienes y servicios habitacionales asociados a ella (Kaztman, 1999) en términos de hábitat, generando fuertes procesos de estigmatización social y segregación urbana (Najman, 2020). Esto promovió que a lo largo del tiempo se vayan ensayando distintas tipologías de conjuntos habitacionales ("monoblock" y "gran conjunto habitacional") que maximicen la acumulación de capital para los mercados productores,

pero a la vez, en términos urbanísticos, que mejoren los resultados habitacionales y materiales negativos y las pautas de integración para sus destinatarios (no siempre con éxito). Había que hacer viable una política habitacional que a nivel social empezaba a ser inviable por sus críticas pero que en cuanto a lo económico había que seguir reproduciendo (no olvidar que la política habitacional es reactivador de un sector clave de la economía argentina como lo es el de la construcción y los distintos actores que intervienen en él).

Ahora bien, durante los años de la dictadura militar y la recuperación democrática la producción de vivienda social centralizada no tuvo prioridad en la agenda pública ni tomó escala en términos cuantitativos. La política habitacional de esos años viró hacia la oferta de la demanda con programas orientados a créditos o esquemas de ahorro previo. No obstante, tras la crisis de 2001, se vuelve al modo de producción masivo de vivienda estatal pero adaptando sus escalas a torres o edificios mucho más pequeñas que las proyectadas con anterioridad, con la idea de lograr una mayor integración social y urbana (de hecho, los nuevos proyectos respetaron la trama de manzana), sin infraestructura sociocomunitaria (estimulando a que los destinatarios reproduzcan sus condiciones de vida en las infraestructura social y urbana del barrio de inserción), pero prolongando la lógica de segregación locacional hacia la zona sur de la ciudad. Los actores productivos de esta tipología siguieron siendo los tradicionalmente priorizados por la obra pública y los únicos con capital económico y técnico para sostener tales proyectos. La expresión más clara de esta tipología de viviendas en la CABA durante la etapa analizada fueron los conjuntos habitacionales financiados por el PFCV I y II a través del Programa Viví en tu Casa (la versión local), el cual tuvo por objetivos explícitos la reactivación económica del sector de la construcción y replicó el modelo "llave en mano" masivo para cumplimentar estos objetivos.[7]

7 En los últimos años asistimos a un nuevo giro de la política habitacional. El Estado vuelve a impulsar la producción masiva de vivienda, pero esta vez con un esquema orientado a la expansión del mercado de hipotecas, centrando el foco en el financiamiento de la vivienda y en la capacidad de pago del cliente. En los hechos, la facilitación estatal se desplegó mediante el pasaje del financiamiento de la oferta, propia de las políticas tradicionales descriptas en este capítulo, al financiamiento de la demanda. Operar sobre la demanda no implica atender prioritariamente las necesidades sociales sino mediante el financiamiento de la compra de la vivienda estatal a aquel que sea capaz de ser tomador de crédito.

Imagen 1
Conjunto Parque Avellaneda (Parque Avellaneda), CABA, 2010 (470 viv.) y Casa Amarilla (La Boca), CABA (438 viv.), 2013.

El trabajo de campo realizado en los complejos producidos por el PFCV I y II a través del Programa Viví en tu Casa (en los conjuntos Parque Avellaneda —470 viviendas—, Torres de Lugano —110 viviendas— y Casa Amarilla —438 viviendas—), a fin de evaluar los aspectos económicos y sociales de esta tipología de política habitacional, arrojó resultados que merecen reflexión.

En primer lugar, el análisis de las maneras en las que fueron producidos estos complejos mostró que hubo una clara priorización de la gran empresa constructora como agente constructor predilecto. Las escalas y tipologías de estas obras, junto con las metodologías constructivas solicitadas en las licitaciones, redujeron la posibilidad de participación en la producción a empresas de gran escala que cuenten con maquinarias constructivas también de escala y de alta sofisticación técnica y con un significativo capital financiero que funcione de

respaldo económico de las obras a lo largo de su ciclo de construcción (para el pago de honorarios a profesionales y mano de obra, el acopio de materiales de construcción, gastos de servicios, seguros de vida, etc. y también prevenir cualquier imprevisto con la fluidez de fondos por parte del órgano financiador). Este modelo productivo tampoco habilita la participación en el diseño de las viviendas a sus destinatarios (incluso no existe un perfil de población destinataria por tratarse de población dispersa), lo que llevó a que los diseños mostraran cierta tendencia a la estandarización de las necesidades habitacionales y patrones culturales de los destinatarios. Resulta habitual para las políticas públicas convencionales caer en el equívoco de que la necesidad habitacional responde a un patrón único e indiferenciado para todos los grupos sociales, con su correlato en un tipo único de satisfactor genérico (la vivienda) a partir del cual se da por supuesto que puede satisfacer todas las necesidades habitacionales de cualquier tipo de familia.

Esta ausencia de una mirada integral del destinatario final de las viviendas y de sus necesidades, estimuló una conceptualización de vivienda en términos de una mercancía desvalorizada (por sobre un bien de uso) y condujo a la desatención de dos elementos básicos de suma importancia: la tipología de las viviendas construidas (que por lo general tendió a la homogeneización) y la localización de la población en el territorio (que por lo general tendió a procesos de relocalización); teniendo en términos sociales expresiones claras: situaciones de hacinamiento (por el desfasaje entre las características de los grupos familiares y las cantidades de ambientes necesarios para una vida digna), alteraciones de lo construido por los destinatarios para adaptar las viviendas a las reales necesidades familiares (nos encontramos con balcones o *living* convertidos en dormitorios) y se constituyeron en promotoras de procesos de estigmatización, segregación y exclusión social y creación de fronteras simbólicas entre vecinos de un mismo barrio. A esto hay que adicionarle que la falta de regularización dominial de las viviendas —una falencia estructural de la estatidad local—[8] tuvo por consecuencia tardías y conflictivas organizaciones consorciales, que repercutieron en un abandono edilicio de los complejos por falta de mantenimiento, en la desapropiación por parte de los destinatarios de las viviendas, los complejos y de los barrios de inserción[9] y relaciones

8 En muchos casos esta situación se prolongó por tanto tiempo que se generaron situaciones de compra-venta informal que complejizaron las posibilidades de regularización dominial.

9 Llamó la atención en el trabajo de campo la cantidad de familias que daban cuenta de sus viviendas como viviendas dormitorio, pues reproducían sus vidas en sus barrios de pertenencia previos o zonas de trabajo y a estas viviendas sólo acudían para dormir.

vecinales también conflictivas en cuanto a la gestión de las diferencias (Zapata, 2021). Entonces, la desatención del aspecto social de la política "llave en mano masiva" precarizó las condiciones de reproducción de vida de las familias destinatarias.

En pos de una jerarquización del aspecto económico de la política de vivienda por sobre otros, tradicionalmente se han priorizado las políticas que promovieron preferentemente la acción directa del Estado mediante esquemas masivos "llave en mano", frente a otras modalidades de intervención, la nula participación de los destinatarios en los diseños de las viviendas, la priorización de contratación de grandes empresas constructoras para su producción y la consolidación de la zona sur-oeste de la ciudad capital como destinataria de la producción estatal. Es que este modelo productivo también anquilosó en las estructuras del Estado un sistema de articulaciones de intereses políticos y, fundamentalmente, económicos entre sectores públicos y privados vinculados a construcción de vivienda, que tuvieron mayor peso que la condición social de la vivienda en sí y el derecho un hábitat digno de las familias trabajadoras. Pues estos sectores lograron configurarse (y legitimarse) como los únicos reactivadores de la economía y, claro está, activos claves para la reproducción del modelo de acumulación, en detrimento de otros actores con mayor capacidad de satisfacción del perfil social de la política habitacional y con cierta capacidad de reactivación económica.

3. UNA ALTERNATIVA, LA POLÍTICA "LLAVE EN MANO FOCALIZADA"

La reestructuración estatal neoliberal de los años setenta impactó en términos habitacionales en el surgimiento de una modalidad *focalizada* de producción de vivienda estatal "llave en mano" —descripta en el apartado anterior— que generó matices para el análisis del doble carácter de la vivienda, el de ser mercancía pero también satisfactor de las necesidades básicas de reproducción de vida de los trabajadores.

Ante la restricción del rol estatal como prestador de bienes y servicios desde una lógica de derecho, se estimuló la creación de una red mínima de intervenciones estratégicas locales sobre grupos concebidos como de alta vulnerabilidad en relación con la nueva estructura socioeconómica. A partir de estos condicionantes, las políticas "*llave en mano focalizadas*" se caracterizaron por cuatro procesos que generaron diferenciales a la hora de evaluar el *stock* de viviendas producidas: a) un proceso de *descentralización* de la política habitacional hacia la escala municipal de gobierno, a partir de una reorganización del FO-

NAVI[10] y la transferencia de responsabilidades y tareas —aunque no de fondos—, a organizaciones no gubernamentales u organizaciones sociales de base, y/o a pequeñas empresas privadas; b) el despliegue de una nueva política basada en una lógica de proyecto a corta escala y orientada hacia la *focalización* como forma de acceso y asignación a los recursos; c) una reorientación del paradigma rector de la política de vivienda, orientando a la *radicación* de población vulnerable en sus barrios de pertenencia (a diferencia del paradigma *erradicatorio* de la tipología de producción masiva descripta anteriormente); y d) este nuevo esquema reconfiguró el mapa actoral interviniente en el sistema de vivienda estatal a partir de la incorporación de *nuevos actores sociales y económicos* en el diseño y ejecución de estas políticas. Por un lado, se habilitaron instancias de participación institucionalizadas a actores sociales de base territorial —local— y vecinal que se implicaron en el diseño de las políticas, y por otro, se desplazó al sector concentrado de la gran empresa constructora hacia otros rubros de infraestructura de mayor rentabilidad (vinculados a la obra pública) y se habilitó el ingreso al sistema a constructoras de menor escala que atendieron la demanda de vivienda de poblaciones focalizadas, con una estructura más débil y atomizada territorialmente, pero con suficiente capacidad de respuesta técnica y económica a las nuevas —y más reducidas— escalas de producción.

El análisis de políticas "llave en mano focalizadas" a través de programas tales como el Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca y el Programa de Recuperación de la Traza de la ExAu3, de radicación de población específica de conventillos —el primero—, y de ocupantes de inmuebles —el segundo— en sus barrios de origen, se constituyeron en un claro ejemplo de otras modalidades de producción local de vivienda estatal con resultados sociales tan satisfactorios como sus económicos. Se caracterizaron por tratarse de intervenciones centralizadas en el gobierno local orientadas al mejoramiento de vivienda, reciclaje u obras de vivienda nuevas, a través de construcciones de baja y media complejidad (también de baja productividad) con el objetivo de promover la integración barrial. La tipología adoptada para la obra nueva fue de tiras o pabellones de planta baja y dos o tres pisos de altura sin ascensor, de pequeña escala e insertos en la trama urbana de pertenencia.

10 El FONAVI continuó funcionando hasta 1992 en obras de vivienda nuevas (luego fue prácticamente desplazado por el PFCV) y, con posterioridad, a una escala significativamente menor, con algunos mejoramientos de complejos financiados a escala local.

Imagen 2
Complejos Alvear Núñez 245 (8 viv., La Boca), Giribone 840 (7 viv., Villa Ortúzar, ExAu3), Giribone 1330 (22 viv., Villa Ortúzar, ExAu3). CABA, 2013-2014.

El diseño de estas viviendas *"llave en mano focalizadas"* continuó a cargo de los proyectistas estatales, pero se verificó cierta variabilidad en relación con los casos típicos de vivienda "llave en mano masiva", ya que los diseños concebidos mostraron mayor adaptabilidad a las características barriales (expresada en complejos habitacionales que al menos no rompieron con la trama urbana siendo respetuosos de las escalas constructivas barriales —en el caso de PRTExAu3— y los patrones culturales predominantes del barrio —rescatando el perfil estético de los conventillos en el PRHLB—). Pero fiel al perfil de las políticas "llave en mano", estas alteridades no respondieron a la apertura de canales de expresión de los patrones culturales y habitacionales de los destinatarios de las viviendas, sino que buscaron dar respuesta a la lógica de renovación urbana imperante en los barrios donde se emplazaron los

proyectos (en Villa Ortúzar/Villa Urquiza y La Boca, respectivamente) (Zapata, 2017). No obstante esta particularidad, al tratarse de una población específica preseleccionada, las viviendas producidas lograron una mejor adaptación a las necesidades habitacionales de sus destinatarios.

Los actores que intercedieron en los procesos de construcción fueron pequeñas empresas constructoras locales deshabituadas a lidiar con el Estado, algunas cooperativas de trabajo, obra y/o construcción, o los propios usuarios organizados (a través de prácticas de autoconstrucción y/o ayuda mutua). La adjudicación de las viviendas terminadas fue preacordada, ya que este tipo de políticas es gestada en respuesta a la demanda de una población específica. Por lo tanto, los destinatarios se constituyeron en receptores con diferentes grados de implicación en el proceso productivo (Fernández Wagner, 2007).

Por lo que la reestructuración estatal incidió en la promoción de una ejecución más "territorializada" de la política de vivienda que abrió —a escala local— el juego a nuevas relaciones económicas, sociales y políticas en los municipios, con nuevos actores económicos y sociales destinatarios de la política (abriendo un nuevo segmento —para actores de escala más pequeña— en el mercado de la vivienda estatal) y que mostraron una mayor capacidad de satisfacción del perfil social de la política habitacional.

4. LA PRODUCCIÓN AUTOGESTIONARIA DE HÁBITAT, UNA BRECHA HACIA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL EN EL CORAZÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

Las dinámicas de descentralización del Estado descripta en el apartado anterior también repercutieron en el surgimiento de un entramado de organizaciones sociales de base territorial con intervenciones propias en materia de hábitat que presionaron al Estado local para la promoción de su participación en los diseños y ejecución de la política habitacional local. La fuerte crisis habitacional de los años ochenta y noventa, la autonomización de la ciudad de Buenos Aires en 1996 que repercutió en nuevas institucionalidades con perfil más progresista, y una nueva carta constitucional que estableció en su artículo 31[11] el derecho a una

11 ARTÍCULO 31.- La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1-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. 2-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. 3-Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones (Capítulo 5 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

vivienda digna y a un hábitat adecuado y que promueve los planes autogestionarios como alternativas de solución al problema habitacional, sentaron las bases de un escenario propicio para el despliegue del cooperativismo autogestionario de vivienda y hábitat.

La producción autogestionaria del hábitat (Rodríguez, 2021; Zapata, 2024) supone un proceso paulatino de inversión del Estado mediante la transferencia de recursos públicos a organizaciones sociales para la ejecución de procesos productivos orientados a la construcción de vivienda y al desarrollo subjetivo de los sujetos adjudicatarios. En este modelo productivo la vivienda es resultado de un proceso desarrollado bajo la promoción y el control exclusivo y directo de colectivos, que sin fines de lucro participan de todas las etapas de la producción de la vivienda: esto es, la elección de la localización y el diseño, la construcción y el habitar de las viviendas; mediante estrategias de capacitación, manejo de información, participación en las decisiones y socialización de responsabilidades (Pelli, 1994; Rodríguez *et al.*, 2007; Zapata, 2007).[12] Lo hacen desde una lógica que prioriza las necesidades de uso de las viviendas desde una visión integral del hábitat, por sobre una lógica mercantil.

A los fines de impulsar la producción autogestionaria en la ciudad, un grupo de organizaciones sociales logra la sanción de la Ley 341 en el año 2000[13] y, como correlato, en el año 2001 se crea en el ámbito del nuevo Instituto de la Vivienda de la Ciudad[14] el Programa de Autogestión del Hábitat (PAV).[15] Este programa ofrece créditos totales o parciales con garantía hipotecaria a organizaciones colectivizadas para: 1) la compra del inmueble, configurando a las organizaciones como acto-

12 Con esta definición de autogestión se quiere tomar distancia de aquellos enfoques que asimilan la autogestión a procesos tales como la co-gestión (con el Estado) o la autoconstrucción. Se pone el acento aquí en que en los procesos autogestivos la vinculación con el Estado es constitutiva del proceso mismo, mediante la adquisición de recursos estatales para su eficientización en el uso, pero también para la generación de transformaciones de la institucionalidad misma y, en algunos casos incluso, para la gestación de brechas habilitantes de la transformación sociocultural.

13 La Ley N° 341 nació de puño y letra de organizaciones sociales involucradas en la problemática del hábitat, como el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), la Mutual de Desalojados de La Boca y el acompañamiento de organizaciones como el Comedor Los Pibes, los Delegados de la ExAu3 y otras.

14 Tras la autonomización de la ciudad, reemplaza a la antigua Comisión Municipal de la Vivienda (CMV).

15 A julio de 2022, el PAV cuenta con 110 inmuebles comprados a nombre de organizaciones sociales en la CABA. De ellas, 46 organizaciones ya finalizaron sus obras y las familias cooperativistas ya están habitando sus viviendas (esto implica 1.354 unidades de viviendas aprox.); quince cooperativas están en proceso de obra (279 unidades de viviendas) y 45 organizaciones tienen terreno, pero por distintos motivos no pudieron iniciar obra (763 viviendas aprox. proyectadas).

res activos en la elección de la localización, 2) la construcción de las viviendas (obra nueva, reciclaje, rehabilitación, ampliación o mejoras), y 3) el pago de honorarios a profesionales que conformen un equipo técnico interdisciplinario (ETI) —formado por un área de arquitectura, una social, una contable y una legal— para asesorar y acompañar a las organizaciones a lo largo de todo el proceso constructivo de sus obras.

Imagen 3
Componentes financiables mediante el crédito aportado por el Programa de Autogestión de la Vivienda.

Mediante estos recursos estatales, las organizaciones sociales despliegan estrategias autogestivas para concretar todas las etapas que implican la construcción de vivienda en el marco del Programa: la búsqueda y elección de los inmuebles donde concretar sus proyectos, la decisión del modelo de ejecución de las obras, la intervención en el seguimiento y control de las obras, la adjudicación de las mismas y, por último, el uso y mantenimiento de los conjuntos de viviendas finalizados. Además, la norma estipula que la población destinataria de esta política debe ser un colectivo (que pueden ser cooperativas, asociaciones civiles o mutuales) y sus integrantes deben tener ingresos mensuales que no superen la línea de pobreza y que se encuentren en situación verificable de vulnerabilidad habitacional, atendiendo a un *target* de población ignorada por la convencional política habitacional (fundamentalmente, tomadores de hoteles-pensión, inquilinatos e inmuebles ociosos, e inquilinos informales).

El trabajo de campo realizado en las 46 cooperativas finalizadas que impulsaron la producción autogestiva en la CABA desde 2001 demostró que, más allá de la variabilidad de sus procesos, se priorizó por parte de las organizaciones sociales el valor de uso de las viviendas por sobre su valor de cambio.[16] Los diseños constructivos de las viviendas cooperativas mostraron una alta diversidad entre proyectos (a diferencia de los diseños estandarizados de las viviendas "llave en mano") habilitando distintos patrones de integración social para sus destinatarios. La tipología de los proyectos cooperativos es la de edificios y pequeños complejos habitacionales, insertos en la trama urbana (en

16 E, incluso, entre aquellos entrevistados que tenían una postura más mercantilizada del proceso productivo veían en la priorización de un perfil social de las viviendas las posibilidades de incorporar sus viviendas al mercado a un valor que sea competitivo.

plena centralidad), con un promedio de veinte viviendas (aunque, por ejemplo, la cooperativa EMETELE construyó 326 viviendas y Sembrar Conciencia, sólo ocho). La mayoría de las cooperativas optaron por unidades de vivienda amplias (incluso con varias unidades de cuatro o cinco ambientes) y tipologías de dúplex, y con patios internos y espacios de esparcimiento colectivos.

Imagen 4

Coop. Familias Para La Vivienda —COFAVI— (22 familias), Coop. El Molino —MOI— (66 viv.) y Coop. Alto Corrientes (14 familias). CABA, 2014 y 2019.

Esta variabilidad entre proyectos dependió de algunos factores claves. Uno de ellos es la modalidad de trabajo del profesional arquitecto de los ETIs contratado por las organizaciones. A diferencia de la producción "llave en mano", el procedimiento de diseño de las viviendas es llevado adelante por estos arquitectos con instancias de consulta y revisión por parte de las cooperativas quienes, incluso, en algunos casos rechazaron ciertos diseños y solicitaron modificaciones sustantivas a los fines de lograr mejores adecuaciones a sus gustos y necesidades. Más aún, algunas cooperativas con alto grado de participación interna lograron transitar procesos de diseño participativo en talleres colectivos, en donde los usuarios definieron sus viviendas desde pautas culturales propias y con el acompañamiento (desde un rol técnico) de los profesionales.

En relación con los procesos productivos, hubo organizaciones que produjeron sus viviendas implementando modelos autogestionarios mediante cooperativas de trabajo o empresas autogestionarias o bien contratando pequeñas empresas constructoras (en muchos casos cuasi-familiares o contratistas por oficios), desplegando estrategias de autoconstrucción en algunas etapas o modalidades de ayuda mutua, colectiva y organizada —como parte de la producción autogestionaria— con el fin de abaratar costos y maximizar la utilización del crédito

recibido por el PAV en una mejora de las calidades de los materiales constructivos.[17]

La producción autogestionaria habilitó entonces la incorporación de nuevos actores económicos —de distintos tamaños— al sistema de vivienda local (cooperativas de trabajo, microempresas/familiares), diversos procesos mixturados de producción (construcción estandarizada, construcción por contratación de oficios, ayuda mutua, autoconstrucción, etc.) y prácticas de reducción de costos (en tareas sencillas de obra —revoques, pinturas, limpiezas, etc.—, compras colectivas de materiales, entre otras prácticas). Esta flexibilidad que aporta la autogestión tuvo por resultados viviendas construidas a gusto, medida y necesidades de las familias destinatarias —familias que desde la elección y compra de inmuebles ya son parte y actores activos del proceso (Zapata, 2017)—. Esto se expresó en una fuerte correlación entre necesidades habitacionales y características físicas de las viviendas y la inexistencia de alteraciones de lo físicamente construido en los 46 proyectos finalizados.[18] Las organizaciones toman todas las decisiones del proceso productivo y llevan el control sobre lo producido, lo que en la práctica se expresó en un fuerte límite a la maximización de ganancia por parte de las empresas a costa de la calidad de sus proyectos.

La producción autogestionaria, además de construir viviendas más bellas, de mejor calidad, insertas en la trama urbana y, en principio, de mayor adaptabilidad a las necesidades habitacionales de los adjudicatarios, generó un proceso de eficientización del gasto de los recursos del Estado. Pues tal como se puede ver en el próximo cuadro, el ahorro generado por la producción autogestionaria representó el 40% promedio con relación a las obras "llave en mano" llevadas adelante por el Estado local al mismo tiempo.

17 La mayoría de las cooperativas aportaron fondos propios complementarios a los del PAV durante las obras para sostener baches del financiamiento prolongados por las ineficiencias propias del IVC y/o mejorar la calidad de las terminaciones de sus viviendas.

18 Sólo se registraron alteraciones en aquellas viviendas en las que se planificaron en el diseño crecimientos internos. Es decir, viviendas construidas a doble altura para, en función de las necesidades y/o crecimiento familiar, poder ampliar las viviendas.

Cuadro 1
Costo de obra promedio por unidad de vivienda construida según programa. CABA. 2007.

Programa	Costo de unidad de vivienda —en $—
Producción estatal "llave en mano masiva"	
PFCV a través del Viví en tu Casa	78.476,31
Producción estatal "llave en mano focalizada"	
Recuperación de la Traza de la ExAu3	61.228,98
Rehabilitación del Hábitat en el Barrio de La Boca	76.670,70
Producción autogestionaria con fondos estatales	
Cooperativa EMETELE (MTL)	40.484,92*

* Este costo cubrió también infraestructura sociourbana y gastos extras.
Fuente: Elaboración propia en Zapata (2017), con base en Apaolaza (2008) y diversas fuentes de información pública.

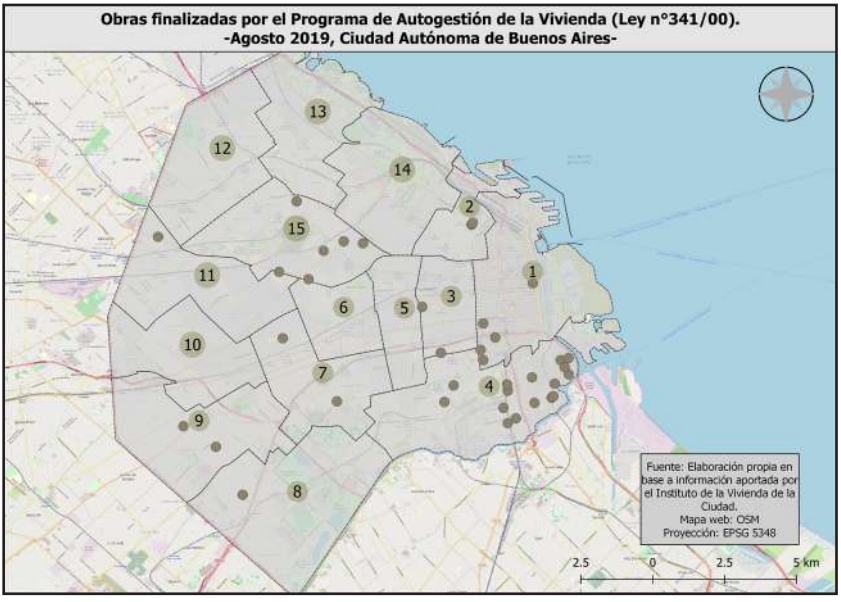
Al tratar de explicar esta eficientización en el uso de los recursos públicos, se verificó que esto depende de la finalidad no económica —de bien de uso— que tienen las viviendas autogestionarias. Al tratarse de un capital desvalorizado, lo que se evita es, por un lado, la generación de una plusvalía económica (que exacerba los costos) y por el otro, lo que Carlos Chile (referente del MTL) llamaba una "plusvalía política", que deriva de los costos generados por la burocracia estatal y los altos niveles de corrupción del Estado. Además, estos proyectos tienen la particularidad de que los fondos son administrados por organizaciones sociales que tienen por objetivo que el crédito recibido (que es finito) les alcance para finalizar la obra, por lo que generaron prácticas de ahorro que maximizaron la utilización del crédito.

Por último, en relación con las pautas de localización de las cooperativas, se verificó una concentración en la zona centro-sur de la ciudad, con algunos casos en la zona de Chacarita, Caballito, Villa Crespo y Palermo "Soho". Vale remarcar que una operatoria del PAV se localizó en la comuna 8[19] (tradicionalmente reservada para la vivienda estatal "llave en mano", como se vio anteriormente). Fueron los propios cooperativistas los que, como parte del proceso autogestionario, decidieron la localización de sus propios terrenos y salieron a buscarlos. Pues a la hora de elegir dónde vivir, todas eligieron barrios cercanos a sus lugares de procedencia, disputando los patrones tradicionales de localización e integración social para la población destinataria de vivienda estatal.

19 Incluso esta cooperativa no se localiza en la periferia predilecta para la vivienda estatal, sino en la zona más tradicional —de casas bajas— de Villa Lugano y por familias con trayectoria residenciales en el barrio.

Mapa 1

Localización de la producción autogestionaria en CABA. 2019.



Fuente: Elaboración propia con base en QGIS.

La mixtura de los proyectos con la trama urbana evitó procesos de estigmatización social y creación de fronteras simbólicas entre vecinos y cooperativistas. Dos factores abonaron a esto: la escala de los proyectos y sus diseños arquitectónicos, lo que permitió invisibilizar la condición de vivienda estatal de estos inmuebles (Zapata, 2017). Las escalas, los diseños y el capital locacional que ofrecen estos proyectos autogestionarios habilitan a sus usuarios procesos de apropiación tanto de las viviendas como de los complejos, que generan un diferencial significativo en materia de política habitacional.

Evidentemente, políticas promotoras de la participación social como el PAV lograron resultados al menos distintos a los producidos por la convencional política habitacional local, cuestionando la conceptualización sectorial —techista y mercantil— de la vivienda (priorizando su condición de bien de uso), disputando los patrones tradicionales de localización, centralidad e integración social para la población destinataria de la vivienda estatal y puso en el eje del debate las posibilidades de ejercicio del derecho al hábitat digno y a la ciudad para los destinatarios de la política habitacional.

No obstante el derrotero que mostraron los modos de producción alternativos de la vivienda estatal (el autogestionario, pero incluso

el "llave en mano focalizado"), con involucramiento de otros actores económicos no tradicionales (como cooperativas, mutuales, pequeñas empresas constructoras), prácticas de producción que eficientizaron el gasto público y con resultados que tuvieron el potencial de resignificar el sentido de lo social en la producción de la vivienda estatal, nunca dejaron de ser operatorias marginales y poco priorizadas presupuestariamente por el gobierno local. Tampoco lograron quebrantar las alianzas económicas y políticas tradicionales del sector. Pues evidentemente, a pesar del peso de los resultados sociales y económicos que mostraron estas experiencias alternativas, las articulaciones de intereses políticos y, fundamentalmente, económicos entre sectores públicos y privados vinculados a construcción de vivienda resultaron de mayor peso a la hora de definir el perfil de la política habitacional.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Este capítulo tuvo por propósito problematizar el modelo de gestión de la política habitacional argentina prestando específica atención a la priorización del aspecto económico por sobre el social de la construcción de vivienda estatal ejecutada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Para ello se recurrió al análisis de lo producido por los modos de producción de hábitat impulsados por el Estado local (producción mercantilizada de las viviendas "llave en mano" masiva y focalizada y la producción autogestionaria de hábitat) a través del análisis casuístico de un conjunto de políticas de hábitat ejecutadas desde la pos-crisis de 2001 hasta la actualidad.

Desde una metodología cualitativa se verificó que la política habitacional estructuralmente priorizó una tipología productiva de vivienda orientada a la satisfacción de reproducción de ganancia de un sector rector del sistema de acumulación (como es el sector de la construcción) por sobre la satisfacción de las necesidades básicas de reproducción de vida de trabajadores con necesidades habitacionales. Pues evidentemente la producción de vivienda estatal desde un enfoque estrictamente económico pierde el carácter de integralidad que debiera tener una política habitacional.

El análisis demostró que experiencias alternativas de producción de vivienda a la históricamente priorizada (la autogestionaria, pero incluso la "llave en mano focalizada") habilitaron el desarrollo de nuevos submercados de producción de vivienda estatal que renovaron y cuestionaron al sistema tradicional, permitieron el ingreso de nuevos actores sociales y económicos al sector que posibilitaron un desarrollo más integral de la política y además, en algunos casos, hasta generaron una brecha para la transformación social. Específicamente las experiencias autogestionarias de producción de hábitat impulsaron disputas

concretas por el derecho a la belleza, al hábitat digno y a la ciudad. Pero, además, a partir del programa de autogestión se pudieron colar experiencias contraculturales, orientadas a la construcción de ciudades más equitativas, promotoras de la participación social en las tomas de decisiones del diseño y ejecución de las políticas de hábitat, y que —incluso— habilitaron procesos de reapropiación de comunes urbanos.

Por lo que el análisis realizado en este capítulo reveló que los modos de producción de las viviendas estatales impulsados por las distintas políticas públicas habitacionales se configuran como un factor clave habilitante —o no— de soluciones más integrales al problema de la falta de vivienda y el acceso a un hábitat digno y a la ciudad. En un escenario como el actual, en el que la política habitacional dejó de ser una prioridad por parte del aparato estatal, reflexionar sobre sus productos y resultados es primordial para asumir el desafío de buscar alternativas más integrales a la producción masiva de vivienda estatal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Apaolaza, Ricardo (2008). *La experiencia popular autogestiva del Barrio Monteagudo de la Ciudad de Buenos Aires. Seminario Ciudad y programas de hábitat* (pp. 1-30). Universidad Nacional General Sarmiento.

Castells, Manuel (1970). *La cuestión urbana*. Siglo Veintiuno Editores.

Denzin, Norman y Lincoln, Yvonna (1994). Introduction: Entering the field for cualitative research. En Norman Denzin e Yvonna S. Lincoln (Comps.), *Handbook of qualitative research* (pp. 1-18). Sage Publications.

Dunowicz, René y Boselli, Teresa (2009). Habitar en la vivienda social de Buenos Aires. En Juan Manuel Borthagaray, *Habitar Buenos Aires: Las manzanas, los lotes y las casas* (p. 288). SCA y CPAU.

Fernández Wagner, Raúl (2004). La construcción y deconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 19 (50), 13-22.

Fernández Wagner, Raúl (2007). *La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina*. XIII Encuentro de la Red ULACAV y V Jornada Internacional de Vivienda Social "El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y desafíos de la realidad actual". Valparaíso: Red ULACAV.

Jaramillo, Samuel (1994). *Hacia una teoría de la renta del espacio urbano*. Ed. Universidad de los Andes - Instituto de Geografía Agustín Codazzi.

Kaztman, Rubén (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Najman, Mercedes (2020). *¿Vivir mejor? Análisis de las trayectorias hacia la vivienda social y las transformaciones sobre las situaciones de exclusión de sus habitantes*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales). Universidad de Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. CEDES – G.E. CLACSO.

Oszlak, Oscar (1982). Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico*, 21 (84), 531-548.

Pelli, Víctor (1994). *Autoconstrucción: El camino hacia la gestión participativa y concertada del hábitat*. Universidad Nacional del Nordeste.

Pírez, Pedro (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades*, 7 (28), 1-19.

Rodríguez, María Carla (1998). *Descentralización de la política habitacional: consideraciones sobre las reconfiguraciones de las relaciones estado-mercado en el nivel local a partir de dos estudios de casos*. 3º Jornadas Internacionales Estado y Sociedad: La reconstrucción de la esfera pública. Buenos Aires.

Rodríguez, María Carla (2009). *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*. Espacio Editorial.

Rodríguez, María Carla (2021). Producción autogestionaria de comunes urbanos: la larga marcha para trascender la alienación residencial. En María Carla Rodríguez, *Hábitat, autogestión y horizonte socialista*. Edit. El Colectivo.

Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, María Mercedes; Procupez, Valeria; Vio, Marcela; Ostuni, Fernando; Mendoza, Mariana y Morales, Betsy (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. AEU-IIGG/FSOC-UBA y HIC-AL.

Rodríguez, María Carla; Rodríguez, María Florencia; Zapata, María Cecilia y Arqueros Mejica, Soledad (2018). *Procesos de reurbanización de villas en Buenos Aires: ¿aliento a la valorización del mercado inmobiliario informal?* IV Seminario Internacional: "La Producción de la Ciudad Latinoamericana en el Neoliberalismo". RELATEUR.

Sautú, Ruth (1999). *El método biográfico*. Editorial de Belgrano.

Thwaites Rey, Mabel (2005). El estado: notas sobre su(s) significado(s). En Mabel Thwaites Rey y Andrea López, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Prometeo.

Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. Edit. Edicol.

Usina, Centro de trabalhos para o ambiente habitado (2012). *Projeto de reassentamento da comunidade de Pequiá de Baixo*. Mimeo.

Valles, Miguel (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Editorial Síntesis.

Yujnovsky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1995-1981*. Grupo Editor Latinoamericano.

Zapata, María Cecilia (2013). *El programa de autogestión para la vivienda: el ciclo de vida de una política habitacional habilitante a la participación social y del derecho al hábitat y a la ciudad*. Documento de Trabajo N° 36. Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).

Zapata, María Cecilia (2017). *La política habitacional porteña bajo la lupa. De los programas llave en mano a la autogestión del hábitat*. Teseo.

Zapata, María Cecilia (2020). La participación social en la reurbanización de villas. ¿Practicas habilitantes del derecho a la ciudad? *Revista Bitacora Urbano-Territorial*, 30 (1), 91-102.

Zapata, María Cecilia (2021). Cooperativismo autogestionario de hábitat y asociativismo vecinal. El caso del Programa de Autogestión de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina). *Revista Hábitat y Sociedad*, (14), 139-158.

Zapata, María Cecilia (2024). Territorios en disputa: ¿La autogestión de hábitat como estrategia de reapropiación de comunes urbanos? *Revista de Estudios Andaluces*, (47), 28-52.

Camila Chiara, Jonathan Grauberger,
María Cecilia Zapata y María Carla Rodríguez

UNA CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL NACIONAL Y SU INSERCIÓN EN LA DINÁMICA TERRITORIAL EN LOS MUNICIPIOS COSTEROS DE LA RMBA[1]

INTRODUCCIÓN

Con posterioridad a los años 1970 y el despliegue del neoliberalismo como forma de reproducción de las ciudades, el deterioro progresivo de las condiciones de vida de un segmento cada vez mayor de los trabajadores tuvo una manifestación contundente en el agravamiento de la situación habitacional de millones de argentinos. El empeoramiento de este aspecto fundamental de las condiciones de vida cotidiana de la población trabajadora puede observarse en dos fenómenos concurrentes que se desplegaron a partir de la recuperación democrática en los tempranos ochenta: por un lado, la ocupación de edificios en áreas centrales consolidadas y el paulatino repoblamiento de villas erradicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Cravino, 2006; Cravino *et al*., 2010; Rodríguez, 2005) y, por otro, la emergencia de nuevos asentamientos informales en las periferias del Área Metropolitana de Buenos Aires cuya primera ola se gestó a partir de ocupaciones organizadas de tierras (Izaguirre y Aristizábal, 1988; Merklen, 1997; Vommaro, 2007). Ahora bien, este proceso de suburbanización de sectores trabajadores crecientemente empobrecidos se dio en paralelo con la suburbanización de las élites —sectores de altos y medio-altos ingresos— a través de la confor-

1 Dentro de la categoría de municipios con frentes costeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires incluimos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que si bien por su estatus jurisdiccional no es un municipio, a los fines de este trabajo fue incorporada por su condición de gobierno local que integra una franja continua del territorio metropolitano con frente costero sobre el Río de la Plata.

mación de barrios cerrados —también— en periferias metropolitanas, muchas veces con grados de informalidad, pero con buena accesibilidad y confort (Vidal Koppmann, 2001; Clichevsky, 2009). Asimismo, se desarrollaron procesos de renovación urbana en zonas colindantes a centros tradicionales (Galgano y Zapata, 2024; Romano, 2019; Vesclir y Rodríguez, 2018) y sobre frentes costeros, configurando nuevas áreas de centralidad urbana que dieron cabida a nuevos espacios residenciales "deluxe" y nuevas actividades de ocio, comerciales, terciarias, turísticas y culturales (Wertheimer, 2018; Ramírez Casas, 2022).

Esta reproducción desigual y fragmentada del suelo urbano puso de manifiesto la incapacidad de una enorme cantidad de familias trabajadoras para acceder a la vivienda y al conjunto de infraestructuras, equipamientos y servicios que ofrece la ciudad. Pero esta no es una novedad del neoliberalismo. El déficit habitacional en la Argentina es histórico y estructural. Ya a principios del siglo pasado, en 1907 la Huelga de Inquilinos impulsada por mujeres pobres de la ciudad, exponía las malas condiciones de vida en los conventillos donde alquilaban y la imposibilidad de pago frente a los frecuentes aumentos de precio del alquiler. La explosión de "villas miseria" como formas de acceso al suelo urbano durante los procesos de migración del campo a las ciudades en los albores del modelo de industrialización de los años 1930/1940 fue otra expresión de un déficit cuantitativo que incluso impulsó algún tipo de intervención estatal al respecto. Tras la instalación del neoliberalismo mediante la dictadura cívico-militar y medidas que estrecharon aún más las opciones de acceso al suelo y la vivienda, se generaron las condiciones para la explosión de las modalidades informales de acceso al hábitat. La pandemia de COVID-19 volvió a exponer la situación de criticidad habitacional en la que viven millones de familias trabajadoras, mediante un confinamiento prolongado, que se hizo imposible de sostener en los barrios populares, por la situación de hacinamiento y malas condiciones de habitabilidad de las viviendas. Las últimas cifras del ReNaBaP (Registro Nacional de Barrios Populares, 2023) registraron 6.467 barrios populares en todo el país, en el que viven aproximadamente 1.237.795 familias. A esta crisis habitacional de los sectores populares, en los últimos años se le sumó la crisis por alquiler de los sectores medios trabajadores.

La progresiva tipificación y comprensión pública del problema habitacional y su carácter estructural llevó a que, desde el Estado, desde principio del siglo pasado (Fernández Wagner, 2007; Ferme *et al.*, 2016), se procurara desmercantilizar el acceso a la vivienda para aquellos sectores sociales que no podían acceder a la misma apoyados en sus ingresos o en las condiciones crediticias existentes a través del mercado (Yujnovsky, 1984). A lo largo del siglo XX y XXI se ensayaron

distintas tipologías de intervenciones orientadas a la producción pública de vivienda nueva y/o al mejoramiento de las existentes.[2] Pero el Estado, a partir de normativas y del diseño e implementación de políticas públicas, resuelve o agudiza (O'Donnell y Oszlak, 1981) el problema del acceso a la vivienda y un hábitat adecuado. También establece el perfil de los actores que intervienen en la producción, la localización de las viviendas y el perfil de los destinatarios. Esto ocurre en un marco de interacción con otros actores sociales que cuentan con distintos niveles de poder y capacidades de incidencia. El producto de esas interacciones se plasma en la forma que asume la política habitacional como proceso así como en sus productos concretos (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

Sobre la base del derrotero de la cuestión de la vivienda, este capítulo tiene por objetivo analizar la política habitacional de construcción y mejoramiento de vivienda estatal nueva[3] ejecutada en el período 2019-2023 por el gobierno nacional. Se indagaron las actuaciones de los distintos ministerios ocupados de dar respuesta al déficit habitacional; las características que asumieron las intervenciones ejecutadas y su inserción en la dinámica territorial pospandémica. Se consideró como caso de estudio el área configurada por las jurisdicciones costeras de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) (Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López, CABA, Avellaneda, Quilmes y Berazategui).

Se recurrió a una estrategia metodológica de tipo mixta, articulando distintas fuentes de información primarias y secundarias, tanto cuantitativas como cualitativas. Con el fin de poner en diálogo las intervenciones públicas en materia de vivienda y mejoramiento barrial con el déficit habitacional, a partir de fuentes secundarias de información (Censo 2022 y ReNaBap 2023) se realizó una caracterización sintética del déficit habitacional de los municipios bajo estudio, para dimensionar el problema habitacional en el corredor costero. A partir de la recuperación de información aportada por los organismos rectores de la política habitacional (información estadística, informes de coyuntura, informes de gestión, etc.) y procesada mediante técnicas cuantitativas (procesamiento y análisis de valores de las matrices confeccionadas) y cualitativas (identificación de núcleos temáticos), se realizó una descripción exhaustiva de las políticas a escala nacional (el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Desarrollo Social) y un estudio de la ejecución a escala municipal que permite relacionar

2 Este tema se desarrolla en profundidad en el capítulo de María Cecilia Zapata, en este volumen.

3 La selección como unidad de análisis de las políticas orientadas a la construcción de obra nueva o al mejoramiento se sustenta en que la política de producción de suelo no tuvo implementación en los municipios que conforman el AMBA.

déficit con políticas y establecer algunas reflexiones surgidas de la indagación. Finalmente, estudiamos los municipios de la RMBA con frente costero para explorar los modos en que las políticas de hábitat se desplegaron —o no— sobre dichas zonas, sujetas a procesos de renovación y revalorización en curso o potenciales.

1. VIVIENDA, POLÍTICA Y DÉFICIT HABITACIONAL: ALGUNAS PRECISIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES DE PARTIDA

Según Engels ([1873] 2006), el problema de la falta de vivienda radica en las condiciones sociales de su producción dentro del sistema capitalista. La vivienda cumple una doble función: es fundamental para la reproducción de la vida del trabajador, en la medida en que satisface una necesidad biológica, y es una mercancía que se compra y vende en el mercado. Esto implica que la vivienda tiene un valor de uso, pero al estar inserta en los circuitos de intercambio mercantil, también posee un valor de cambio (Pradilla Cobos, 1987; Topalov, 1979). Esta dualidad limita la capacidad de acceso a la vivienda para las familias trabajadoras que no pueden pagar por ella en el mercado. Además, la vivienda incorpora en su valor de cambio el precio del suelo, un bien finito y monopolizable. Jaramillo (1994) argumenta que la necesidad de suelo para la producción de vivienda genera prácticas especulativas vinculadas a la variación del precio de la tierra rural al convertirse en urbana. Esta dinámica influye en la fijación de sobreganancias en forma de renta del suelo urbano, que se refleja en el precio final de las viviendas. Según Topalov (1979), esta lógica de producción mercantil hace que el precio de la vivienda sea inaccesible para gran parte de la población. Para mitigar los conflictos sociourbanos generados por esta limitación surgieron históricamente las políticas públicas de vivienda. Tanto Topalov (1979) en el contexto europeo como Pradilla Cobos (1987) en las ciudades latinoamericanas, plantean que las primeras políticas de vivienda del siglo XX no sólo enfrentaban las contradicciones inherentes a la reproducción de la fuerza de trabajo, sino que también dotaban de mayor legitimidad ideológica al sistema capitalista.

La intervención estatal desmercantiliza el acceso a una vivienda para aquellas familias trabajadoras que no pueden acceder a la misma a través del mercado. Sin embargo, cuando el Estado interviene mediante la producción de vivienda estatal puede modelar la vida cotidiana de las familias trabajadoras destinatarias de las políticas y sus formas de organización social (en términos del acceso a las estructuras de oportunidad ligadas con el hábitat y las condiciones de localización en las cuales está inserto) (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). La política habitacional determina las características del proceso de producción de la vivienda estatal, como el perfil de los participantes en la producción

(diversificando la tipología de actores productores de la política), la ubicación de las viviendas (para contrarrestar, por ejemplo, procesos de renovación urbana) y las características de las familias beneficiarias (generando efectos redistributivos de riqueza). Este proceso se desarrolla en interacción con otros actores sociales, que tienen diferentes grados de influencia, afectando así el alcance y la forma de las respuestas que brinda la política habitacional (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Yujnovsky (1984) destaca que las políticas habitacionales también inciden en el sector productor de vivienda, configurando quiénes pueden ser los oferentes. Mientras una determinada tipología de política puede impulsar acciones desmercantilizadoras, por ejemplo, mediante subsidios que favorecen el acceso a viviendas adecuadas para sectores precarizados, la producción de viviendas puede efectuarse de forma mercantilizada (mediante empresas constructoras privadas que construyen viviendas de baja calidad pero con amplio margen de ganancia) o desmercantilizada (mediante transferencia de recursos a organizaciones sociales para la producción autogestionaria).

Si bien existe una noción general acerca del *déficit habitacional*; no obstante, la complejidad de las situaciones abarcadas exige una diferenciación entre sus diversos tipos, formas de déficit y las diversas respuestas al mismo. El déficit habitacional cuantitativo refiere a aquellos hogares que residen en viviendas cuya calidades constructivas, en términos de materiales, las hace irrecuperables y que, por tanto, deben ser reemplazadas por nuevas unidades. Además, hogares que residen en buenas viviendas pero que, debido a su tamaño, resultan inadecuadas para albergar a sus ocupantes generando distintos niveles de hacinamiento (definido como más de dos personas por cuarto), también contribuyen a situaciones deficitarias de tipo cuantitativo. Por otro lado, el déficit cualitativo corresponde a hogares que, aunque habitan en viviendas con características de precariedad (tales como falta de terminaciones y carencia de instalaciones sanitarias), estas pueden ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento.

Esta distinción en el índice del déficit habitacional permite deducir la tipología de política pública necesaria para su resolución. Guevara (2010), dentro de una amplia constatación de bibliografía, sostiene que es más eficiente abordar el déficit recuperable (cualitativo) mediante políticas de mejoramiento y rehabilitación del parque habitacional existente, en lugar de enfocarse únicamente en la construcción de nuevas viviendas, ya que el déficit irrecuperable (cuantitativo) requiere necesariamente la producción de unidades habitacionales nuevas. El hacinamiento por cuarto puede ser abordado mediante una combinación de ambos enfoques, dado que en algunos casos es posible ampliar la vivienda (cuando reside un solo hogar y la vivienda está en buen

estado), mientras que en otros casos es necesaria la construcción de una nueva vivienda (debido a la cohabitación o a la imposibilidad de ampliación).

2. CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE LOS MUNICIPIOS CON FRENTE COSTERO DE LA RMBA[4]

En el presente capítulo se abordan los municipios con frente costero de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA),[5] a saber, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y siete municipios del Gran Buenos Aires. En el eje norte se encuentran Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre; en el sur, Avellaneda, Quilmes y Berazategui. Este corredor, de aproximadamente 135 kilómetros de costa (donde Tigre y San Fernando son costeros en relación con el Delta del Paraná, mientras que el resto de los distritos comparten la costa del Río de la Plata), concentra a 5.679.492 personas (Censo, 2022), de las cuales 193.588 familias viven en 369 barrios populares registrados (ReNaBaP, 2023).

Es relevante señalar que el frente costero analizado no es homogéneo (Acevedo *et al.*, 2022; Wertheimer, 2024). La costa de la zona norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la costa de los municipios de la zona norte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Colella, 2022) parecen ser más asimilables entre sí que la costa de la zona sur de la ciudad y de los municipios del sur del AMBA. Las zonas costeras del norte de la ciudad, así como las costas de los municipios de Vicente López y San Isidro, tienden a presentar un mayor desarrollo urbano y una mejor calidad de vida en comparación con el resto del frente costero. Estas áreas son conocidas por sus altos estándares de urbanización, con costaneras renovadas, espacios públicos acondicionados para el esparcimiento, la realización de deportes y áreas para puestos gastronómicos ambulantes (*food trucks*). Los accesos a estas costaneras son adecuados mediante calles pavimentadas y zonas residenciales de alto poder adquisitivo. Hacia el norte, la zona bajo San Fernando es un área residencial de sectores medios-altos, que convive con guarderías náuticas, marinas y una costanera pública —también— rehabilitada recientemente, lo que la asimila al resto de los municipios del norte. Pero el distrito de Tigre presenta una mayor fragmentación. Cuenta con una costanera central orientada al turismo, donde coexiste el barrio popular Garrote y, hacia el norte, a la altura de Rincón de Milberg, se

4 Este apartado se reconstruyó con la información disponible del Censo (2022) y el ReNaBaP (2023).

5 La selección de los casos de estudio fue intencional, basada en el supuesto de que la política habitacional intervino diferencialmente hacia el norte y el sur de la ciudad de Buenos Aires en su anclaje metropolitano.

encuentra un conjunto de barrios populares (Juan Pablo II, Soeva, El Ahorcado, El Alge), seguidos de barrios cerrados (Albanueva, Nordelta, Marinas Golf) y guarderías náuticas/marinas (Tigre Boat Club, Marinas Bay, Club Delta Argentino). Esta zona también se ve afectada por la problemática de la contaminación de la cuenca del Río Reconquista.

En contraste, las zonas costeras de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires y los municipios del sur (Cirio y Munafó, 2019) se encuentran más comprometidas en términos de infraestructura y servicios públicos, con una fuerte concentración de barrios ReNaBaP en sus territorios (como se vio en los mapas previos, particularmente pronunciado en el municipio de Quilmes). Aunque existen áreas desarrolladas urbanísticamente, este proceso ha sido más limitado y menos uniforme. A pesar de los esfuerzos recientes para revitalizar estas áreas mediante obras de renovación sobre el espacio público de las costaneras (el Parque del Río en la Ribera de Avellaneda, Parque La Ribera de Quilmes en este municipio y la costanera de Hudson en Berazategui), históricamente han enfrentado problemas ambientales y de infraestructura que han frenado ese desarrollo en comparación con el norte.

Durante el periodo 2010-2022, el frente costero registró un incremento de la población en un 8,35%. El eje norte se distingue del eje sur por presentar una variación intercensal menor que el eje sur e incluso menor que el promedio del frente costero; aunque la excepción es el municipio de Tigre que registró un incremento de población del 18,7%. En el corredor sur, la variación relativa de la cantidad de población resultó ser bastante pareja, no obstante, se destaca Berazategui con un incremento del 10,6% de población durante el período entre censos. En ambos casos, los municipios situados más lejos de la ciudad central registraron incrementos significativos de población, lo que da cuenta del dinamismo de la expansión de la suburbanización en estos municipios de la segunda corona.[6]

6 Y que en el período ya se manifiesta en la configuración de una tercera corona.

Cuadro 1
Variación intercensal absoluta y relativa de la población. Municipios con frente costero de la RMBA, 2022

Jurisdicción	Población		Variación absoluta	Variación relativa (%)
	2010	2022		
CABA	2.890.151	3.121.707	231.556	8,00
Vicente López	269.420	282.281	12.861	4,80
San Isidro	292.878	297.282	4.404	1,50
San Fernando	163.240	171.616	8.376	5,10
Tigre	376.381	446.949	70.568	18,70
Avellaneda	342.677	367.554	24.877	7,30
Quilmes	582.943	633.391	50.448	8,70
Berazategui	324.244	358.712	34.468	10,60
Total frente costero	**5.241.934**	**5.679.492**	**437.558**	**8,35**

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.

Al hacer foco en la distribución intradistrital del universo poblacional en barrios ReNaBaP, es posible advertir que CABA es la jurisdicción con mayor cantidad de familias residentes en barrios populares, reuniendo la mitad del total de los municipios bajo estudio (51,47%). A continuación se observa que la cantidad de familias en barrios ReNaBaP tiende a distribuirse en un sentido ascendente en relación con la mayor distancia con respecto a la ciudad central, y a su vez, superior en el eje sur con respecto al eje norte. Así, Quilmes concentra un 23,76% del total de familias en barrios ReNaBaP, mientras que, con menos de la mitad de los hogares, se encuentran Tigre con el 8,37% y Avellaneda con el 7,60%. En el caso del resto de los distritos del norte, estos reúnen los números inferiores pues San Isidro, San Fernando y Vicente López concentran un 3,96%, un 2,09% y un 1,65% del total de las familias en municipios con frente costero respectivamente. Sin embargo, Berazategui es el distrito con la menor cantidad de familias en barrios populares, ya que representa apenas un 1,1% dentro de la totalidad, por lo que se constituye como una clara excepción a las tendencias señaladas.

Cuadro 2

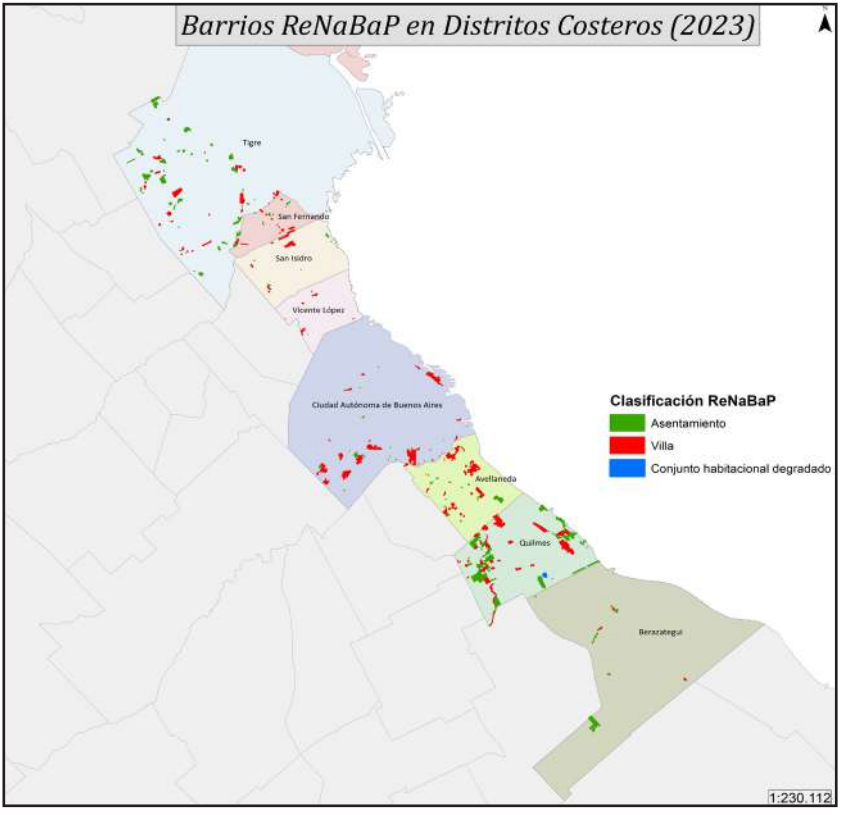
Cantidad de barrios, viviendas y familias registradas en el ReNaBaP. Municipios con frente costero de la RMBA, 2023

Jurisdicción	Barrios	Viviendas	Familias
CABA	49	73.195	80.517 (51,47%)
Vicente López	15	2.346	2.583 (1,65%)
San Isidro	17	5.627	6.191 (3,96%)
San Fernando	21	2.977	3.275 (2,09%)
Tigre	67	11.893	13.088 (8,37%)
Avellaneda	45	10.798	11.881 (7,60%)
Quilmes	72	33.780	37.165 (23,76%)
Berazategui	11	1.566	1.723 (1,10%)
Total frente costero	**297**	**142.785**	**156.423 (100%)**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ReNaBaP. Observatorio de Barrios Populares, 2023.

Mapa 1

Barrios ReNaBaP en los municipios de frente costero de la RMBA, 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos del ReNaBaP. Observatorio de Barrios Populares, 2023.

Respecto de la disponibilidad de servicios públicos (ver Cuadro 3), más del 94% de los hogares de los municipios con frente costero cuentan con *agua de red pública* dentro de sus viviendas. Si se focaliza en ambos ejes, el eje norte cuenta con mejor provisión que el sur, registrando valores apenas más elevados. Ahora bien, si la mirada se concentra en la disponibilidad de agua de red en los barrios ReNaBaP, lo que se verifica es que sólo el 21,9% de los barrios populares cuentan con conexión formal a la red de agua con factura, en tanto que el 61,6% de los barrios cuenta con conexiones irregulares.

En cuanto al *gas de red*, la situación es más heterogénea. Los municipios lindantes a la ciudad central cuentan con mayor conexión del servicio con relación al resto de los partidos del frente costero. En Vicente López, el 81,23% de los hogares utilizan gas de red para cocinar y en Avellaneda este valor alcanza al 71,73%. De todos modos, aún así, el eje norte pareciera estar en una mejor situación, con la excepción de Tigre que registra el valor más bajo (51,04%). Por contrapartida, el 96,3% de los barrios ReNaBaP no tienen conexión a gas.

El mismo patrón se repite con la extensión de la *red cloacal*: a medida que el foco se aleja de la CABA, la cantidad de hogares con baño con desagüe a red pública comienza a descender. De todos modos, aquí también se hace notoria la diferencia entre el eje norte y el eje sur. Mientras que en el norte —con la excepción de Tigre— los valores rondan entre el 92 y el 97%, en el eje sur la cantidad de hogares con baño con desagüe a red pública oscila entre el 75 y el 80%. Tanto en el tendido de la red de gas como en la red cloacal, Tigre se presenta irrumpiendo las tendencias del corredor norte. En el caso de la red cloacal sólo el 34% de los hogares cuentan con la provisión de este servicio. Tomando como unidad de análisis los barrios ReNaBap, solo el 13,8% de los barrios contemplados en el corredor tiene conexión formal a la red cloacal.

Cuadro 3

Indicadores de disponibilidad de servicios públicos. Municipios con frente costero de la RMBA, 2022

Jurisdicción	Hogares particulares	% de hogares con agua de red pública dentro de sus viviendas	% de hogares con gas de red	% de hogares con baño con desagüe a red pública (cloaca)
CABA	1.406.735	98,94	78,53	98,79
Vicente López	114.743	99,51	81,23	97,97
San Isidro	110.559	98,96	77,24	93,87
San Fernando	60.344	97,87	65,44	92,35
Tigre	147.150	96,07	51,04	34,01
Avellaneda	134.851	97,50	71,73	80,26
Quilmes	214.681	94,44	60,10	77,22
Berazategui	116.419	96,52	62,41	75,94

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.

A la hora de indagar en las condiciones habitacionales de las viviendas asociadas a un tipo de déficit cualitativo recuperable, se replica la tendencia principal que supone que a mayor distancia de CABA, mayor es la precariedad existente, relación que se ve reforzada secundariamente en el eje sur por sobre el norte, con excepción de Tigre. Así, en CABA el 1,13% de los hogares reside en viviendas con piso de tierra o ladrillo suelto, un 1,06% lo hace en hogares sin provisión de agua por cañería dentro de la misma y un 1,91% no dispone de un inodoro con descarga de agua. Estos valores descienden tanto en Vicente López como en San Isidro —con excepción de la ausencia de inodoros con descarga pues alcanzan al 1,97% y al 3,73% de los hogares respectivamente—, mientras que en San Fernando y en Avellaneda los hogares sin agua por cañería dentro de la vivienda ascienden a 2,13% y 2,50%, y aquellos sin inodoro alcanzan el 6,93% y el 6,83% respectivamente.

Sin embargo, el salto más considerable se da en aquellos municipios más alejados de la ciudad central, pues en Tigre, en Berazategui y en Quilmes, el 3,91%, el 3,48% y el 5,56% de los hogares no dispone de provisión de agua por cañería en sus viviendas respectivamente, mientras que el 10,96%, el 11,36% y el 14,35% no dispone de inodoro con descarga de agua. En lo que refiere al tipo de suelo, los hogares en viviendas con suelo precario tienden a rondar el 1% en todos los distritos, encontrándose entre los valores extremos el 0,85% de Vicente López y el 1,42% de Tigre y de Quilmes.

Cuadro 4

Indicadores de condiciones habitacionales (casas tipo B). Municipios con frente costero de la RMBA, 2022

Jurisdicción	Hogares particulares	% de hogares en viviendas con piso de tierra o ladrillo suelto u otro material	% de hogares sin provisión de agua por cañería dentro de la vivienda	% de hogares sin inodoro con descarga de agua dentro de la vivienda
CABA	1.406.735	1,13%	1,06%	1,91%
Vicente López	114.743	0,85%	0,49%	1,97%
San Isidro	110.559	1,01%	1,04%	3,73%
San Fernando	60.344	1,01%	2,13%	6,93%
Tigre	147.750	1,42%	3,91%	10,96%
Avellaneda	134.851	1,30%	2,50%	6,83%
Quilmes	214.681	1,42%	5,56%	14,35%
Berazategui	116.419	1,01%	3,48%	11,36%

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.

Por último, en el Cuadro 5 —donde se presentan dos indicadores que nos permiten acercarnos a las condiciones socioeconómicas de la población— también se plasman las diferencias norte y sur. Vicente Ló-

pez y San Isidro tienen más del 20% de la población de 25 años y más con estudios universitario/posgrado completo. Ambas jurisdicciones registran los valores más cercanos a la ciudad central. Dentro del mismo corredor, San Fernando y Tigre tienen valores inferiores (9,49% y 11,48% respectivamente) pero aún así son superiores a los del eje sur. Allí, a medida que la distancia a la ciudad central aumenta, disminuye la cantidad de personas de 25 años y más con estudios universitario/posgrado completo.

En relación con la condición de ocupación, en el eje sur entre el 10 y el 11% de la población económicamente activa está desocupada, hay un leve incremento decimal a medida que nos alejamos de la CABA —que registra el valor más bajo de desocupados—. El eje norte parte de valores más bajos (en Vicente López hay un 7,66% de personas desocupadas), sin embargo, la tendencia también es a incrementarse a medida que la distancia con la ciudad central es mayor, a excepción de Tigre, que registra levemente menos desocupación que San Fernando (9,31 y 9,44% respectivamente).

Cuadro 5

Indicadores de condiciones socioeconómicas. Municipios con frente costero de la RMBA, 2022

Jurisdicción	% población de 25 años y más con universitario/posgrado completo	% población de 14 años y más desocupada
CABA	24,50	7,47
Vicente López	23,95	7,66
San Isidro	21,60	8,22
San Fernando	9,49	9,44
Tigre	11,48	9,31
Avellaneda	8,10	10,35
Quilmes	7,37	10,42
Berazategui	6,33	10,66

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.

En el plano del déficit habitacional de tipo cuantitativo,[7] las tendencias derivadas de la relación establecida entre la centralidad y la periferia vuelven a manifestarse. De este modo, si bien un 4,77% de los hogares de CABA se encuentran en situación deficitaria, en los municipios colindantes este número desciende en el eje norte a un 2,75% en el caso de Vicente López y un 2,84% en el caso de San Isidro, mientras que el eje sur hace lo propio con un 3,47% en Avellaneda. Por encima de

7 Ante la ausencia de algunos indicadores necesarios aún no publicados en los resultados del Censo 2022, y dado que las políticas de intervención cualitativas sobre el déficit se localizan en barrios ReNaBaP (cuyos datos sí han sido contemplados), se ha decidido no construir un indicador integrado de déficit cualitativo.

los valores de CABA, se encuentra San Fernando con un 4,65% de sus hogares con déficit cuantitativo compuesto, Quilmes con un 5% de ellos, Berazategui con un 5,17% y finalmente Tigre con un 5,8%. Aquí se morigeran ligeramente los contrastes entre el norte y el sur a partir de la situación de San Fernando y especialmente de Tigre, que reúne los valores máximos, aunque en términos de cantidad de hogares deficitarios en números absolutos —y no en porcentaje intradistrital— es superado por CABA y por Quilmes (es decir que estos dos distritos son lo que se revelan como los que más necesitan de viviendas nuevas).

Cuadro 6

Déficit habitacional cuantitativo. Municipios con frente costero de la RMBA, 2022[8]

Jurisdicción	Viviendas particulares habitadas	Hogares	Hogares con déficit cuantitativo simple (DCS)	% del total de hogares con DCS	Viviendas irrecuperables habitadas	Hogares con déficit habitacional cuantitativo compuesto (DCC)	% del total de hogares con DCC
CABA	1391258	1406735	15477	**1.10%**	51587	67064	**4.77%**
Vicente López	113534	114743	1209	**1.05%**	1943	3152	**2.75%**
San Isidro	109286	110559	1273	**1.15%**	1871	3144	**2.84%**
San Fernando	59461	60344	883	**1.46%**	1922	2805	**4.65%**
Tigre	144863	147750	2887	**1.95%**	5688	8575	**5.80%**
Avellaneda	133402	134851	1449	**1.07%**	3231	4680	**3.47%**
Quilmes	211343	214681	3338	**1.55%**	7401	10739	**5.00%**
Berazategui	114468	116419	1951	**1.68%**	4069	6020	**5.17%**

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.

3. UNA CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL NACIONAL

El abordaje de las políticas habitacionales destinadas a subsanar el déficit durante el periodo 2019-2023 con el gobierno nacional del Frente de Todos, presidido por Alberto Fernández, buscó modificar el rumbo previo hacia un enfoque de derecho social por sobre el enfoque financiarizado que persiguió el gobierno anterior[9] (Barreto, 2022). Se

8 El déficit cuantitativo simple (DCS) se calcula restando el total de viviendas particulares habitadas del total de hogares; mientras que el déficit cuantitativo compuesto (DCC) se calcula sumando al déficit cuantitativo simple el número de viviendas irrecuperables habitadas, como ranchos, casillas o locales no construidos para habitación.

9 La política habitacional del gobierno nacional de Mauricio Macri puso un freno rotundo a la producción desmercantilizada de la vivienda social e impulsó la participación público-privada mediante actores financieros dadores de créditos como forma de acceso a la vivienda para todos los estratos sociales. Sin embargo, tras un cúmulo de desaciertos, se paralizó totalmente la producción habitacional, se agravó el déficit y dejó una cartera de deudores de créditos UVA que no pudieron hacer frente a los créditos tomados. De esta gestión, en materia habitacional, sólo se rescata la Ley del ReNaBaP impulsada por las organizaciones sociales (Barreto, 2018).

implementaron un conjunto de lineamientos con distintos propósitos que se vieron afectados por la crisis sanitaria causada por la pandemia del COVID-19 y las fuertes restricciones ocasionadas por la crisis económica y el endeudamiento externo. A ello se sumaron debates internos, cambios de autoridades y reformulaciones de áreas que impactaron negativamente.

El puntapié de esta gestión fue la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH), una demanda histórica de sectores sociales organizados y académicos vinculados al hábitat, que perseguía dejar atrás una visión sectorial de la política habitacional, impulsar mayor participación de las organizaciones sociales del hábitat en la ejecución de políticas, promover la integración sociourbana de los barrios populares y desplegar estrategias concretas de regulación del suelo y planificación territorial. No obstante, el decreto de creación de ministerios (Decreto 7/2019) también asignó estas competencias al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), lo que generó un solapamiento de funciones que será la antesala de la primera crisis interna del nuevo ministerio.

Las tensiones entre las distintas áreas de ambos ministerios, la lentitud en las tomas de decisiones en el MDTyH y la crisis que suscitó las tomas de tierras durante la pandemia, produjo —hacia finales de 2020— la renuncia de la ministra designada del MDTyH (Arq. María Eugenia Bielsa) y gran parte de su equipo de trabajo. Esto dejó por saldo: 1) la asunción de un ministro (Ing. Jorge Ferraresi, intendente bajo licencia del municipio de Avellaneda) que asumió con el objetivo de dinamizar la producción habitacional con un enfoque más tradicional (viviendista) para generar reactivación económica y la generación de empleo;[10] y 2) el traspaso de las funciones vinculadas a la urbanización de barrios populares del MDTyH a la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) del MDS. Esta reestructuración determinó una clara distribución por ministerios de la atención al déficit habitacional. Mientras el MDTyH se reservó un abordaje viviendista y cuantitativo del déficit mediante políticas de construcción de vivienda nueva y generación de suelo para distintos sectores sociales, el MDS atendió el déficit cualitativo mediante políticas orientadas a la producción de hábitat en barrios populares inscriptos en el ReNaBaP.[11] Esto se refleja

10 La meta de su gestión fue construir 75 mil viviendas nuevas por año para atender un déficit que estimaban de cuatro millones de viviendas en todo el territorio nacional.

11 El Registro Nacional de Barrios Populares se sancionó mediante el Decreto N° 358/2017 durante el gobierno de Macri a partir de un fuerte entramado organizativo de organizaciones de base que impulsaron su sanción. El mismo tuvo por objetivo el catastro de todos los asentamientos y villas del país. Inicialmente sólo se trató de un registro de barrios que dio reconocimiento formal a la existencia de los mismos, pero

en el perfil de las políticas y de los programas que fueron desarrollados en cada uno de dichos ministerios.

Las intervenciones del MDTyH se orientaron fundamentalmente a población asalariada de ingresos bajos y medios y a grupos vulnerables con necesidades habitacionales, a partir de dos grandes líneas programáticas: una orientada a la producción de suelo urbano y otra a la producción de vivienda estatal "llave en mano". En relación con la primera, mediante el Plan Nacional de Suelo Urbano (Resolución 19/2020) se avanzó, por un lado, en el *Programa Nacional de Producción de Suelo*, con el objetivo de generar lotes con servicios abastecidos de infraestructura mínima, con localización conveniente, accesible en cuanto a las capacidades de pago de los diferentes sectores sociales y aptos para programas habitacionales; y además se promovió la creación de bancos de tierras a nivel municipal y provincial para regularizar y conformar reservas de tierras públicas para la generación de políticas. De manera complementaria, también se articuló el *Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo* para impulsar talleres de capacitación en la implementación de políticas de suelo a escala local y provincial; una *Mesa Intersectorial* para el diseño de marcos legales para la ejecución de políticas de suelo, programas para la generación de lotes, aspectos tributarios y fiscales, y asistencia técnica y capacitación en políticas de suelo; y el *Observatorio de Suelo* basado en la creación de un Registro Territorial de Suelo Apto para Programas Habitacionales y Proyectos Urbanos y el propiamente dicho Observatorio Nacional de Precios del Suelo.

Con relación a la producción de vivienda estatal "llave en mano", se impulsaron distintos programas que recuperaron los fundamentos del Plan Federal de Vivienda desarrollado durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Estos programas se orientaron a impulsar la construcción de una gran cantidad de soluciones habitacionales de vivienda nueva, que además de dar una respuesta directa al déficit cuantitativo histórico, tuvieron por principal objetivo la reactivación de la obra pública como motor del desarrollo económico a partir de la reinserción laboral y el impulso a mercados

en 2018 mediante la Ley 27.453 se crea el "Régimen de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana", que declaró de utilidad pública y sujeta a expropiación a la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asentaban los barrios relevados por el ReNaBaP. También facultó al MDS para la implementación de programas y medidas concretas para la integración sociourbana de los barrios del registro. Mediante el Decreto 819/2019 se designa a la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) como autoridad de aplicación de la Ley 27.453 y se crea el FISU (Fondo de Integración Sociourbana) para financiar las actividades necesarias para ejecutar la dicha ley.

locales de materiales e insumos para la construcción. Además de esto, los nuevos programas presentaron algunas innovaciones. El programa *Casa Propia* (Resolución 16/2021), la línea cabecera de la gestión de gobierno analizada, propuso generar soluciones habitacionales en todo el territorio nacional a través de construcción de viviendas nuevas, refacciones o ampliaciones para el mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda e infraestructura básica o la provisión de equipamiento comunitario, mediante convenios de adhesiones con los institutos de vivienda provinciales y los municipios. La sublínea *Casa Propia-Construir Futuro*, presentó como innovaciones la incorporación de materiales y sistemas constructivos nuevos, la búsqueda de vinculación entre la política habitacional y el desarrollo territorial, la utilización del suelo en localizaciones convenientes dentro del tejido urbano y buscó facilitar la integración sociocomunitaria y la sustentabilidad del hábitat urbano. Por otro lado, también funcionó la sublínea *Crédito Casa Propia-Construcción*, la cual facilitó el acceso al crédito hipotecario-bancarizado a tasa cero (ajustable mediante fórmula Casa Propia[12]) con financiación del 100% (sin necesidad de contar con ahorros previos) a familias con ingresos mensuales netos del grupo familiar equivalentes a entre uno y ocho salarios mínimos, vitales y móviles (SMVyM) para la construcción de viviendas nuevas de hasta 60 m2 asentadas en lote propio. De manera similar, contó con una línea de créditos personales *Refacción*, que posibilitó el acceso al crédito para la compra de materiales y contratación de mano de obra. También dispuso de una línea para hogares damnificados por contingencias climatológicas, desastres naturales o antrópicos.

Además, este programa contó con *subprogramas* que incorporaron innovaciones de peso a la política habitacional tradicional, como la perspectiva de género, la contemplación de derechos de la tercera edad, criterios de sustentabilidad, la incorporación de nuevas tecnologías y el respeto por las tradiciones culturales. Estos subprogramas fueron: 1) *Casa Activa* (Resolución 152/2021), orientado a la construcción de viviendas para personas mayores de 60 años, adjudicadas mediante comodato, distribuidas en complejos habitacionales con equipamientos comunes y colectivos (áreas para realizar actividades educativas, deportivas y de recreación —biblioteca, pileta, parrilla, huerta— y Centros de Día con atención de salud primaria y terapéutica; 2) *Habitar Comunidad* (Resolución 265/2021), orientado al mejoramiento de la calidad de vida

12 Esta fórmula es una modalidad de actualización de las cuotas para los créditos de Casa Propia y Procrear II. El coeficiente tiene en cuenta el menor indicador entre el promedio de la variación salarial del último año y el promedio de la inflación del mismo período. Además, al reconocer que el aumento de los salarios puede variar según la rama de actividad, incorpora el Coeficiente de Variación Salarial con un aforo del 0,9.

de poblaciones rurales y pueblos originarios, mediante la construcción y ampliación de viviendas a través de la recuperación de la perspectiva de género e interculturalidad para promover el arraigo sustentable; y 3) *Autoconstrucción de Viviendas Participativas Cáritas* (Resolución 274/2021), el cual tuvo por objetivo financiar proyectos para la autoconstrucción asistida y participativa mediante la articulación con Cáritas Argentina (encargados de la adjudicación y el asesoramiento mediante equipos técnicos en cuestiones constructivas, sociales, legales y administrativas).

Desde esta cartera también se impulsó el programa *Reconstruir* para reactivar y finalizar obras de vivienda ejecutadas mediante el Plan Federal de Vivienda que fueron paralizadas y abandonadas por el gobierno de Mauricio Macri en todo el país.

Y, por último, se vuelve a impulsar el *Procrear* orientado a sectores asalariados de ingresos medios. El programa nace en 2012 bajo la gestión de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner destinado a la construcción, ampliación, refacción y terminación de viviendas mediante créditos hipotecarios a tasas subsidiadas, financiados por fondos públicos y con una asignación de créditos por sorteos transmitidos por televisión pública. Las expectativas que generó el programa fueron muy altas y logró dinamizar el sector de la construcción vinculado a las pequeñas empresas constructoras. Sin embargo, como efecto colateral del programa se produjo una escalada de los precios del suelo que comenzó a poner un límite al desarrollo del mismo (Barreto, 2022). Frente a este escenario se promovió una línea de desarrollos urbanísticos construidos en lotes del Estado Nacional y se impulsó una línea de lotes con servicio, destinada a generar suelo urbano a precios accesibles, en articulación con gobiernos provinciales y municipales. Desde 2019, durante la gestión bajo análisis, se reactivaron obras de desarrollos urbanísticos paralizadas[13] y se lanzó el *Procrear II* recuperando la impronta del programa original de otorgamiento de subsidios públicos a créditos hipotecarios. Este programa se estructuró en tres líneas principales: 1) Desarrollos Urbanísticos: destinada a la compra de viviendas en complejos habitacionales construidos con financiamientos estatal mediante llamados a licitación a empresas constructoras y ofrecido mediante créditos a tasa fija con una fórmula de actualización

13 Durante la primera etapa del MDTyH el programa también se centró en abordar el problema de los deudores hipotecarios del Procrear I y los Créditos UVA, otorgados durante el gobierno de Macri. Estos deudores enfrentaron dificultades para saldar sus deudas debido a la modalidad de indexación. Para mitigar esta situación, el Estado implementó el congelamiento de cuotas y la renovación de los créditos, reintroduciendo subsidios públicos con el fin de evitar el remate de las viviendas hipotecadas en el sector privado.

blanda similar a la del Programa Casa Propia, con un plazo máximo de treinta años; esta línea se distingue por la calidad arquitectónica de los conjuntos habitacionales; 2) Lotes con Servicios: orientada a generar suelo urbano de calidad para la construcción de viviendas mediante créditos hipotecarios. Esta línea estipula un monto máximo por metro cuadrado de construcción más el precio del lote, manteniendo el mismo sistema de tasa y fórmula de actualización que el Casa Propia. Incluye la generación de suelo urbano y viviendas en terrenos de asociaciones sindicales, mutuales, cooperativas y terrenos individuales de particulares; y 3) Créditos para Materiales y Obras de Gas: destinado a la compra de materiales y la realización de obras para el acceso a la red de gas. El impacto de este programa en esta etapa fue menor al del Procrear I debido a un menor financiamiento disponible y la fuerte devaluación de los ingresos de este segmento social.

Por otra parte, desde el MDS, específicamente desde la SISU, la política orientada a barrios ReNaBaP se comenzó a implementar con fuerza a partir de la constitución del FISU (Fondo de Integración Socio Urbana) creado por el decreto 819/19 conforme a lo establecido por la ley 27.453/18 citada anteriormente.[14] El fondo buscó financiar proyectos de integración sociourbana en barrios populares que figuren en el registro a partir de

> un conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad. (Ley 27.453/18, art. 1)

También el Decreto 358/17 estableció la expropiación de los terrenos donde se asientan los barrios populares ReNaBaP, como una estrategia de garantía de la seguridad de tenencia de las familias. Para su ejecución se establecieron cuatro líneas programáticas. Una de ellas fueron los *Proyectos de Obras Tempranas* (POT) orientados a financiar obras específicas para la mejora de la calidad de vida de los pobladores de los barrios (como pueden ser obras de conexión intra-lote de electricidad, agua y/o cloaca, construcción de veredas, arbolado, mejoramiento

14 El FISU es complementado con fondos nacionales derivados del Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares (PAUIBP). No obstante, recién con la aparición del Fondo es que la política de integración tomó escala.

de espacios públicos y/o comunitarios, núcleos húmedos, entre otras obras). Otro programa fue el PEG (*Proyectos Ejecutivos Generales*), orientado a financiar tareas de diseño integral de un proyecto de integración urbano-barrial, debiendo contemplar para cada proyecto: un diagnóstico integral participativo, una propuesta de adecuación y mejoramiento de la infraestructura, servicios y reducción de riesgos, una propuesta de regularización urbana y dominial, estudios complementarios (de mensura, hidrológico, de suelo, entre otros), certificados de factibilidad de conexión a servicios, apto ambiental e hidráulico y legajos de obra. Una tercera línea fue el programa *Lotes con servicios (Lote.Ar)* con el propósito de financiar lotes con servicios a sectores populares para la creación de vivienda única, familiar y de ocupación permanente; propiciar la adquisición de tierras para la elaboración de proyectos urbanísticos mediante la compra de suelo y posterior generación de nuevo suelo urbano destinado a familias de sectores populares; e impulsar el programa Acciones para el Repoblamiento Comunitario de la Argentina (ARCA) para la promoción del desarrollo de pequeñas comunidades en territorios rurales, que por su cercanía a las ciudades cuentan con acceso a los servicios educativos y sanitarios del Estado. Y por último, el programa *Mi Pieza*, orientado a dar asistencia económica —vía transferencia directa— focalizada a mujeres que viven en barrios populares ReNaBaP para financiar mejoramiento de paredes, construcción de paredes para división interior, mejoramiento de piso y aberturas, refacción menor de plomería y/o electricidad, ampliación de la vivienda y el mejoramiento de techos.

La SISU también implementó otros programas complementarios (heredados de gestiones anteriores) orientados a la integración socio-urbana con financiamientos internacionales: el Programa de Integración Socio Urbana (PISU), financiado por el BID 4804 OC/AR, que fomenta Planes Barriales de Integración sociourbana (PIB) en barrios ReNaBaP de distintos puntos del país (ninguno en la RMBA); y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en su cuarta etapa (BID 3458/OC-AR), el cual desarrolló mejoras en la habitabilidad de los hogares situados en villas y asentamientos irregulares, a través de la legalización de la tenencia de la tierra, la provisión de infraestructura básica y el desarrollo comunitario.

Figura 1
Síntesis de la política habitacional implementada entre diciembre 2019 y diciembre 2023 desde el MDTyH y MDS[15]

Fuente: Elaboración propia con base en información secundaria.

Con la asunción del gobierno nacional por parte de Javier Milei, de tendencia libertaria, se produce un nuevo giro en la política habitacional del país. El Estado Nacional elimina los ministerios de Desarrollo Territorial y Hábitat y de Desarrollo Social, y anuncia el fin de la obra pública. En este contexto, la cuestión habitacional pasa a ser atendida por la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda, dependiente del Ministerio de Economía (Decreto 293/2024), enunciando la decisión de imprimirle una fuerte orientación de financiarización del desarrollo urbano y habitacional mediante alianzas público-privadas. Asimismo, la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) del ex MDS también pasa a depender de la misma secretaría, con la novedad de la desarticulación del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) (Decreto 193/2024). En este escenario, la desarticulación institucional y el desfinanciamiento absoluto de todas las políticas habitacionales previamente desarrolladas dejan un manto de dudas acerca de la modalidad de resolución del déficit habitacional.

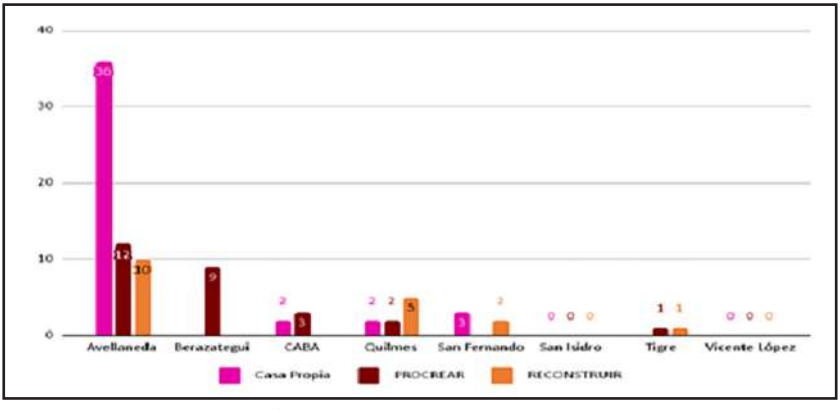
15 Los programas señalados en rojo son objeto de análisis de este capítulo en los municipios con frente costero de la RMBA.

4. LA POLÍTICA HABITACIONAL NACIONAL EN LOS MUNICIPIOS CON FRENTE COSTERO DE LA RMBA

Específicamente en estos municipios del frente costero, el Programa Nacional de Producción de Suelo no se implementó. Al indagar en charlas informales con funcionarios del gobierno nacional sobre este tema, coincidieron en argumentar que en estas localidades ya no se dispone de suelo urbanizable, por lo que las posibilidades de producción de suelo urbano nuevo son limitadas. No obstante, aunque sea cierto que estos municipios ya no disponen de suelo rural, parecería acertada la implementación de una política de recuperación de suelo urbano mediante alguna de las herramientas que ofrece la Ley Nº 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. Dicha ley define los lineamientos generales de las políticas de hábitat y vivienda y ofrece una cartera de instrumentos de gestión urbana dirigidos a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional. Entre ellos, se ofrece una variada cantidad de herramientas orientadas a la gestión del suelo. El caso de Avellaneda, como se verá más adelante, destaca por su capacidad de ejecutar políticas de captación de suelo ocioso a escala municipal, logrando una amplia implementación de políticas de producción de vivienda nueva en sus tierras. En relación con el resto de los programas del Plan, se desarrollaron capacitaciones y asistencias técnicas a escala municipal para la implementación de esta tipología de políticas, pero aún sin resultados concretos en materia de desarrollo urbano.

Figura 2

Cantidad de obras/proyectos del MDTyH en los municipios con frente costero.
Diciembre 2019 - Diciembre 2023



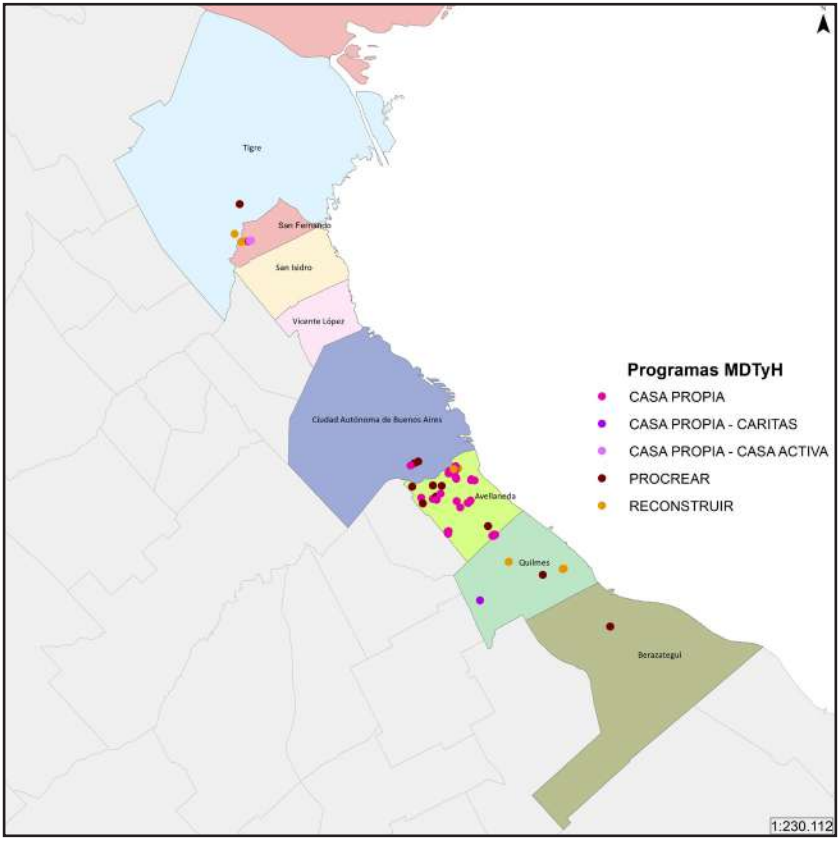
Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDTyH.
Actualización de la información: agosto de 2023.

Las políticas de construcción de vivienda que se implementaron fueron Casa Propia-Construir Futuro, Casa Propia-Cáritas, Casa Propia-Casa Activa, Reconstruir y Procrear I y II desde el MDTyH y el POT, PEG y Mi Pieza desde el MDS. A partir de este recorte, en los municipios del frente costero de la RGBA es posible advertir una serie de tendencias.

Figura 3

Cantidad de obras/proyectos impulsados desde el MDTyH en los municipios con frente costero. Diciembre 2019 - Diciembre 2023

Municipio	CASA PROPIA	CASA PROPIA CARITAS	CASA PROPIA CASA ACTIVA	PROCREAR I	PROCREAR II	RECONSTRUIR	Tot. de obras por mpio.
Avellaneda	36	0	0	0	12	10	58
% de programa por municipio	62%	0%	0%	0%	21%	17%	100%
% total del programa	90%	0%	0%	0%	50%	56%	66%
Berazategui	0	0	0	0	9	0	9
% de programa por municipio	0%	0%	0%	0%	100%	0%	100%
% total del programa	0%	0%	0%	0%	38%	0%	10%
CABA	2	0	0	2	1	0	5
% de programa por municipio	40%	0%	0%	40%	20%	0%	100%
% total del programa	5%	0%	0%	67%	4%	0%	6%
Quilmes	1	1	0	0	2	5	9
% de programa por municipio	11%	11%	0%	0%	22%	56%	100%
% total del programa	3%	100%	0%	0%	8%	28%	10%
San Fernando	1	0	2	0	0	2	5
% de programa por municipio	20%	0%	40%	0%	0%	40%	100%
% total del programa	3%	0%	100%	0%	0%	11%	6%
San Isidro	0	0	0	0	0	0	0
% de programa por municipio	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
% total del programa	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Tigre	0	0	0	1	0	1	2
% de programa por municipio	0%	0%	0%	50%	0%	50%	100%
% total del programa	0%	0%	0%	33%	0%	6%	2%
Vicente López	0	0	0	0	0	0	0
% de programa por municipio	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
% total del programa	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total por programa	40	1	2	3	24	18	88
% dentro de los programas	45%	1%	2%	3%	27%	20%	100%
% total del programa	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%



Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDTyH.
Actualización de la información: agosto de 2023.

Al analizar el desarrollo de las políticas impulsadas por el MDTyH en el frente costero, se verifica que se trató de una etapa de fuerte impulso en construcción de vivienda nueva. El programa Casa Propia, los Procrear I y II y el Reconstruir tuvieron un gran desarrollo en esta instancia, fundamentalmente en los municipios del sur del corredor. El análisis de las obras impulsadas por cada programa verifica que el Casa Propia fue la estrella de la cartera ministerial. Sólo en los municipios costeros, entre los distintos subprogramas, se impulsaron 43 obras,[16]

16 Es importante señalar que en los datos aportados por el ministerio, un lote equivale a una obra, por lo que muchas veces un desarrollo urbanístico abarca a más de un lote y por ende se cuenta como más de una obra/proyecto. Por ejemplo, las nueve obras de Procrear II en Berazategui se localizan en el mismo lugar porque se trata de un solo desarrollo urbanístico, que por su magnitud, abarca nueve terrenos.

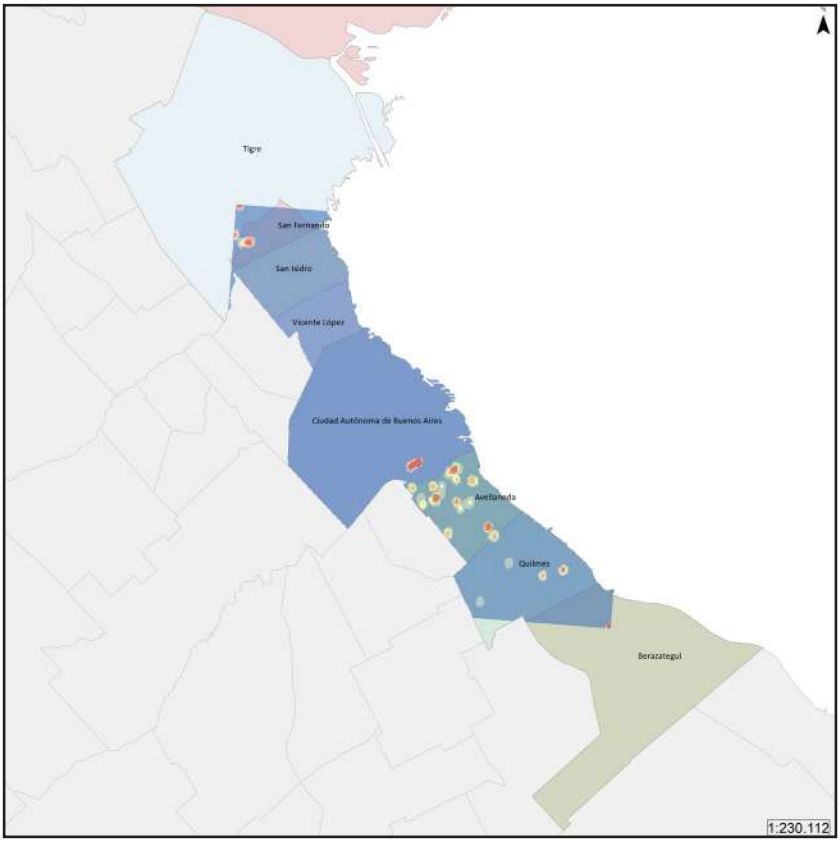
representando el 48% de las obras impulsadas por el ministerio (ver Figura 2 y 3). La mayoría de estas obras se localizaron en el municipio de Avellaneda (el 90% de las obras del Casa Propia), monopolizando 36 de las 43 obras desarrolladas, lo que marca una diferencia significativa con el resto de los distritos del frente costero, en donde el Casa Propia tuvo dos obras en CABA, una en Quilmes y una en San Fernando (el resto de los municipios no tiene intervenciones de esta línea programática). Algo similar ocurre con el Procrear y el Reconstruir, donde la mayor cantidad de obras también se localizaron en el municipio de Avellaneda (doce obras del Procrear II y diez del Reconstruir), marcando diferencias significativas con el resto de los distritos. En este sentido, vale resaltar que en los municipios del norte la intervención del MDTyH es de reducida a nula. En San Fernando se registraron tres obras del Casa Propia y dos del Reconstruir y en Tigre se desarrolló una obra de Procrear I y una de Reconstruir, pero en San Isidro y Vicente López el MDTyH no tuvo intervención alguna.

Profundizando este análisis por la cantidad de viviendas construidas por programas desde el MDTyH, se verifica que Avellaneda es desplazada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en cantidad de viviendas nuevas construidas. En la CABA mediante cinco proyectos se construyeron 3.814 viviendas, mientras que en Avellaneda se desarrollaron 58 proyectos construyendo 3.398 viviendas nuevas; es decir, en este distrito bonaerense, como se verifica en los mapas, se construyeron desarrollos urbanísticos de menor escala y más dispersos en la trama urbana que lo que se construyó en la CABA, con alto grado de concentración. Berazategui y Tigre también marcan una diferencia significativa desde este foco, ya que en el primer distrito se impulsaron nueve proyectos construyendo 1.403 viviendas nuevas, mientras en Tigre se impulsaron sólo dos proyectos, pero construyeron 654 viviendas nuevas, es decir, prácticamente se construyeron barrios enteros de vivienda estatal (aunque vale señalar que se trató de obras heredadas de gobiernos kirchneristas mediante el Reconstruir —que quedó abandonado y últimamente intrusado—- y el Procrear 1).

Figura 4

Cantidad de viviendas nuevas construidas por programa desde el MDTyH en los municipios con frente costero. Diciembre 2019 - Diciembre 2023

Municipio	CASA PROPIA	CASA PROPIA CARITAS	CASA PROPIA CASA ACTIVA	PROCREAR I	PROCREAR II	RECONSTRUIR	Tot. de viv. intervenidas por el MDTyH
Avellaneda	1255	0	0	0	1623	520	3398
% de programa por municipio	51%	0%	0%	0%	17%	14%	100%
% total del programa	90%	0%	0%	0%	50%	56%	45%
Berazategui	0	0	0	0	1403	0	1403
% de programa por municipio	0%	0%	0%	0%	75%	0%	100%
% total del programa	0%	0%	0%	0%	38%	0%	8%
CABA	375	0	0	3187	252	0	3814
% de programa por municipio	14%	0%	0%	14%	7%	0%	100%
% total del programa	5%	0%	0%	67%	4%	0%	9%
Quilmes	11	22	0	0	132	264	429
% de programa por municipio	2%	2%	0%	0%	5%	12%	100%
% total del programa	3%	100%	0%	0%	8%	28%	26%
San Fernando	322	0	32	0	0	121	475
% de programa por municipio	17%	0%	33%	0%	0%	33%	100%
% total del programa	3%	0%	100%	0%	0%	11%	4%
San Isidro	0	0	0	0	0	0	0
% dentro de Municipio	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
% dentro de Ejecutor	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Tigre	0	0	0	442	0	212	654
% de programa por municipio	0%	0%	0%	7%	0%	7%	100%
% total del programa	0%	0%	0%	33%	0%	6%	9%
Vicente López	0	0	0	0	0	0	0
% dentro de Municipio	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
% dentro de Ejecutor	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	**1963**	**22**	**32**	**3629**	**3410**	**1117**	**10173**
% dentro de los programas	**25%**	**1%**	**1%**	**2%**	**15%**	**11%**	**100%**
% total del programa	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**



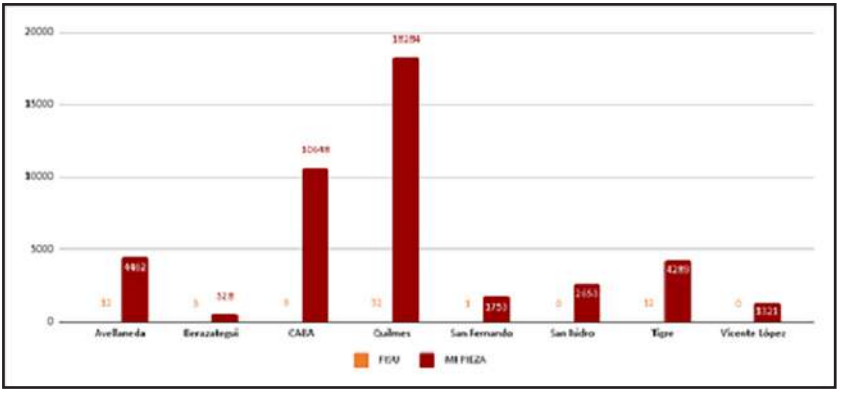
Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDTyH.
Actualización de la información: agosto de 2023.

Al enfocar el análisis en el MDS se complejiza el procesamiento de los datos debido a que los programas financiados por el FISU (POT, PEG y Lotes) son medidos por obras —que pueden ser de las más diversas, como se mencionó anteriormente— mientras que Mi Pieza cuantifica la cantidad de créditos para mejoramiento y/o ampliación de vivienda que se otorgaron. Más allá de la diferencia en la unidad de medida, del análisis se desprende que nuevamente fueron los municipios del sur (Quilmes, sur de CABA y Avellaneda) los más beneficiados, mientras que los distritos del norte los que menos intervención tuvieron. Los créditos de Mi Pieza se asignaron en todos los municipios, pero los programas financiados por el FISU orientados a la integración sociourbana nuevamente no llegaron a los barrios populares de Vicente López ni a San Isidro. El municipio de Quilmes es el distrito que reúne la mayor

cantidad de obras de este ministerio, tanto por el FISU (46% del total del programa) como por Mi Pieza (el 42% del total del programa) (ver Figura 5 y 6). Asimismo, CABA —en la zona sur principalmente— y Avellaneda también tuvieron una alta concentración de obras financiadas por créditos de Mi Pieza, con 24% y 10% del total del programa respectivamente.

Figura 5

Cantidad de obras (FISU) / créditos otorgados (Mi Pieza) del MDS en los municipios con frente costero. Diciembre 2019 - Diciembre 2023



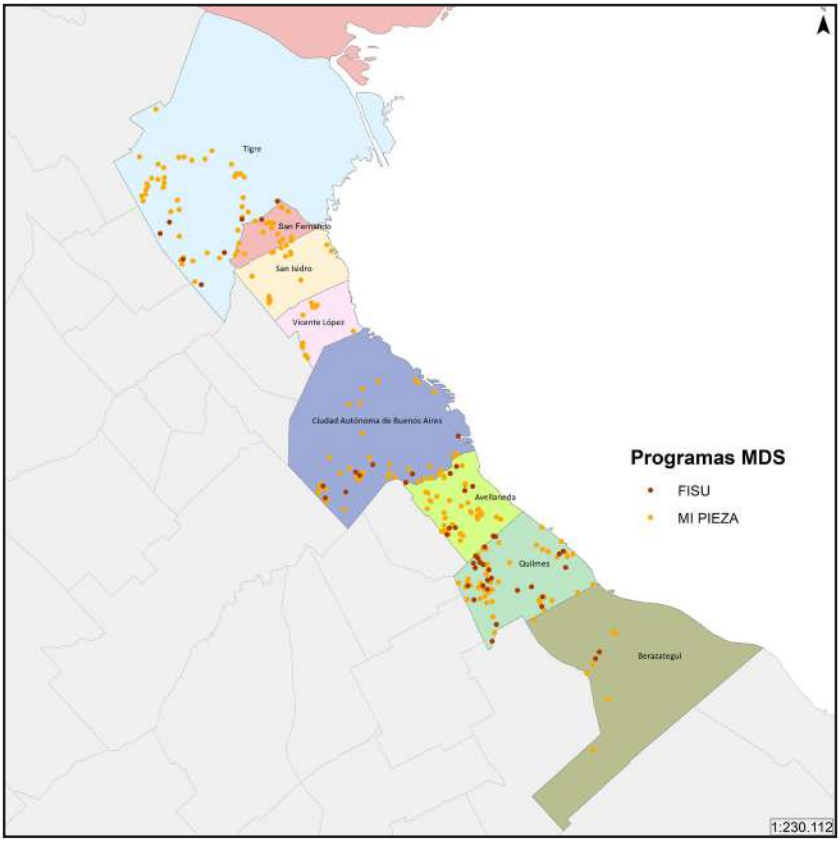
Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por el MDTyH. Actualización de la información: agosto de 2023.

Figura 6

Cantidad de obras/proyectos impulsados desde el MDS en los municipios con frente costero. Diciembre 2019 - Diciembre 2023

	FISU				MI PIEZA			
Distritos	POT	PEG	LOTE	Total FISU	Ampliación	Mejoramientos y/o refacciones	Total Mi Pieza	Total interv. MDS
Avellaneda	12	0	0	12	2533	1929	4462	4474
% del programa por municipio	100%	0%	0%	100%	57%	43%	100%	100%
% Total del programa	18%	0%	0%	17%	10%	10%	10%	10%
Berazategui	0	2	1	3	334	194	528	531
% del programa por municipio	0%	67%	33%	100%	63%	37%	100%	100%
% Total del programa	0%	100%	50%	4%	1%	1%	1%	1%
CABA	9	0	0	9	5001	5647	10648	10657
% del programa por municipio	100%	0%	0%	100%	47%	53%	100%	100%
% Total del programa	14%	0%	0%	13%	21%	29%	24%	24%
Quilmes	32	0	0	32	10904	7380	18284	18316
% del programa por municipio	100%	0%	0%	100%	60%	40%	100%	100%
% Total del programa	49%	0%	0%	46%	45%	38%	42%	42%
San Fernando	1	0	0	1	865	888	1753	1754
% del programa por municipio	100%	0%	0%	100%	49%	51%	100%	100%

	FISU				MI PIEZA			
Distritos	POT	PEG	LOTE	Total FISU	Ampliación	Mejoramientos y/o refacciones	Total Mi Pieza	Total interv. MDS
% Total del programa	2%	0%	0%	1%	4%	5%	4%	4%
San Isidro	0	0	0	0	1463	1190	2653	2653
% del programa por municipio	0%	0%	0%	0%	55%	45%	100%	100%
% Total del programa	0%	0%	0%	0%	6%	6%	6%	6%
Tigre	11	0	1	12	2555	1734	4289	4301
% del programa por municipio	92%	0%	8%	100%	60%	40%	100%	100%
% Total del programa	17%	0%	50%	17%	10%	9%	10%	10%
Vicente López	0	0	0	0	698	623	1321	1321
% del programa por municipio	0%	0%	0%	0%	53%	47%	100%	100%
% Total del programa	0%	0%	0%	0%	3%	3%	3%	3%
Total por programa	**65**	**2**	**2**	**69**	**24353**	**19585**	**43938**	**44007**
% dentro de los programas	**94%**	**3%**	**3%**	**100%**	**55%**	**45%**	**100%**	**100%**
% Total del programa	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

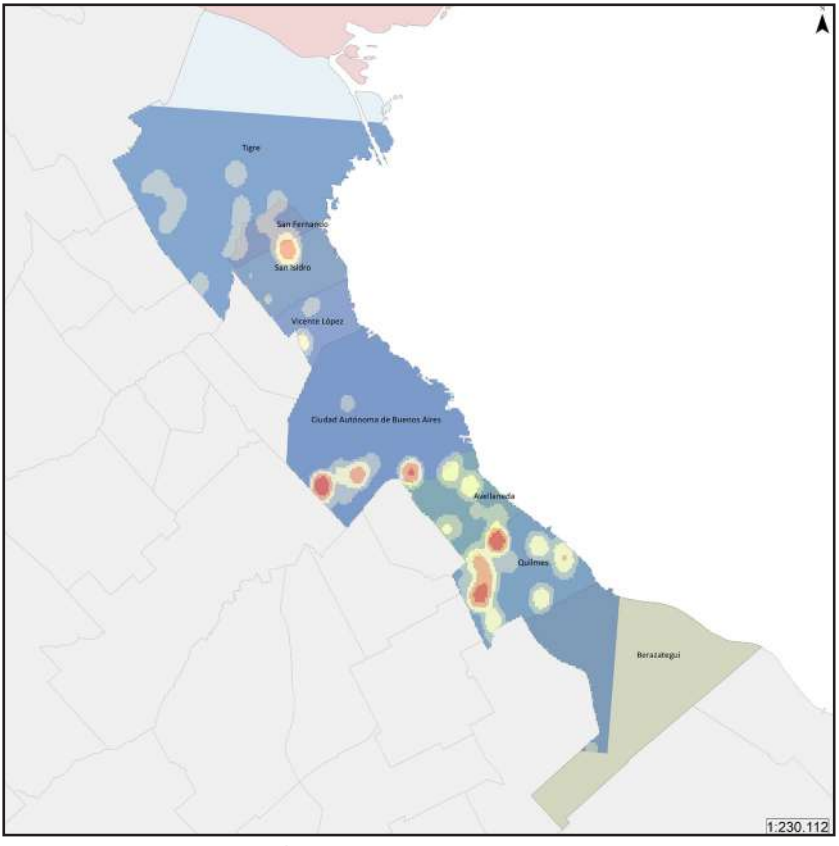


Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDS.
Actualización de la información: agosto de 2023.

Si se observa la cantidad de intervenciones totales impulsadas desde el MDS (obras tempranas o mejoramientos y ampliaciones vía créditos), Quilmes monopolizó las intervenciones del ministerio: 18.316 intervenciones de 44.007 intervenciones en total (FISU y Mi Pieza) en el corredor costero, siguiendo en segundo lugar la CABA, con 10.657 intervenciones.

Mapa 2

Cantidad de intervenciones (mejoramientos/ampliaciones y créditos para mejoras) otorgados desde el MDS en los municipios con frente costero. Diciembre 2019 - Diciembre 2023

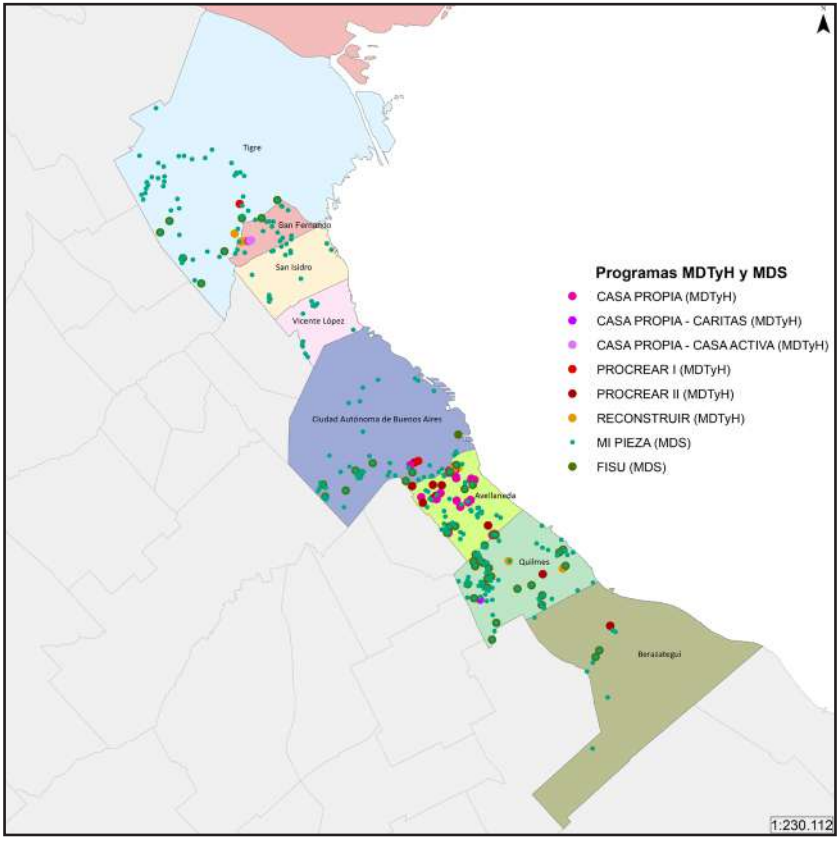


Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDS.
Actualización de la información: agosto de 2023.

Ahora bien, si como unidad de análisis tomamos a ambos ministerios en conjunto (ver Mapa 3 y Figura 7), un 44,6% de las obras del MDTyH corresponden sólo a Avellaneda (Casa Propia, Procrear y Reconstruir)

mientras que casi el 42% de las intervenciones del MDS corresponden sólo a Quilmes, que reúne la amplia mayoría de las obras de FISU y de los créditos de Mi Pieza (ver Anexo, Cuadro E). Por lo que la zona sur del corredor costero se vio más beneficiada por la política pública de la gestión de gobierno de Alberto Fernández, que el sector norte.

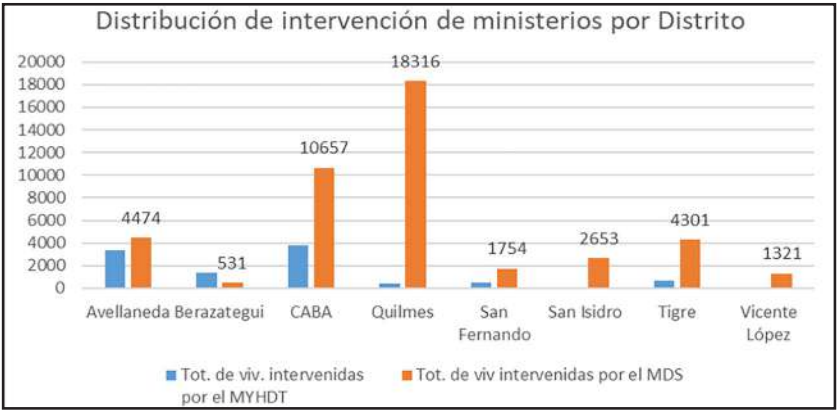
Mapa 3
Distribución de intervenciones del MDTyH y MDS por programas en los municipios con frente costero. Diciembre 2019 - Diciembre 2023

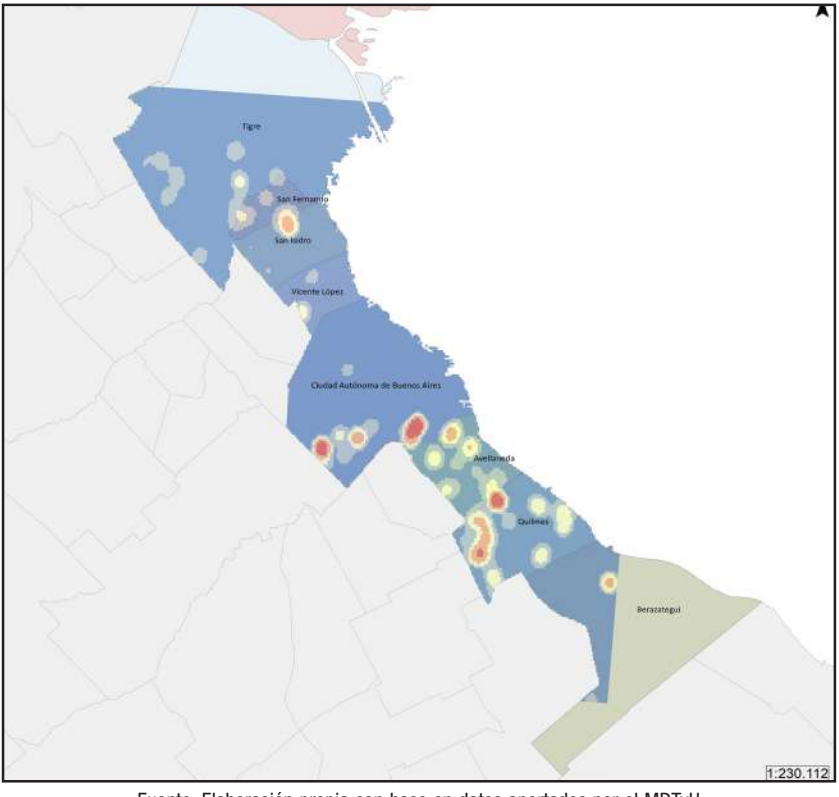


Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDTyH y la SISU del MDS. Actualización de la información: agosto de 2023.

Figura 7

Cantidad de viviendas nuevas y viviendas intervenidas por mejoramiento y/o ampliación desde el MDTyH y el MDS en los municipios con frente costero. Diciembre 2019 - Diciembre 2023





Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDTyH y la SISU del MDS. Actualización de la información: agosto de 2023.

Otro dato del análisis que también arrojó interés se relaciona con los *actores intervinientes en los procesos de producción de las obras* (ver Cuadro A y B - Anexo)[17] que se impulsaron desde los distintos programas, ya que fue posible identificar ciertas tendencias por municipio de acuerdo con el programa desarrollado. De esta forma, en el plano de la ejecución, en el caso de Avellaneda —distrito caracterizado por una fuerte presencia del MDTyH, como se mostró anteriormente— es evidente la alta participación del gobierno local en la producción de las viviendas construidas mediante el Procrear y el Reconstruir (vía licitación pública con pequeñas empresas constructoras locales). Por el contrario, en Quilmes, donde el MDS es el más activo, la ejecución de las obras es asumida predominantemente por organizaciones sociales que, organizadas en unidades ejecutoras, impulsaron las obras en sus territorios. Asimismo, en distritos como San Fernando, Vicente López y San Isidro no hubo presencia del Estado Nacional en el nivel de ejecución, mientras que el gobierno provincial tampoco desempeñó el rol de ejecutor en ninguno de los municipios contemplados.

Por último, analizando los *niveles de avance* de los proyectos impulsados[18] (ver Anexo, cuadros C y D), la mayoría de los ellos se encontraban en obra —el 47%— siendo las obras del FISU (treinta y cinco obras), el Casa Propia (quince proyectos) y Procrear II (trece proyectos) los programas con mayor cantidad de proyectos en curso. Asimismo, el Casa Propia y las obras del FISU eran los programas que más proyectos en cartera tienen "listos para iniciarse". Este dato cobra significancia en el escenario actual de paralización total de la obra pública. Incluso, al analizar el estado de avance de las obras del programa Reconstruir, que se trató de obras que se iniciaron con el gobierno kirchnerista, fueron paralizadas durante cuatro años por el gobierno macrista, se reactivaron en la etapa de análisis y aún tenían una alta tasa de obra en curso. De los dieciocho proyectos reactivados en el corredor costero, sólo seis se finalizaron, ocho obras se encontraban en proceso y cuatro por iniciarse; todos hoy paralizados nuevamente. La dilación de los procedimientos burocráticos y los tiempos de obra parecerían poner un fuerte cuestionamiento a la sostenibilidad y sustentabilidad de dicha política.

En cuanto a las obras finalizadas (el 13%), nuevamente el Casa Propia, el Reconstruir y las obras del FISU lideraban la terna.

---

17 Excluimos del estudio de "actores intervinientes" a los créditos Mi Pieza, por no contar con dicha información sobre obras financiadas con los créditos otorgados.

18 Excluimos del estudio de "niveles de avance de los programas" a los créditos Mi Pieza, por no contar con dicha información sobre obras financiadas con los créditos otorgados.

Al redireccionar este análisis a partir de la localización de las obras más avanzadas, se verifica —nuevamente— que Avellaneda fue el municipio que mayor nivel de avance tuvo en sus obras de construcción de vivienda nueva y Quilmes de sus obras de mejoramiento/ampliación en barrios ReNaBaP.

5. LA POLÍTICA HABITACIONAL EN FOCO: UN ANÁLISIS A ESCALA MUNICIPAL

Al analizar en CABA y los municipios del sur del corredor costero (Avellaneda, Quilmes y Berazategui) lo que se verifica es una considerable variabilidad en la implementación y enfoque de los programas de vivienda, pero con gran homogeneidad en términos de *localización intradistrital*. En la CABA, los programas predominantes fueron Mi Pieza, Casa Propia y Procrear. El primero de ellos contó con un total de 10.648 créditos, distribuidos equitativamente entre ampliaciones (47%) y refacciones (53%). Este alto número de proyectos reflejó una fuerte demanda de mejora y ampliación de viviendas existentes en la ciudad más rica del territorio nacional y, además, resulta indicador de problemas de hacinamiento y necesidades de mejorar la calidad de vida en zonas del sur de la ciudad.[19] Por otro lado, el programa Casa Propia y el Procrear, aunque sólo tuvieron dos proyectos cada uno en CABA, representaron la mayor cantidad de viviendas nuevas producidas en el corredor (3.814 viviendas), respondiendo a la necesidad cuantitativa de viviendas nuevas que tiene este distrito y todas ellas localizadas en la zona sur.

Por su parte, Avellaneda mostró una alta actividad en casi todos los programas del MDTyH. Con treinta y seis proyectos en Casa Propia (que representó el 90% del total del programa), doce proyectos Procrear (representando un 50% de la ejecución total) y diez proyectos del programa Reconstruir (que constituye el 56% del total), este distrito se consolida como el predilecto de esta cartera ministerial y en el único cuyas obras se encontraban distribuidas en todas sus localidades y donde las obras de Procrear se localizaron en su área central. A pesar de no tratarse del municipio que más viviendas nuevas reclamaba, se cree que esto se explica por dos cuestiones: por un lado, por la política de recuperación de suelo urbano que a escala municipal desde hace años se viene implementando (Aramburu, 2021) y, por otro lado, por el aterrizaje de su intendente —bajo licencia— al frente de la cartera ministerial.

En contraposición, en Quilmes se destaca una fuerte presencia del programa Mi Pieza, con un total de 18.284 créditos, de los cuales el 60% están destinados a ampliaciones y el 40% a refacciones, mayormente

19 Vale mencionar que sobre la costa porteña el GCBA realizó importantes intervenciones de urbanización, construcción y mejoramiento en el barrio Mugica y en el barrio Rodrigo Bueno.

localizadas en los barrios ReNaBaP situados sobre el frente costero y en los barrios asentados sobre el Arroyo Las Piedras (una cuenca que atraviesa al municipio de norte a sur). Esto representa el 42% del total del programa, lo que indica una prioridad significativa en la mejora de la infraestructura habitacional existente en barrios ReNaBaP. Además, desde el FISU se impulsaron treinta y dos proyectos (representando el 46% del total del programa implementado en el corredor). Quilmes es el municipio costero que acapara la mayor cantidad de intervenciones de esta cartera ministerial correspondiéndose con la significativa cantidad de barrios populares que tiene en sus territorios. En cambio, en relación con los programas del MDTyH, este distrito tiene una participación más moderada: entre todas las líneas programáticas de producción de vivienda que tienen intervención en este territorio, se están construyendo sólo 429 viviendas nuevas totales, lo cual es un avance que resulta insuficiente dado su alto déficit cuantitativo. Por último, Berazategui presentó una participación baja en la mayoría de los programas en relación con el resto de los municipios del sector sur del corredor, con sólo tres proyectos (dos PEG y un Lote) financiados por FISU y con sólo 528 créditos otorgados de Mi Pieza. Con relación a los programas del MDTyH, Berazategui tiene una participación mayor en la distribución de políticas, ya que cuenta con proyectos del Procrear II que suman en total 1.403 viviendas nuevas, que representan el 38% del total del programa (aunque localizados en la localidad de Plátanos, en la periferia del municipio). Aquí verificamos cierta correspondencia en relación con las viviendas nuevas que reclama el déficit distrital y un sesgo hacia la promoción de una suburbanización de capas medias.

El análisis intradistrital de las intervenciones ejecutadas en la zona sur del corredor demuestra que la disponibilidad de terrenos (Avellaneda) (producto de la ejecución de una política de gestión del suelo urbano) permitió la implementación de una tipología de política que dio respuestas concretas al déficit cuantitativo existente demostrado más arriba; mientras que aquellos municipios sin un compromiso real con la planificación urbanística debieron priorizar la ejecución de políticas paliativas al déficit, que si bien mejoraron las condiciones de habitabilidad de las familias en barrios populares, no revirtieron la condición de precariedad en la que desarrollan sus vidas cotidianas.

Mapa 4
Distribución de programas del MDTyH y MDS según municipios de la zona sur del corredor costero. Diciembre 2019 - Diciembre 2023

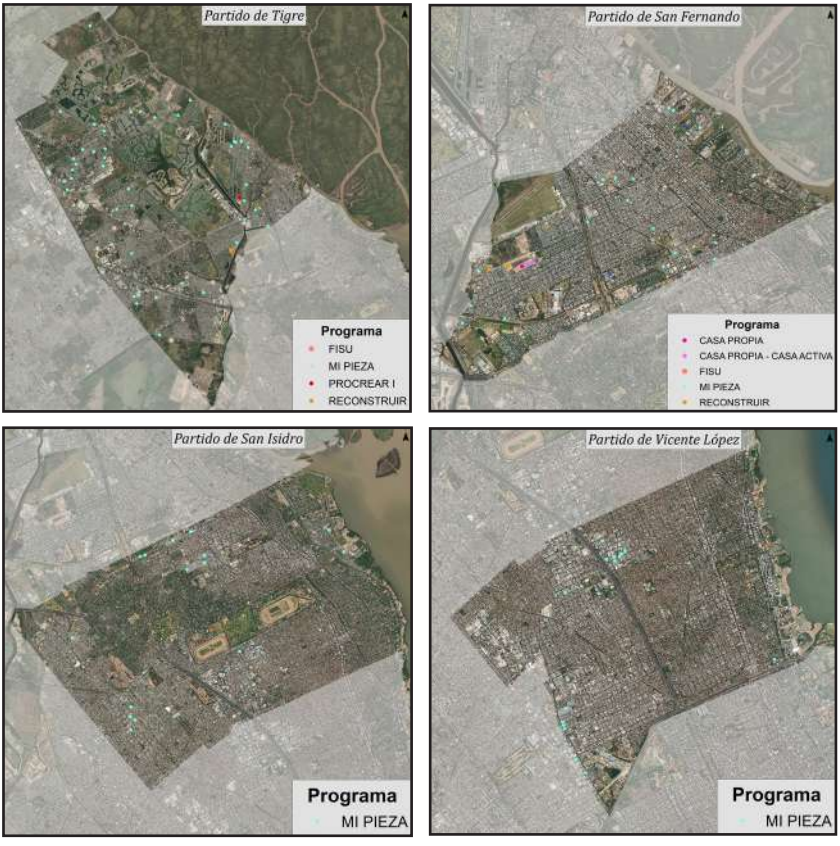
Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDTyH y la SISU del MDS. Actualización de la información: agosto de 2023.

En cuanto a los municipios de la zona norte, los datos muestran que sus cuatro distritos recibieron menos intervenciones que sus pares del sur. No obstante, Tigre, San Fernando e incluso San Isidro tuvieron una mayor participación en los programas de vivienda ofrecidos a nivel nacional en comparación con Vicente López (siendo consecuente con las necesidades que mostró el análisis del déficit). En particular, Tigre, en consonancia con sus deficiencias habitacionales, se destacó por su actividad en programas del MDS, con doce obras financiadas por el FISU, y acumuló el 17% de la ejecución del programa en el frente costero. Además, se otorgaron 4.289 créditos del programa Mi Pieza (2.555 ampliaciones y 1.734 mejoramientos) a mujeres de los barrios

populares. En cuanto a la producción de vivienda nueva —necesaria dado los niveles extremos de déficit de tipo cuantitativo del distrito— se reactivaron obras del Procrear I (terminada) y del programa Reconstruir (aún en obra), concentrando 654 viviendas en una zona central de la jurisdicción. San Fernando fue el otro municipio del norte con participación de ambos ministerios, pues el MDS desplegó un POT y otorgó 1.753 créditos del programa Mi Pieza, mientras que el MDTyH intervino con cinco proyectos que agrupan 475 viviendas nuevas, incluyendo treinta y dos para adultos mayores bajo el programa Casa Propia-Casa Activa.

Mapa 5

Distribución de programas del MDTyH y MDS según municipios de la zona norte del corredor costero. Diciembre 2019 - Diciembre 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDTyH y la SISU del MDS. Actualización de la información: agosto de 2023.

Por otro lado, Vicente López y San Isidro tuvieron una participación reducida o nula en la mayoría de los programas. El MDTyH no intervino directamente en estos municipios. Mientras que desde el MDS tampoco hubo intervenciones financiadas por el FISU, aunque el programa Mi Pieza otorgó 1.321 créditos en Vicente López y 2.653 créditos (superando a San Fernando) en San Isidro, lo cual da algún tipo de respuesta a la presencia de barrios ReNaBaP en el distrito.

REFLEXIONES FINALES

Este capítulo tuvo por objetivo construir un perfil inicial del déficit habitacional de los municipios costeros con los datos disponibles del Censo 2022 y los datos aportados por el ReNaBaP. A partir de esto se buscó analizar el modo en que la gestión de gobierno de Alberto Fernández dio respuesta al mismo mediante la ejecución de políticas públicas de hábitat. Del análisis del déficit habitacional en esta franja de municipios costeros, a grandes rasgos, en el último período intercensal se verificó un crecimiento poblacional mayor en el eje sur que en el norte, al mismo tiempo que se comprobó un marcado proceso de periferización (ya que los municipios situados más lejos de la ciudad central registraron incrementos significativos de población). La condición periférica aún parece incidir con fuerza en la precariedad habitacional (lo cual se torna muy evidente en el caso de Tigre). Al mismo tiempo, se registró una mayor cantidad de barrios populares ReNaBaP en los distritos del sur (lo que se refuerza si consideramos el sur de CABA como parte del eje sur, cuyo desempeño en materia de precariedad y déficit habitacional se ve amplificado por su condición de ciudad central de la RMBA).

En relación con este escenario, la política habitacional de la era Fernández mostró mayor concentración en el sur, señalando una dirección acorde en términos del déficit: el Estado debía estimular un mayor desarrollo en el sur. La política habitacional se ofreció desde dos ministerios con funciones distribuidas: el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, que proveyó la política de construcción de vivienda nueva para solventar el déficit cuantitativo, mientras que el Ministerio de Desarrollo Social se ocupó de ofrecer intervenciones en los barrios populares registrados en el ReNaBaP mediante soluciones orientadas a un déficit de tipo cualitativo. Esta distribución de la atención del déficit por ministerios echó por tierra la intención inicial de la conformación de un ministerio de hábitat que atendiera la cuestión desde un enfoque de integralidad.

En el eje norte del corredor costero primaron las intervenciones provenientes del MDS, mientras que en los distritos del corredor sur recibieron intervenciones de ambos ministerios. En el norte, Tigre concentró la mayor cantidad de intervenciones de ambos ministerios, mientras que el sur Avellaneda concentró las intervenciones del MD-

TyH y Quilmes las del MDS. Si este análisis se realiza por unidades de vivienda, en términos de la mayor cantidad de viviendas construidas, la CABA lidera el ranking de los distritos costeros. Por los formatos que asumieron los programas desplegados desde cada cartera ministerial, el MDTyH habilitó una mayor intervención de los gobiernos subnacionales de gobierno (local) en la ejecución de las políticas, mientras que el MDS, según cada municipio, permitió el ingreso a la política de actores no tradicionales (como organizaciones sociales de base).

Por último, a un nivel más macroestructural de la política, resulta relevante señalar que la política de integración sociourbana dada en el marco del ReNaBaP sin dudas marcó una bisagra en la historia de la política habitacional argentina en referencia a la atención de los barrios populares, por los recursos financieros con los que contó y el despliegue territorial en todos los distritos del corredor costero. Dicha política representa un avance importante, pero su éxito a largo plazo dependerá de la capacidad para superar los desafíos políticos, económicos y administrativos que se presentan con el escenario político actual.

Adicionalmente, al considerar las soluciones cuantitativas al déficit habitacional, de los datos analizados emerge como un fenómeno claro la indivisibilidad entre la política de suelo y la política de vivienda propiamente dicha. El papel de los gobiernos locales en la adquisición de suelo se reveló como uno de los factores más influyentes en su capacidad para captar obras de vivienda social nueva. Por contrapartida, la omisión de una política de suelo que articule su provisión y cuidado como parte de la política de ordenamiento territorial, se advierte como una gran limitación del período.

En síntesis, la política habitacional en los municipios con frente costero durante la administración de Alberto Fernández ha mostrado avances significativos, pero también ha enfrentado desafíos considerables. El análisis del déficit habitacional y la implementación de políticas de hábitat destacan la necesidad de un enfoque integral que combine la regulación del suelo con la producción/mejoramiento de vivienda. El fortalecimiento del rol de los gobiernos locales en la implementación de políticas de hábitat y la coordinación entre diferentes niveles de gobierno resultan esenciales para abordar de manera efectiva el déficit habitacional y mejorar las condiciones de vida de la población.

Dada la actual retirada del Estado, es fundamental continuar desarrollando políticas públicas que promuevan la equidad y la inclusión, respondiendo efectivamente a las necesidades habitacionales de la población. La experiencia de los municipios con frente costero ofrece lecciones valiosas que pueden informar el desarrollo de políticas habitacionales en otras regiones del país y contribuir a la construcción de ciudades más justas y sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, Natalia; Barreda, Pía y Frascarelli, Victoria (2022). *Riberas metropolitanas. Estudios de las transformaciones urbanas de los municipios de AMBA*. CEM, UNAJ, UMET y UNAHUR. http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2022/08/Ribera-metropolitana-a.pdf

Aramburu, Florencia (2021). La implementación de los Programas Federales de Vivienda y las estrategias de adquisición de suelo urbano para su concreción: un análisis desde el caso del Municipio de Avellaneda en el Conurbano Bonaerense (2005-2015). *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (15), 302-308.

Barreto, Miguel Ángel (2018). La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33 (2), 401-436. http://dx.doi.org/10.24201/edu.v33i2.1733

Barreto, Miguel Ángel (2022). La política habitacional argentina en perspectiva histórica: entre las buenas intenciones y las restricciones estructurales. *A&P Continuidad*, 9 (16), 90-99. https://doi.org/10.35305/23626097v9i16.375

Censo (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165

Cirio, Gastón y Munafó, Cecilia (2019). Gestión del crecimiento urbano en el frente costero metropolitano y nuevas territorialidades. *Mercator*, (18), e18031.

Clichevsky, Nora (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 14 (1), 63-88.

Colella, Viviana (2022). El río de tiempo y agua: Las lógicas de las transformaciones recientes sobre territorios consolidados. *Pensum*, 8 (9), 69-86.

Cravino, María Cravino (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Universidad Nacional General Sarmiento.

Cravino, María Cristina; Del Río, Juan Pablo y Duarte, Juan Ignacio (2010). Los barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires: evolución y crecimiento en las últimas décadas. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, (163), 83-95.

Engels, Friedrich (2006). *Contribución al problema de la vivienda*. Fundación de Estudios Socialistas Federico Engels.

Ferme, Nicolás; Raspall, Tomás y Zapata, María Cecilia (2016). Los impactos de la política de construcción de vivienda social sobre la

configuración territorial de la Ciudad de Buenos Aires, 1907-2014. En María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio (Comp.), *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas* (pp. 75-116). Espacio Editorial.

Fernández Wagner, Raúl (2007). *La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina*. XIII Encuentro de la Red ULACAV y V Jornada Internacional de Vivienda Social "El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y desafíos de la realidad actual", Red ULACAV, Valparaíso.

Galgano, Matías y Zapata, María Cecilia (2024). *Lejos del suelo, cerca del lugar: renovación conurbanizada. Dinámicas de renovació*n urbana en Quilmes, Argentina *(2001-2024)*. Seminario Internacional de Investigación "Procesos de gentrificación y verticalización de la ciudad", Universidad de Guadalajara, México.

Guevara, Tomás (2010). *Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca*. Tesis de maestría no publicada. Universidad de Buenos Aires.

Izaguirre, Inés y Aristizabal, Zulema (1998). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. CEAL.

Jaramillo, Samuel (1994). *Hacia una teoría de la renta del espacio urbano*. Ed. Universidad de los Andes - Instituto de Geografía Agustín Codazzi.

Merklen, Denis (1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva Sociedad*, (149), 162-177.

O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Doc. CEDES – G.E. CLACSO.

Pradilla Cobos, Emilio (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. Fontamara.

Ramírez Casas, Jimena (2022). Mirar al río para hacer negocios. Renovación del frente costero de Buenos Aires (1989-2019). *Geograficando*, 18 (2), e119.

ReNaBap (2023). Registro Nacional de Barrios Populares. https://www.argentina.gob.ar/capital-humano/familia/integracionsociourbana/renabap/observatorio-de-barrios-populares

Rodríguez, María Carla (2005). *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Ed. El cielo por asalto.

Rodríguez, María Carla y Di Virgilio, María Mercedes (Comps.) (2011). *El caleidoscopio de las políticas habitacionales territoriales*. Prometeo.

Romano, Bárbara (2019). *Renovación urbana contemporánea en el centro de la ciudad de Lomas de Zamora: configuración de Las Lomitas*. http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/12667

Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis*. Edicol.

Vecslir, Lorena y Rodríguez, Luciana (2018). Centros Comerciales a Cielo Abierto como política de renovación de las centralidades tradicionales en el Conurbano Bonaerense. *Territorios*, (38), 15-40.

Vidal Koppmann, Sonia (2001). Segregación residencial y apropiación del espacio: la migración hacia las urbanizaciones cerradas del AMBA (Argentina). *Scripta Nova*, (94). https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/58994

Vommaro, Pablo (2007). Las organizaciones sociales de base territorial y comunitaria en Quilmes: el caso de las tomas de tierras y asentamientos de 1981. En IV Jornadas de Jóvenes Investigadores Instituto de Investigaciones Gino Germani. IIGG Facultad de Ciencias Sociales.

Wertheimer, Marina (2018). Renovación urbana y conflictos territoriales en las costas metropolitanas del Río de la Plata: los casos de Quilmes, Avellaneda y Vicente López. *Estudios del H*ábitat, 16.

Wertheimer, Marina (2024). *Buenos Aires, de espaldas al río. Ambientalización y luchas por la ribera en la ciudad neoliberal*. CLACSO-IIGG.

Yujnovsky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1995-1981*. Grupo Editor Latinoamericano.

ANEXO

Cuadro A

Actores ejecutores/productores de los programas de construcción y mejoramiento/ampliación de vivienda. MDTyH y MDS. Diciembre 2019 - Diciembre 2023

Programa	ONGs	IVC (CABA - GCBA)	Municipio	Nación	Organizaciones sociales	Provincia	Total de obras por programa
CASA PROPIA	0	2	38	0	0	0	40
% dentro del programa	0%	5%	95%	0%	0%	0%	100%
% dentro del organismo ejecutor	0%	100%	47%	0%	0%	0%	26%
CASA PROPIA - CARITAS	1	0	0	0	0	0	1
% dentro del programa	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
% dentro del organismo ejecutor	100%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
CASA PROPIA - CASA ACTIVA	0	0	2	0	0	0	2
% dentro del programa	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%
% dentro del organismo ejecutor	0%	0%	3%	0%	0%	0%	1%
FISU	0	0	21	0	47	1	69
% dentro del programa	0%	0%	30%	0%	68%	1%	100%
% dentro del organismo ejecutor	0%	0%	26%	0%	100%	100%	44%
PROCREAR I	0	0	0	2	0	0	3
% dentro del programa	0%	0%	0%	67%	0%	0%	100%
% dentro del organismo ejecutor	0%	0%	0%	8%	0%	0%	2%
PROCREAR II	0	0	2	0	0	0	24
% dentro del programa	0%	0%	8%	0%	0%	0%	100%
% dentro del organismo ejecutor	0%	0%	3%	0%	0%	0%	15%
RECONSTRUIR	0	0	18	0	0	0	18
% dentro del programa	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%
% dentro del organismo ejecutor	0%	0%	22%	0%	0%	0%	12%
Total	**1**	**2**	**81**	**24**	**47**	**1**	**157**
% dentro de los organismos ejecutores	**1%**	**1%**	**52%**	**15%**	**30%**	**1%**	**100%**
% total dentro del organismo ejecutor	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDTyH y la SISU del MDS. Actualización de la información: agosto de 2023.

Cuadro B

Actores ejecutores/productores de los programas de construcción y mejoramiento/ampliación de vivienda según municipio. MDTyH y MDS. Diciembre 2019 - Diciembre 2023

Municipio	Entidad	IVC	Municipio	Nación	Organización	Provincia	Total de obras por municipio
Avellaneda	0	0	58	10	2	0	70
% dentro de Municipio	0%	0%	83%	14%	3%	0%	100%
% dentro de Ejecutor	0%	0%	72%	40%	4%	0%	45%
Berazategui	0	0	2	9	1	0	12
% dentro de Municipio	0%	0%	17%	75%	8%	0%	100%
% dentro de Ejecutor	0%	0%	3%	36%	2%	0%	8%

Municipio	Entidad	IVC	Municipio	Nación	Organización	Provincia	Total de obras por municipio
CABA	0	2	0	3	8	1	14
% dentro de Municipio	0%	14%	0%	21%	57%	7%	100%
% dentro de Ejecutor	0%	100%	0%	12%	17%	100%	9%
Quilmes	1	0	12	2	26	0	41
% dentro de Municipio	2%	0%	29%	5%	63%	0%	100%
% dentro de Ejecutor	100%	0%	15%	8%	55%	0%	26%
San Fernando	0	0	5	0	1	0	6
% dentro de Municipio	0%	0%	83%	0%	17%	0%	100%
% dentro de Ejecutor	0%	0%	6%	0%	2%	0%	4%
San Isidro	0	0	0	0	0	0	0
% dentro de Municipio	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
% dentro de Ejecutor	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Tigre	0	0	4	1	9	0	14
% dentro de Municipio	0%	0%	29%	7%	64%	0%	100%
% dentro de Ejecutor	0%	0%	5%	4%	19%	0%	9%
Vicente López	0	0	0	0	0	0	0
% dentro de Municipio	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
% dentro de Ejecutor	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total de obras por organismo ejecutor	**1**	**2**	**81**	**25**	**47**	**1**	**157**
% por org. ejecutor dentro del total de obras	**1%**	**1%**	**52%**	**16%**	**30%**	**1%**	**100%**
% dentro de Ejecutor	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDTyH y la SISU del MDS.
Actualización de la información: agosto de 2023.

Cuadro C

Estados de avance de obras/proyectos del MDTyH y MDS. Diciembre 2019 - Diciembre 2023.

Programa	A iniciar	Adjudicado	Baja	En obra	Licitado	Terminada	Total
CASA PROPIA	19	0	1	15	0	5	40
% dentro de Programa	48%	0%	3%	38%	0%	13%	100%
% dentro de Estado	33%	0%	100%	20%	0%	24%	26%
CASA PROPIA - CARITAS	0	0	0	1	0	0	1
% dentro de Programa	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
% dentro de Estado	0%	0%	0%	1%	0%	0%	1%
CASA PROPIA - CASA ACTIVA	2	0	0	0	0	0	2
% dentro de Programa	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
% dentro de Estado	4%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
FISU	25	0	0	35	0	9	69
% dentro de Programa	36%	0%	0%	51%	0%	13%	100%
% dentro de Estado	44%	0%	0%	47%	0%	43%	44%
PROCREAR I	0	0	0	2	0	1	3
% dentro de Programa	0%	0%	0%	67%	0%	33%	100%
% dentro de Estado	0%	0%	0%	3%	0%	5%	2%

Programa	A iniciar	Adjudicado	Baja	En obra	Licitado	Terminada	Total
PROCREAR II	7	3	0	13	1	0	24
% dentro de Programa	29%	13%	0%	54%	4%	0%	100%
% dentro de Estado	12%	100%	0%	18%	100%	0%	15%
RECONSTRUIR	4	0	0	8	0	6	18
% dentro de Programa	22%	0%	0%	44%	0%	33%	100%
% dentro de Estado	7%	0%	0%	11%	0%	29%	12%
Total	**57**	**3**	**1**	**74**	**1**	**21**	**157**
% dentro de los estados	**36%**	**2%**	**1%**	**47%**	**1%**	**13%**	**100%**
% total del estado	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDTyH y la SISU del MDS.
Actualización de la información: agosto de 2023.

Cuadro D

Estados de avance de obras/proyectos del MDTyH y MDS, según municipio.
Diciembre 2019 - Diciembre 2023

Municipio	A iniciar	Adjudicado	Baja	En obra	Licitado	Terminada	Total dentro del municipio
Avellaneda	26	0	1	29	1	13	70
% dentro de Municipio	37%	0%	1%	41%	1%	19%	100%
% dentro de Estado	46%	0%	100%	39%	100%	62%	45%
Berazategui	1	3	0	8	0	0	12
% dentro de Municipio	8%	25%	0%	67%	0%	0%	100%
% dentro de Estado	2%	100%	0%	11%	0%	0%	8%
CABA	9	0	0	5	0	0	14
% dentro de Municipio	64%	0%	0%	36%	0%	0%	100%
% dentro de Estado	16%	0%	0%	7%	0%	0%	9%
Quilmes	13	0	0	25	0	3	41
% dentro de Municipio	32%	0%	0%	61%	0%	7%	100%
% dentro de Estado	23%	0%	0%	34%	0%	14%	26%
San Fernando	4	0	0	2	0	0	6
% dentro de Municipio	67%	0%	0%	33%	0%	0%	100%
% dentro de Estado	7%	0%	0%	3%	0%	0%	4%
Tigre	4	0	0	5	0	5	14
% dentro de Municipio	29%	0%	0%	36%	0%	36%	100%
% dentro de Estado	7%	0%	0%	7%	0%	24%	9%
Total	**57**	**3**	**1**	**74**	**1**	**21**	**157**
% dentro de los estados	**36%**	**2%**	**1%**	**47%**	**1%**	**13%**	**100%**
% total del estado	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDTyH y la SISU del MDS.
Actualización de la información: agosto de 2023.

Cuadro E

Cantidad de viviendas nuevas y viviendas intervenidas por mejoramiento y/o ampliación desde el MDTyH y el MDS, por municipios costeros. Diciembre 2019 - Diciembre 2023

Distritos	Tot. de viv. intervenidas por el MYHDT	Tot. de viv intervenidas por el MDS	Tot. de viv. intervenidas por ambos Ministerios
Avellaneda	3398	4474	7872
% del Ministerio por municipio	43,20%	56,80%	100%
% Total del Ministerio	44,60%	10,00%	14,50%
Berazategui	1403	531	1934
% del Ministerio por municipio	72,50%	27,50%	100%
% Total del Ministerio	7,60%	1,00%	3,60%
CABA	3814	10657	14471
% del Ministerio por municipio	26,40%	73,60%	100%
% Total del Ministerio	8,90%	24,00%	26,70%
Quilmes	429	18316	18745
% del Ministerio por municipio	2,30%	97,70%	100%
% Total del Ministerio	26,10%	42,00%	34,60%
San Fernando	475	1754	2229
% del Ministerio por municipio	21,30%	78,70%	100%
% Total del Ministerio	3,80%	4,00%	4,10%
San Isidro	0	2653	2653
% del Ministerio por municipio	0,00%	100%	100%
% Total del Ministerio	0,00%	6,00%	4,90%
Tigre	654	4301	4955
% del Ministerio por municipio	13,20%	86,80%	100%
% Total del Ministerio	8,90%	10,00%	9,10%
Vicente López	0	1321	1321
% del Ministerio por municipio	0,00%	100%	100%
% Total del Ministerio	0,00%	3,00%	2,40%
Total por Ministerio	**10173**	**44007**	**54180**
% dentro de los Ministerios	**18,80%**	**81,20%**	**100%**
% Total del Ministerio	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el MDTyH y la SISU del MDS, 2023. Actualización de la información: agosto de 2023.

Mercedes Najman y Denisse Brikman

¿QUÉ ES LA INTEGRACIÓN SOCIOURBANA? DEFINICIONES, ALCANCES Y OBSTÁCULOS DE LA NUEVA POLÍTICA DE REURBANIZACIÓN INTEGRAL EN LAS VILLAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

RESUMEN

Los últimos años mostraron un cambio de paradigma en relación con el tratamiento estatal frente a la problemática de villas y asentamientos existentes en la ciudad. Se pasó de un paradigma dirigido por un criterio de erradicación de estos territorios, a uno de radicación, en un primer momento de atención de la emergencia, para dar lugar en los últimos años a un nueva mirada que busca promover la integración sociourbana de los barrios populares al resto de la ciudad. A partir de este giro, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dio impulso a políticas que denominó como de integración sociourbana en cuatro barrios populares, tres de los cuales estuvieron bajo la órbita del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). A ocho años de iniciadas estas intervenciones, en este artículo nos proponemos analizar cuáles son los significantes y definiciones que, desde el Estado local, se construyeron en torno a la integración sociourbana. Asimismo, considerando que la política del IVC se implementó en tres barrios populares de la ciudad —Rodrigo Bueno, Villa 20 y Playón de Chacarita— proponemos analizar las características específicas y los alcances diferenciales que esta política asumió en los tres territorios considerados.

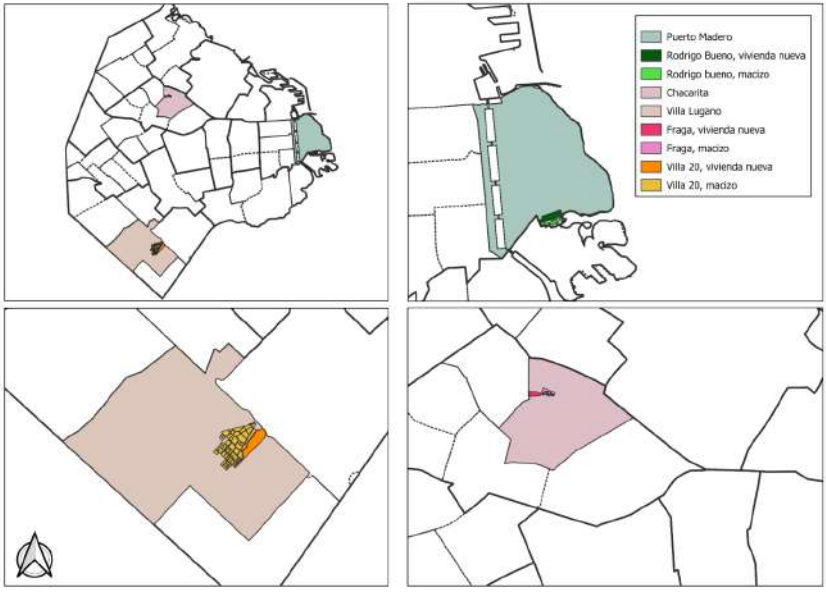
1. INTRODUCCIÓN

A partir del año 2016, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se pusieron en marcha políticas de transformación sobre diferentes barrios de la ciudad. Mediante la implementación de los denominados

Proyectos Integrales de ReUrbanización (PIRU), se dio inicio a políticas tituladas de "integración sociourbana" en la Villa 20, en el asentamiento Fraga o Playón de Chacarita y en el asentamiento Rodrigo Bueno.

Si bien los tres barrios populares[1] son definidos como territorios en donde se lleva adelante una política de integración sociourbana y Proyectos Integrales de Reurbanización, las formas en que la política se define y se lleva adelante adopta tintes particulares en cada uno. Tal como señala Benitez (2019), en los tres casos la intervención avanzó "a ritmos dispares, producto de una planificación 'proyecto a proyecto' de acuerdo con las oportunidades que se presentaron en cada caso" (p. 2).

Imagen 1
Mapa con localización de las villas intervenidas en el marco de los procesos de Integración sociourbana, CABA, 2016-2023



Esta política dio cuenta de un cambio del enfoque del gobierno local (aun sin cambiar el signo político) respecto a los modos de intervenir en las villas y asentamientos de la ciudad en el pasado, tanto por la nueva relevancia y centralidad en la agenda política, como por la definición de un nuevo abordaje (Cravino, 2022; Di Virgilio *et al*., 2020; Rodríguez, 2018; Rodríguez *et al*., 2017). Este viraje se inscribió en un escenario político de oportunidad que posibilitó la disponibilidad de recursos

1 Usaremos el término barrio popular como sinónimo de barrio informal o villa.

financieros y de suelos fiscales indispensables para el desarrollo de las políticas propuestas (Rey, 2020).

Asimismo, la incorporación de la noción de integración sociourbana en reemplazo de conceptos utilizados anteriormente como (re) urbanización, también se produce en políticas de nivel nacional,[2] tal como señalan otros artículos de este mismo libro (Rodríguez Alagastino, Apaolaza y Rodríguez; y Apaolaza, Vergara, Faidutti y Rodríguez). Pese a las diferencias políticas de los gobiernos nacional y local y las divergencias que existen entre las intervenciones, la política de integración sociourbana se constituye como una política de Estado y, en este marco, se advierte un consenso político y social en torno a: 1) el reconocimiento de los barrios populares; 2) el derecho de sus poblaciones a residir en dichos territorios; y 3) la responsabilidad del Estado de intervenir en los mismos para mejorar sus condiciones sociourbanas.

En este trabajo nos concentramos en las particularidades que toma la política de integración sociourbana en la CABA. Nos proponemos explorar cuáles son los significantes y definiciones que desde el Estado local se construyeron sobre la política desplegada. Asimismo, considerando que la política se implementó en tres barrios populares de la ciudad, buscamos analizar las características específicas y los alcances diferenciales que asumió en los tres territorios.

Respecto al primer interrogante, trabajos anteriores (Díaz y L'Huillier, 2023; Sánchez y Baldiviezo, 2019) ya avanzaron en la reposición del andamiaje conceptual y teórico que podría estar apoyando al nuevo paradigma de intervención en las villas de la ciudad. Se preocuparon principalmente de señalar los puntos de conexión y tensión del discurso estatal con los enfoques teóricos del derecho a la ciudad o la justicia espacial, así como a problematizar las capacidades reales que evidenciaron los espacios de participación para dar lugar a las voces de los habitantes sobre las definiciones y tomas de decisión de estas políticas.

Este capítulo pretende aportar al conocimiento sobre el paradigma que dio soporte a estas políticas, prestando atención a las nociones y definiciones propias que construyen y reproducen los diferentes actores estatales. ¿De qué manera los actores estatales definen a las políticas de

2 En tal sentido, el año clave es 2017, con el decreto 358 que da origen al Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) y la Ley 27.453 que declara de interés público el Régimen de Integración Socio Urbana de los Barrios Populares y declara de utilidad pública y sujeta a expropiación todos los bienes inmuebles donde están asentados los barrios del ReNaBaP; asimismo, establece la suspensión de desalojos por cuatro años. Estos dos marcos normativos son los pilares sobre los que luego se construye toda una estructura institucional que posibilita el desarrollo de la política de integración sociourbana nacional.

integración? ¿Se utilizan como sinónimos la integración sociourbana y la reurbanización integral? ¿Qué tensiones conceptuales podemos identificar entre las nociones de integración y de integralidad? ¿Mediante qué tipo de acciones la política procuró alcanzar estos objetivos?

Desde ya, exploramos cuáles son estas definiciones considerando diferentes actores estatales, en tanto el Estado no puede ser pensado como un ente monolítico (Oszlak y O'Donnell, 1981). Particularmente en este caso, la política se despliega a partir de diferentes actores que ocupan diferentes posiciones jerárquicas y que presentan diferentes niveles de distancia-cercanía con los territorios bajo intervención. Nos preguntamos si entre este conjunto heterogéneo de actores involucrados existe unanimidad en la definición de conceptos y acciones que producen en torno al paradigma de integración y reurbanización integral.

En segundo lugar, en la medida en que este tipo de proyectos se implementó en tres barrios populares con características territoriales, de escala y de localización bien distintas, nos interesa conocer cómo estas particularidades fueron identificadas y abordadas por el Estado local. Sobre este punto, nos preguntamos por un lado, ¿en qué medida las características de los barrios incidieron en su selección para ser escenario de estos proyectos? Trabajos anteriores señalaron como hipótesis iniciales que la selección de barrios a intervenir pudo estar anclada en objetivos más amplios de renovación urbana en las áreas circundantes (Arqueros Mejica *et al*., 2019; Brikman, 2023; Cravino, 2022; Di Virgilio *et al*., 2020; Pírez, 2015; Rodríguez, 2018; Sánchez y Baldiviezo, 2019). Partiendo de esta suposición, aquí nos proponemos recuperar los modos en que los/as funcionarios/as y exfuncionarios/as reconstruyen este proceso de selección e indagar, asimismo, las evaluaciones que hacen sobre tales hipótesis planteadas en debates y escenarios político-académicos. Por otro lado, nos interesa interrogar si las características diferenciales de los casos incidieron sobre las particularidades que adquirió la política en cada uno de ellos, así como sobre los alcances y limitaciones de los objetivos propuestos.

Cabe destacar que estas intervenciones aún están en curso. En este sentido, esta investigación no pretende dar cuenta de los efectos diferenciales que tuvo esta política en los tres casos en que se implementó, sino comprender qué lecturas hace el Estado sobre las dinámicas particulares que cada territorio imprimió sobre la política. A ocho años de iniciar este proceso, ¿de qué manera los representantes estatales significan su accionar? ¿Cómo definieron y redefinieron a la política durante su implementación? ¿Se desplegaron las mismas acciones para promover la integración en los tres barrios? ¿Qué dificultades y oportunidades presentaban *a priori* estos territorios para el logro

de los objetivos? ¿Qué obstáculos inesperados emergieron durante la implementación?

Para responder estos interrogantes se llevó adelante una investigación de tipo cualitativa, que incluyó el análisis de datos secundarios (principalmente materiales e informes oficiales elaborados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad) y primarios. En relación con estos últimos, en el marco de dos proyectos de investigación colectivos,[3] se desarrollaron entrevistas en profundidad a funcionarios/as y exfuncionarios/as jerárquicos del organismo competente, así como a los coordinadores de los equipos territoriales de los tres casos de estudio. El análisis de la documentación y los testimonios tuvieron el propósito de reconstruir la cosmovisión estatal respecto a la política de integración sociourbana, procurando avanzar en una interpretación de la política en términos generales, pero también particulares sobre cada caso de estudio.

Luego de esta introducción, el capítulo se organiza en cuatro apartados. El primero propone reconstruir los argumentos que, desde el Estado local, se esgrimen para justificar la selección de los casos sobre los cuales la política intervino. El segundo apartado introduce un análisis detallado sobre las definiciones teóricas que el Estado edificó en torno a la política de integración sociourbana, dando cuenta de las estrategias que estas definiciones despliegan para diferenciarse de las políticas de urbanización desarrolladas previamente. En este punto, se reconstruyen los tres lineamientos transversales que definen la identidad de esta política, así como las líneas programáticas bajo las cuales operativizan los objetivos declarados. En el tercer apartado se pone el foco sobre el análisis de la política a escala territorial, procurando comprender de qué manera se desplegó la política de integración sociourbana en cada uno de los barrios. Se busca dar cuenta del modo en que las particularidades de cada territorio pudieron incidir en estos desenlaces. Finalmente, en el último apartado reconstruimos, a partir de los testimonios de los entrevistados, cuáles son los desafíos y obstáculos advertidos por los propios funcionarios y trabajadores territoriales, para el logro de los objetivos de la política. Para concluir,

---

3 01-PICT 2022-2022-02-00933 "Desigualdades urbanas y de género: un análisis de las experiencias urbanas desde un enfoque interseccional" y PICT 4671 N°GRF-TI-00381 "La nueva vivienda estatal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: sus efectos sobre el habitar y sus habitantes". Agradecemos a los integrantes de estos proyectos, quienes junto con las autoras de este trabajo participaron activamente de la producción de datos indispensables para el análisis: Cecilia Zapata, Florencia Girola, Carla Fainstein, Facundo Corti, Cristina Betannin, Ana Gretel Thomasz, Guido Saal, Agostina Torres, María Luz Brena, Lucero Massa, Guido Bonano, Florencia Mogni y Maia Wasserman.

se introducen algunas reflexiones finales en torno al recorrido desarrollado hasta la actualidad por la política y sus perspectivas a futuro.

1.1. ¿POR QUÉ UNOS BARRIOS SÍ Y OTROS BARRIOS NO?

Tal como mencionamos en la introducción, a partir del gobierno de Horacio Rodríguez Larreta en la ciudad de Buenos Aires, se produce un giro en los modos de abordar, definir e intervenir sobre las villas o barrios populares. Sin embargo, solo se han desarrollado políticas de integración sociourbana o de reurbanización integrales en cuatro barrios de la ciudad: Barrio 31 —bajo la órbita de la Secretaría de Integración Social y Urbana de la Ciudad— y Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita —bajo la gestión del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC)—. Asimismo, el IVC en su portal *web* identifica su intervención en materia de integración en otros barrios populares de la ciudad —Villa 1-11-14, Carrillo y los asentamientos afectados por el denominado camino de sirga—, aunque no los define a estos casos como políticas integrales y, por lo tanto, no cuentan con PIRU.

Los/as entrevistados/as sostienen que existe una intención y un reconocimiento de que la política de integración debería alcanzar a todos los barrios de la ciudad. Advierten la importancia de promover una política con mirada integral sobre todas las villas, *"con componentes que atraviesan a todos los vecinos de los barrios populares"* pero que, a la vez, dé lugar a acciones específicas al interior de cada uno de los barrios en función de sus necesidades y particularidades. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, argumentan que no fue posible desarrollar una política de integración en todas las villas de la ciudad debido a limitaciones presupuestarias y de gestión (incapacidad de impulsar estas intervenciones en todos los barrios al mismo tiempo).

Pero ¿a partir de qué criterios el IVC selecciona estos tres barrios para implementar este tipo de proyectos integrales?

Bibliografía preexistente (Di Virgilio *et al.*, 2020; Rodríguez, 2018; Sánchez y Baldivieso, 2019) asoció la selección de estos barrios con procesos de transformación urbana que ya estaban en marcha o que buscaban ser motorizados en las zonas en las que se encuentran. A modo de ejemplo, se vinculó la urbanización de Rodrigo Bueno con el proceso de crecimiento de Puerto Madero, el proyecto del bajo y los múltiples proyectos inmobiliarios que implican venta de tierra pública como pueden ser Costa Urbana o el Distrito Joven (Brikman, 2023; Brikman, Di Virgilio y Najman, 2023). En el caso del Playón de Chacarita, se asoció con el proceso de renovación del barrio en su conjunto que incluye por ejemplo la creación del Distrito Audiovisual, el surgimiento de un polo gastronómico y la construcción de nuevos edificios, tal como muestra Carolina González Redondo en su capítulo de este volumen. El

caso de la Villa 20 se asoció con la multiplicidad de intentos impulsados desde el Estado para desarrollar proyectos inmobiliarios o económicos en la Comuna 8, como fueron los proyectos del Distrito del Deporte, la Villa Olímpica o el Polo Farmacéutico, entre otros (Arqueros Mejica, 2020). En este sentido, diferentes trabajos señalaron desde temprano cierta vinculación entre la selección de barrios informales sobre los cuales intervenir con la presencia, en dichos territorios, de otras intervenciones urbanas claramente asimilables al modelo de ciudad neoliberal y orientadas a la promoción del mercado inmobiliario, y alertaron acerca del rol que los proyectos de integración podrían estar desempeñando en el marco de los proyectos de renovación urbana a escala ciudad (Arqueros Mejica *et al*., 2019; Di Virgilio *et al*., 2020; Pírez, 2015; Rodríguez, 2018; Sanchez y Baldiviezo, 2019).

Sin desconocer estos procesos de renovación urbana más amplios, los testimonios de los entrevistados se dividen entre quienes adhieren a las hipótesis académicas y quienes discuten con ellas. Tal como podemos ver en la siguiente cita, los integrantes de los equipos territoriales se muestran más convencidos por esta hipótesis que los funcionarios/as y ex funcionarios/as de mayor jerarquía:

> ¿Por qué algunos barrios sí y otros no? Hay mucha gente investigándolo. No es tan difícil; esto (el Playón de Chacarita) está en el centro de la ciudad y Rodrigo está al lado de Puerto Madero. No es casual de ninguno de los dos lados, ni un barrio organizado, ni por qué el gobierno elige algunos barrios y no otros. (Coordinación equipo territorial Playón de Chacarita, 2023)

> Para los barrios se decide primero trabajar la 31 y cuando Horacio además define avanzar en otros barrios, se empiezan a mirar distintas cosas. (...) No es que dijimos… Fue una especie de mezcla de cosas. La 20 venía de la toma del Indoamericano y se iba a construir la Villa Olímpica y hacía sentido darle integralidad a la política habitacional en toda la Comuna 8, trabajando la 20. Rodrigo Bueno estaba en el marco de la Corte, el Tribunal Superior de Justicia y había margen para hacer un acuerdo ahí con los vecinos, para trabajar en un proyecto integral de urbanización; se aprovechó eso. Fraga estaba al lado de una cantidad enorme de terrenos del Estado nacional que podíamos transferir, fruto del laburo con el gobierno nacional en ese momento. (...) También hay un tema de escala, en la 1-11-14 y en la 21-24 no había presupuesto para meterte además a hacer esos dos barrios que son los más grandes de la ciudad, con la 31. Pero si se quiere, fue una mezcla de factores que influyeron de distinta manera. Fueron dos cosas, **no fue una cosa integral ordenada y con mega Power Point con criterios, ni fue especulación inmobiliaria** como dijeron en ese momento; hacen Fraga porque van a regalar o quieren vender el metro cua-

> drado. Ahí está Fraga y no se vendió nada, todos los vecinos… o Rodrigo Bueno. No hubo nada de lo que se decía que iba a haber. O la Villa Olímpica, que era un proyecto inmobiliario, son todos vecinos de clase media los que viven; que vayan a tocar el timbre a cualquiera, y es clase media baja de hecho. No hubieran podido comprar nunca una vivienda, en el país que vino después, ¿no? (Ex presidente IVC, 2024. Resaltado propio)

Si bien los funcionarios/as y ex funcionarios/as de alto rango sostienen que la selección no se fundamentó a partir de intereses especulativos, argumentan que tampoco se basó en criterios sistemáticos definidos *a priori*. La selección de estos "casos piloto" no se inscribió en una política sistemática de largo plazo que buscó intervenir posteriormente y de forma ordenada, sobre todos los barrios populares de la ciudad. Los/as entrevistados/as identifican una serie de elementos que, *ex post* y producto de la reflexión y reconstrucción sobre la política, entienden que explican la selección de estos barrios en particular.

A continuación, presentamos brevemente estos seis elementos que justifican la selección. Destacamos, no obstante, que se trata de elementos que surgen del análisis de las entrevistas y que no tienen soporte escrito ni gráfico en ningún informe o documento oficial. Asimismo, estos elementos no constituyen características excluyentes respecto a otros barrios que no fueron afectados por las intervenciones, ni tampoco todas las características están presentes en los tres casos que sí fueron seleccionados. La particularidad que se da en estos territorios es la coexistencia de varios de estos factores.

1) La **escala** del barrio con relación al presupuesto requerido para la intervención integral. Sobre este punto, dos de los barrios seleccionados tienen una baja escala (Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita), pero Villa 20 es de mucho mayor escala. Asimismo, existen otros casos de baja escala (como, por ejemplo, barrio Santander en Lugano o La Carbonilla en Chacarita), localizados en la zona sur en lugares de menor visibilidad, que no fueron priorizados por esta intervención. Los testimonios señalan que la baja escala permitía desarrollar un proceso que podría tener características de integralidad de manera más sencilla, en menor tiempo y con menor presupuesto, posibilitando incluso sacar reflexiones para procesos que podrían ser más complejos. Esta mirada de los/as funcionarios/as coincide con Clichevsky (2009), quien luego de analizar intervenciones de urbanización en América Latina menciona que históricamente se dio una tensión entre políticas integrales de menor escala vs. políticas en barrios de mayor escala, más focalizadas en algunas dimensiones

(como puede ser solo la regularización dominial o la dotación de ciertos equipamientos).

2) La presencia de un **escenario reciente de conflicto territorial** (judicializado o no), sobre el cual la política operaría como un mecanismo de consenso y acuerdo. Ello pone de manifiesto —sobre todo en los casos de la Villa 20 y Rodrigo Bueno— que las políticas no son sólo fruto de la voluntad estatal, sino de cierta correlación de fuerzas y presiones que pueden ejercer las poblaciones. Tal como mencionan García Linera *et al*. (2010), el Estado y sus intervenciones pueden ser concebidos como una correlación política, es decir, relaciones de fuerza entre bloques y clases sociales, que mediante su accionar pueden incidir en las decisiones políticas y, por lo tanto, en el desarrollo de las políticas. En este sentido, en estos territorios se combina cierta voluntad política de avanzar en la urbanización, con una base social organizada que venía demandando dicha intervención y que poseía un bagaje construido colectivamente acerca de qué características debería tener dicha intervención. Sobre esa base se redactan las dos leyes marco de la Villa 20 y Rodrigo Bueno, que definen a grandes rasgos la intervención futura, incorporando —no sin conflictos y tensiones— una buena parte de las demandas históricas de los barrios, por lo menos en términos proyectuales.

3) La posibilidad de hacer **sinergia con otras políticas habitacionales** que se venían implementando con anterioridad en la misma zona. Sobre este punto, el testimonio se refiere específicamente a las políticas habitacionales desplegadas en la Comuna 8.

4) La **disponibilidad de suelo fiscal** en adyacencias para poder construir vivienda nueva localizada en dichos territorios, que permitiese procesos de esponjamiento e intervención en el macizo. Sin embargo, tal como detalla otra de las entrevistadas, la gestión de este suelo disponible tampoco estuvo libre de dificultades:

> Entonces, primero conseguir tierras ahí, con un montón de desafíos… En distintos barrios… en la 20, era un cementerio de autos, había como toda tierra contaminada; en Playón de Chacarita, eran tierras de los ferrocarriles, tuvimos que recuperarlas, hacer un desalojo comercial en el medio, fue como todo un tema, y en Rodrigo Bueno particularmente tuvimos que tener sesión de lo que es la Reserva Natural, una parte que no se usaba, que no era reserva, pero que las lleva la Ciudad para construir las viviendas. (Gerenta general IVC, 2023)

5) Un quinto elemento que surge de varios testimonios es la valoración positiva de barrios que tuvieran una **composición organizacional** muy fuerte que facilitara los procesos de participación. Si bien se menciona que esta característica no estaba presente inicialmente en los tres casos, se valora como una dimensión que facilita el desarrollo de los procesos. Tal como se observa en la siguiente cita, para el caso de villa 20, se reconoce que la existencia de una mesa de urbanización previa que venía discutiendo sobre la problemática y contiene a los diversos actores políticos del barrio, fue un elemento que favorece la selección del caso así como su desarrollo futuro. Este elemento, sumado a la existencia de experiencias previas de urbanización en la zona, favorecieron la existencia de una mirada común sobre la urbanización:

> Mi idea particularmente y también la de Pablo (fue una persona que fue fundamental para traccionar) era empezar por Villa 20, más que nada por su composición organizacional, muy fuerte a diferencia de Fraga y Rodrigo Bueno, que son más chicas y tal vez tiene una cosa más vecinal (...) El porqué de la villa 20, fue nuestra decisión con posición organizacional de acá a la Luna, la posibilidad de un terreno pegado a la villa y no un desarraigo importante de los vecinos. (...) La composición organizacional muy fuerte, proyectos previos de urbanización dentro del polígono de intervención (Coop. 25 de Marzo, construcción por vecinos con arraigo, viviendas techitos azules), que hacían de un conocimiento del vecino de una organización importante. (Coordinación equipo territorial Villa 20, 2023)

6) Asimismo, en el caso del Playón se reconoce su **localización** como un elemento favorable, ya que se visualiza que por su ubicación y modo de emplazamiento podría ser más sencilla su "apertura al barrio" y la integración con la trama formal.

Imagen 2.
Criterios de selección de los casos donde se desarrollan proyectos de integración sociourbana por el IVC-GCBA

	Baja escala	Conflicto territorial	Sinergia con políticas urbanas antecedentes	Suelo fiscal disponible	Redes organizacionales fuertes que faciliten instancias de participación	Localización que posibilita integración
Villa 20						
Fraga						
Rodrigo Bueno						

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

En la medida en que estos elementos son identificados como criterios de selección *ex post* y que varios no son excluyentes de otros barrios, entendemos que la selección de estos casos en particular guarda relación, además, con otros dos elementos de coyuntura.

En primer lugar y al inicio de la política (donde existía mayor disponibilidad de recursos humanos y económicos), un factor que parece haber incidido en la selección de Villa 20 fue el conocimiento previo de este barrio por parte de quienes integraron los equipos de dirección y coordinación de la política al inicio del proceso. Producto de sus recorridos profesionales, varios de los integrantes del equipo técnico decisor tenían un alto conocimiento del entramado organizativo territorial del barrio, y consideraron este elemento como un atributo positivo para el desarrollo de la política. Asimismo, se valoraba positivamente la disponibilidad de suelo fiscal y la posibilidad de sinergia con otras políticas urbanas y habitacionales desplegadas en el área. En este sentido, las trayectorias profesionales de los equipos decisores de la política parecen haber incidido en la selección de Villa 20 como primer caso y en su conformación como "punta de lanza" para los casos posteriores.

En segundo lugar y tras esa primera selección, las opciones del Playón y de Rodrigo Bueno deben entenderse en el marco de un escenario de menores oportunidades y recursos económicos y humanos. En ese contexto, resultaba un requisito central que se eligiera a barrios de baja escala, en donde también existiera suelo fiscal disponible. En este sentido, sobre la selección de los dos casos posteriores, primó la necesidad de priorizar ciertos criterios que permitieran realizar una intervención integral, aun contando con una disponibilidad baja de presupuesto y de recursos humanos.

2. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR INTEGRACIÓN SOCIOURBANA Y POR REURBANIZACIÓN INTEGRAL?

Las políticas que aquí analizamos podrían ser pensadas como nuevas manifestaciones de lo que históricamente se denominó "políticas de urbanización". Sin embargo, tanto su titulación como la permanente diferenciación que hacen los actores entrevistados de la política actual y las políticas de urbanización, nos impulsan a preguntarnos: ¿qué entienden estos actores por urbanización? ¿Cómo definen la integración sociourbana? y ¿en qué medida se trata de una propuesta paradigmática y epistemológica novedosa?

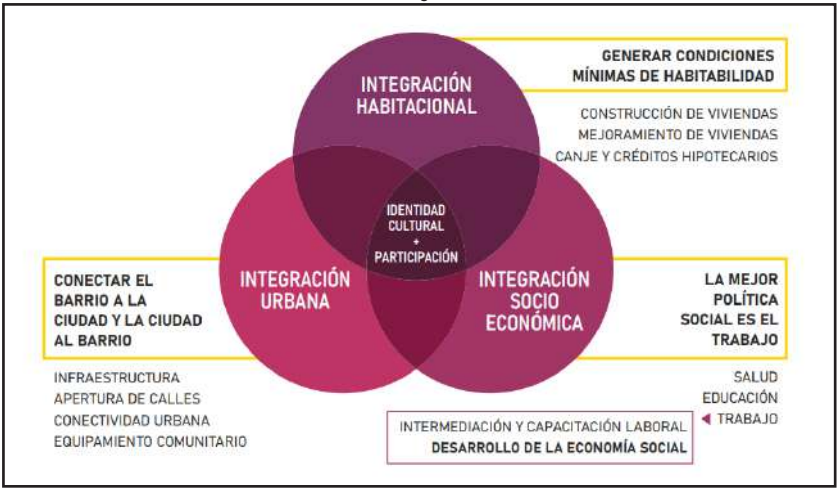
Las políticas de urbanización de villas, asentamientos o territorios informales pueden ser definidas como intervenciones sobre una pieza urbana con el fin de mejorar las condiciones urbano-habitacionales y a superar las condiciones de informalidad a partir de distintas aristas de abordaje físico, social, económico e institucional. En términos con-

cretos son aquellas políticas de regularización, tanto dominial y urbanística, que pueden estar acompañadas por políticas de mejoramiento y producción de vivienda (Clichevsky, 2006). Entre las acciones más comunes podemos encontrar apertura de calles, dotación de servicios, infraestructura y equipamientos y mejoramiento o construcción de viviendas (Bettatis *et al.*, 2012). Los instrumentos utilizados para llevar a cabo estas políticas van desde leyes o decretos hasta programas y proyectos específicos, lo cual influye en la masividad de la intervención, el tipo de regularización, el nivel de gobierno que interviene y los recursos disponibles (Clichevsky, 2006). Existen múltiples estudios que han analizado el devenir de dichas políticas en América Latina y, en los últimos años, se han concentrado en experiencias que, de manera novedosa, desarrollan intervenciones con una perspectiva de mayor integralidad, es decir, que buscaron articular objetivos que antes aparecían atomizados y no siempre presentes en los programas de urbanización: seguridad de tenencia, cuestiones urbanísticas y ambientales, mejoramiento de viviendas, entre otros elementos (Brikman, 2023; Clichevsky, 2003; Delgadillo, 2014; Fernandez Wagner, 1999; Rodríguez, 2018).

Asimismo, de un tiempo a esta parte, la mayoría de las políticas sociales -entre ellas las de reurbanización- procuraron introducir (al menos discursiva y propositivamente) un enfoque multidimensional sobre la problemática que involucra un abordaje integral (Najman, 2018). Esta impronta implica entender a las problemáticas de exclusión, desigualdad y falta de integración sociourbana como procesos de acumulación de desventajas que van erosionando los diferentes vínculos que un individuo establece con la sociedad (Saraví, 2007). Estos diferentes vínculos dan cuenta de situaciones de integración social multiafiliatorias en las que convergen múltiples formas de integración —todas parciales e inestables— pero que operan en conjunto y de forma procesual (Kaztman *et al.*, 1999).

Partiendo de lo anterior y en función de los testimonios analizados, advertimos que la definición de estas políticas como de "integración sociourbana" apunta a poner de relieve algunos elementos que, si bien ya estuvieron presentes en planteos anteriores, ahora buscan consolidarse de forma sistemática. Tal como aparece ilustrado en la imagen 3, desde el discurso estatal se pone de relieve la idea de llevar adelante una política que combine y entrelace la integración habitacional, la urbana y la socioeconómica.

Imagen 3
Elementos de la Integración sociourbana



Fuente: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Desarrollo Humano y Hábitat (2023).

Asimismo, fruto del análisis del discurso estatal identificamos tres elementos centrales en su definición de la integración sociourbana: 1) implica el reconocimiento de los barrios populares y la valoración positiva de la identidad de estos barrios. Por este motivo, se procura su radicación y mejoramiento antes que su eliminación. Sin embargo, la utilización del concepto de integración y no de urbanización implica que no se busca únicamente validar y mejorar los barrios populares, sino también trabajar sobre los vínculos entre los barrios populares y la ciudad; 2) la integración se entiende en términos multidimensionales e integrales, particularmente a partir de la intersección de tres dimensiones: habitacional, urbana y socioeconómica; 3) finalmente, se entiende que la integración sociourbana requiere de intervenciones democráticas y participativas que, alejándose de experiencias autoritarias, recojan las voces de los habitantes mediante canales institucionales de participación. A continuación, nos detendremos con mayor detalle en cada uno de estos puntos.

2.1. URBANIZAR E INTEGRAR: RECONOCER EL VALOR E IDENTIDAD DE LOS BARRIOS E INTEGRARLOS A LA CIUDAD

La noción de integración retoma fuertemente la impronta de reurbanización (Fernández Wagner, 1999; Clichevsky, 2003), en tanto implica el reconocimiento del derecho de las poblaciones a residir en estos territorios, pero también al reconocimiento y puesta en valor de las identidades y modos de construir ciudad por parte de los sectores populares. Sobre

este punto, la política retoma experiencias previas de reurbanización y se distancia de estrategias de erradicación o sustitución. Como se advierte en los testimonios siguientes, los actores estatales dan cuenta del reconocimiento de los barrios populares como un problema estructural de la ciudad del que hay que ocuparse, cambiando la histórica perspectiva asociada a la erradicación de los barrios:

> Estamos convencidísimos de que, o sea, nuestro corazón está ahí, de que tiene que haber un paradigma de la integración, de que hay que reconocer que hay una pobreza estructural, que eso tiene vida por sí misma, que hay valor, que el Estado tiene que estar presente. Y en vez de erradicar, sacar, restituir, cambiar, hay que trabajar desde la participación con los que habitan ese lugar. (Subsecretaria de Integración Social y Hábitat, IVC, 2024)

La política actual se distancia de aquellas intervenciones anteriores que promovieron la erradicación o la sustitución de los barrios populares y que habían desplegado una mirada negativa sobre la informalidad urbana y los modos de vida de estos barrios. Se abandona y, principalmente, se critica la visión culturalista de la informalidad urbana mediante el reconocimiento de que se trata de un fenómeno constitutivo de las ciudades latinoamericanas sobre el cual el Estado debe intervenir (Pradilla Cobos, 2014; Connolly, 2013). Se reconoce un valor intrínseco, pero ahora positivo, en los modos de vida y en la identidad de los barrios populares:

> Con una conciencia fuerte de que había valor en los barrios. Eso para mí no estaba en general en la política de la ciudad, se miraba a la villa como si fuera todo problemas. Nosotros quisimos poner en el centro que ahí había una identidad cultural que había que promover, un sistema económico que había que potenciar y que había valor en los barrios. (Ex presidente IVC, 2024)

La valoración de la identidad barrial incluye, a partir de los testimonios analizados, el reconocimiento del barrio histórico construido, de las redes organizacionales (políticas y sociales) que allí se dan y de las economías barriales. Señalan la existencia de cierta identidad particular que surge y se nutre de las realidades de cada territorio y que, lejos de buscar ser eliminada, la política intenta poner en valor.

Pero además, si bien la política retoma esta impronta de la reurbanización, bajo la noción de integración incorpora la preocupación por los vínculos entre la ciudad y el barrio. Tal como lo señala claramente el siguiente testimonio:

> Son dimensiones distintas para mí. La reurbanización es hacer todas estas intervenciones partiendo del barrio preexistente, de la construcción hecha por los vecinos, la comunidad. Y la dimensión de la integración tiene que ver con esta otra, equiparar las condiciones, integrar urbanamente, hacer las aperturas, la conexión de la red que se vincula a la red cloacal del resto de la ciudad. Son dimensiones distintas según lo que uno quiera iluminar o apagar por momentos, lo puede denominar de una u otra forma. (Equipo territorial Villa 20, 2023)

En este sentido, emerge un elemento constante en los discursos que tiene que ver con entender que la integración se refiere a igualar la ciudad informal a la formal, aspecto que se irá trabajando en los próximos apartados. Ahora bien, ¿cómo se propone, operativamente, desde el Estado, llevar adelante la integración en términos de *equiparar* las condiciones sociales y urbanas con el resto de la ciudad?

2.2. UNA PERSPECTIVA INTEGRAL Y MULTIDIMENSIONAL: LAS TRES DIMENSIONES DE INTERVENCIÓN DE LA INTEGRACIÓN SOCIOURBANA

El segundo punto alude a la idea de una intervención que se oriente a la integración, pero desde un abordaje estrictamente integral. De hecho, al denominarse como una política de integración sociourbana, se hace referencia a la necesidad de pensar en intervenciones no exclusivamente urbanísticas, sino que incluyan y relacionen las diferentes dimensiones que inciden en la integración o inclusión social de los habitantes del barrio, y a la vez, del barrio a la ciudad. La característica integral y multidimensional de la intervención resulta nodal en los argumentos. Se observa así estos dos niveles de intervención: la escala de los sujetos/hogares y la barrial/territorial.

Respecto al origen de esta perspectiva, un entrevistado la describe del siguiente modo:

> Empezamos a pelotear mucho con Horacio y con otra gente que estaba pensando en ese momento si la 31, que el paradigma no fue urbanización, sino la integración, un poco en la línea que veníamos trabajando ya Curas Villeros. Que la propuesta fuera integral y no solo la 31, yo era parte de esa conversación (...) tener mirada holística integral de los que implica un proceso de integración socio urbana que no es solo la vivienda, lo urbano, que involucra lo socioeconómico, los lazos de la comunidad popular, etc. (Ex presidente IVC, 2024)

Nuevamente, se visualiza cómo la noción de integración (sociourbana) implica una diferenciación con la noción de urbanización a la vez que la incluye:

> La integración, para nosotros, es un paradigma o una visión más amplia de cómo entendemos a la persona, a las comunidades, a los territorios. La integración obvio que incorpora la urbanización. Sí, la incorpora, está dentro, pero la integración tiene que ver más con una cosmovisión, vamos a decir, no sé si es la palabra. Pero tiene que ver, para nosotros, con un paradigma que presupone, por ejemplo, estas tres cosas que son más ontológicas, filosóficas, si se quiere poner de alguna manera en alguna categoría (...) la traducción, digamos, con muchas personas de todos los colores políticos sería: acceso a la vivienda, acceso a los servicios básicos y a un Estado que opere los servicios o a las prestatarias, digo, a los servicios formales y acceso a distintas herramientas que permitan la formalización del empleo. Eso es para la ley, son esos tres verticales, que serían integración socioeconómica, integración sociohabitacional e integración sociourbana. (Subsecretaria de Integración Social y Hábitat, IVC, 2023)

La definición de integración sociourbana está compuesta por tres ejes programáticos que dan cuenta de esta noción de multidimensionalidad: integración urbana, habitacional y socioeconómica. Estos ejes aparecen en los discursos de los/as entrevistados/as a la hora de definir la integración sociourbana, así como en las leyes marco de los proyectos concretos. Si bien mediante las leyes barriales cada territorio introduce una serie de intervenciones variadas, en cierto modo responden y se sistematizan en el marco de estos tres ejes o dimensiones.

La **integración habitacional** se plantea como una línea de estrategias dirigidas a garantizar viviendas adecuadas (con acceso a servicios e infraestructuras) y con seguridad de tenencia y legalidad. Para eso se realizan intervenciones orientadas a la construcción de vivienda nueva, el mejoramiento de las viviendas existentes y el mejoramiento y dotación de servicios, respetando las características de la formalidad. Tal como se evidencia en la siguiente cita, el parámetro a alcanzar siempre es en términos comparativos con la ciudad formal, es decir, adaptarse a los códigos de edificación existentes, copiar las formas de titulación o garantizar acceso a servicios con los mismos estándares.

> Tener acceso a una casa en condiciones de habitabilidad, que esté conectada a la infraestructura necesaria, esté conectada con resto de la ciudad, que tengas el título correspondiente si sos dueño o inquilino pero haya un contrato que le dé legalidad a tu estadía, y acceso a educación, salud y trabajo cerca de donde viven. Si está

> resuelto el problema habitacional de la persona, es si dan todas esas condiciones. (Ex presidente del IVC, 2024)

Las viviendas nuevas se encuentran emplazadas en terrenos que fueron titulados a nombre de los organismos responsables de los procesos de integración y que luego fueron transferidos a los vecinos/as beneficiarios. En relación con las viviendas localizadas en el macizo, los grados de avance son muy diversos en lo que hacen al proceso tanto de mejoramiento como la titulación. Se plantean distintos tipos de mejoramiento (integrales, de cicatrización, parcial) que plantean diferentes grados de intervención relacionados con las posibilidades que habilitan las propias viviendas, así como cierta prioridad que se establece desde el gobierno. En términos proyectuales se trabajó a escala manzana, reorganizando los lotes y generando cierta división posible de parcela, que luego se podría titular como Propiedad Horizontal (PH), retomando las formas de propiedad de la formalidad. Asimismo, se trabajó para generar centros de manzana para permitir un espacio abierto o esponjamiento en el tejido existente en cada una de las viviendas afectadas, generando mejoras en la ventilación y el asoleamiento de habitaciones internas.

La **integración urbana** pone el foco en la vinculación del barrio popular con la ciudad formal. Este objetivo aparece recurrentemente en los testimonios haciendo mención al intento de "*romper los muros y barreras entre ciudad-barrio o barrio-ciudad*". Como veremos a continuación, estas afirmaciones están estrechamente relacionadas con la idea de "equiparar" los parámetros urbanos de los barrios populares a los del resto de la ciudad —dotar de servicios y equipamientos con similares características a los de la ciudad formal— pero, además, con la idea de promover, desde aspectos subjetivos, la conexión entre estas dos porciones de la ciudad. En este sentido, los testimonios anuncian las voluntades de fomentar, mediante distintas acciones, las circulaciones de los habitantes de la ciudad en el barrio y de los habitantes del barrio en la ciudad, de transformar las miradas preexistentes estigmatizantes sobre estos territorios y de generar polos de atracción de poblaciones no residentes de los barrios populares.

En relación con el equiparamiento de los parámetros urbanos, los entrevistados argumentan que este aspecto se entiende como la necesidad de generar servicios y equipamientos con los mismos estándares de la ciudad formal, teniendo en cuenta que sean los mismos proveedores y que se brinde la misma calidad. Asimismo, se introduce la idea de generar mayor proximidad con los servicios básicos, partiendo del diagnóstico de que, hasta ahora, los barrios populares no tenían accesibilidad a los mismos.

> (...) empieza a operar todo el servicio de la ciudad, pasan los camiones de recolección de basura, digo, hace el rondín la policía, se puede generar un espacio comunitario, equipamiento comunitario, se ponen escuelas, se abren centros de salud… Entonces, ahí sí empieza a haber otro diálogo entre los vecinos de los barrios y los vecinos de la ciudad. (Subsecretaria de Integración Social y Hábitat, IVC, 2023)

> Para mí, parte de la integración tiene que ver con que haya equipamiento público cerca. Como me pasa a mí, que si tengo a mi hija y tengo que mandarla al jardín municipal o público, lo tengo cerca (...) La ciudad tiene que ser igual en la 20 que en Recoleta, o que en Chacarita o cualquier barrio de la ciudad. Es parte de lo que nosotros empezamos a transitar con nuestros proyectos. (Gerenta general IVC, 2023)

En segundo lugar, respecto de la voluntad de facilitar la circulación, se impulsa la apertura de calles y la creación de una grilla urbana que no rompa con la traza de la ciudad formal, sino que la continúe. Según los relatos recuperados, este tipo de intervenciones promovería una mayor circulación de población externa y una circulación más sencilla y amena de quienes viven en el barrio popular, generando cruces en las circulaciones ciudad-villa:

> Que las calles sean utilizadas por todos los ciudadanos que ahora pasan por el medio del barrio sin miedo, porque no tiene ese concepto de "villa", ¿no? (Gerenta general IVC, 2023)

> (...) cuando abrís las calles también abrís un diálogo, un muro que estaba cerrado entre barrio-ciudad. Digo, te pasa en Playón, vos venías por Palpa y te topabas directamente con el barrio y no tenías trazabilidad de Palpa de punta a punta por adentro del barrio. Con el proyecto de urbanización, lo que se piensa ahí es cómo técnica y urbanísticamente se puede intervenir un territorio que permita cierto diálogo con la ciudad. (Subsecretaria de Integración Social y Hábitat, IVC, 2023)

Tras habilitar la circulación, los entrevistados ponen de relieve la necesidad de desplegar acciones sobre la dimensión subjetiva de la integración. En este sentido, surge en los testimonios la idea de desandar las visiones estigmatizantes que existían hacia el barrio popular, generando ciertas intervenciones que permitan "*que no se note que es una villa*". Por un lado, esta acción se lleva adelante mediante acciones urbanísticas que asemejen la estética, los usos y costumbres de la villa a las del resto de la ciudad, como la nomenclatura de las calles o la nominación de las casas, procurando desarmar las marcas de informalidad como son

la denominación de número de casa y manzana. Asimismo, aparecen otros elementos como respetar los carteles y símbolos de la ciudad formal, el tipo de asfalto, la existencia de veredas, la luminaria, etc.

Sumado a lo anterior, se considera necesario generar ciertos equipamientos que funcionen como polos de atracción de población que no es de los barrios populares. En este sentido, se hace mención por ejemplo al proyecto de los *food trucks* localizados en Rodrigo Bueno o en el Ministerio de Educación en la Villa 31.

Los testimonios señalan que, generando estos polos de atracción al barrio, se facilita en términos programáticos el objetivo de no sólo de integrar el barrio a la ciudad, sino que la ciudad también se integre a los barrios. Si bien los entrevistados —principalmente los equipos territoriales— señalan los beneficios de estas estrategias en términos económicos, problematizan cierta pérdida de la identidad y singularidad de los barrios populares bajo el afán de hacer estos territorios más digeribles para el resto de la ciudad. Quienes transiten por estas zonas de atracción y no sean residentes de los barrios, se llevan el registro de la vivienda nueva, de las nuevas vías de circulación y de los polos de atracción gastronómica o estatal, pero sin acceder al barrio histórico o macizo.

Finalmente, la **integración económica** constituye el tercer eje y el último en ser incorporado en el planteo de la política. La mayoría de las intervenciones que se llevan adelante bajo este eje se impulsan desde la Subsecretaría de Desarrollo Económico del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, por lo cual requiere una mayor articulación interestatal con el IVC. Los objetivos de esta dimensión según los discursos y leyes marco[4] orientan a la formalización del empleo y a la integración de las economías populares a la economía de la ciudad. En este sentido, los productores de la economía informal son vistos como generadores de valor, y el Estado como garante de la mejora de la capacidad productiva y de la integración hacia la economía formal.

> Que hay una economía popular y que esa economía popular tiene valor *per se*. Digo, produce, que hay trabajo ahí, que la gente trabaja y que, de alguna manera, el Estado tiene que poder reconocer ese valor, esa producción, esas micro relaciones de la economía y poder encontrar algunos puentes hacia la formalización de esa economía. Pero integrar ahí supone que ya hay valor económico o de producción económica en la misma actividad, aunque sea una economía informal. (Subsecretaria de Integración Social y Hábitat IVC, 2023)

4 Ley de Promoción de la Economía Social N° 6.376 aprobada en 2020.

Para cumplir con dicho objetivo, proponen desarrollar herramientas que potencien el trabajo, entendiendo que la carencia de estos sectores se traduce en trabas estructurales, falta de canales de comercialización y dificultad para acceder al financiamiento. Tal como sugiere el siguiente testimonio, las acciones implementadas se orientan a facilitar la sinergia entre el barrio y el privado, lo cual se traduce en que los comercios de la villa no le vendan únicamente a los vecinos de la villa y que, a la vez, los vecinos de la villa puedan realizar sus compras en comercios típicos de la ciudad formal:

> No sé, hay una vecina de Rodrigo Bueno que hace cosas dulces, que le vende el catering a Toyota, entonces todo lo que está en el comedor de Toyota que es dulce, lo hace una vecina de Rodrigo Bueno. Entonces, empezar como a jugar con eso… Y dentro de las viviendas que construimos, construimos locales y ahí acercamos lo que es Farmacity que, por ejemplo, está en Playón de Chacarita, y la gente que está contratada en Farmacity es gente del barrio. Empezar a generar una sinergia entre el barrio y el privado, es parte de lo que nosotros creemos que es la integración. Que se pierda esa lógica de "la villa tiene que estar sólo ahí", y los comercios de la villa sólo le venden a la villa. Esto también presupone que ya hay valor económico o de producción económica en la misma actividad, aunque sea una economía informal. (Gerenta general IVC, 2023)

En términos operativos implica: a) promover la mudanza de ciertos comercios a los locales nuevos inaugurados en las plantas bajas de los edificios de vivienda nueva, en lo que podríamos denominar como zonas de borde con la ciudad formal, para facilitar el acceso de vecinos externos al barrio; b) instalar en estos mismos locales cadenas de comercio que están presentes en la ciudad formal y son considerados "un símbolo de la formalidad"; c) se ofrece acompañamiento a ciertos "proyectos faro" productivos para "abrirles nuevas puertas" en el mercado formal a partir de la promoción de la participación en los procesos de compra pública y la creación de un fondo público-privado destinado a financiar proyectos productivos que actúen como puente entre ambos sectores.

Es importante resaltar que los tres elementos que hacen a esta mirada de integralidad y que, a la vez, componen la integración sociourbana, son pensados de manera interrelacionada y cada uno se entiende en diálogo y complemento con los otros.

2.3. UNA POLÍTICA ANCLADA EN PROCESOS PARTICIPATIVOS, CONSENSUADOS Y VALIDADOS

La política retoma como aprendizaje de experiencias previas, la necesidad de reconocer y fomentar la estructura organizativa de los terri-

torios para alcanzar una intervención estatal consensuada y avalada colectivamente. En este sentido, resulta nodal en los discursos de los/as funcionarios/as y trabajadores/as, la valoración positiva que realizan sobre el rol de la participación de la población en el diseño de la política a través de canales institucionalizados. Si bien mencionan que estos procesos fueron muy distintos en cada barrio y no estuvieron libres de complejidades, sostienen que es el elemento indispensable para llevar adelante este tipo de acciones.

La participación es entendida como el involucramiento de las poblaciones en los procesos de construcción y desarrollo de las intervenciones. Asimismo, a diferencia de experiencias previas, donde se incorporaba a la población en decisiones banales (Brikman, 2017), se reconoce el involucramiento de la población en decisiones trascendentales de la política y se la reconoce como condición de posibilidad de la legitimación de las intervenciones.

> Había un abordaje para mi gusto que siempre… La política pública para ser efectiva en el tiempo tiene que involucrar la agencia, la libertad de la persona humana. La manera de hacer eso en nuestro caso fue con participación, y mucha, pero hasta ese momento no había demasiado de eso (...) la dimensión de los procesos participativos, que para mí tuvieron tres características. Fueron profundos, no le preguntábamos qué color querían la casa, le preguntábamos dónde va la calle, qué casa demolemos, cómo hacemos los edificios nuevos, etc. Fueron efectivos, en cinco años hicimos miles de mudanzas de construcciones decididas con los vecinos, y fueron masivas. No le preguntábamos en la Villa 20 a un referente y cuatro más qué definir, sino manzana por manzana y participaban miles y miles de personas de los procesos; votaban, firmaban (...) generamos procesos con bastante legitimidad en distintos sectores políticos y sociales. No con legitimidad total, no sin quilombos, no sin deuda, pero siento que hemos aprendido mucho de esto, participó mucha gente de distintas dimensiones. (Ex presidente IVC, 2024)

En este sentido, un elemento en el que no profundizaremos, pero es necesario mencionar, es la construcción de equipos territoriales para cada uno de los barrios, con una gran cantidad de trabajadores/es con múltiples perfiles y profesiones. En cada uno de los barrios existía un coordinador territorial y trabajadores/as provenientes del equipo social, por un lado, y del equipo técnico, por otro. Asimismo, desde estas instancias se mantenía un constante contacto con los equipos centrales de cada una de estas áreas del IVC.

Por otro lado, cabe mencionar que, a pesar de que el foco de la política de integración está en habilitar el diálogo y la relación entre los barrios populares y la ciudad o sus entornos, los procesos partici-

pativos se enfocan únicamente en la población de los barrios populares y, en algunos casos, se plantean estrategias de diálogo individual con vecinos/as de la zona.

3. UNA POLÍTICA, DISTINTOS PROYECTOS. LAS CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES QUE ASUME LA INTEGRACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE CADA BARRIO

Al momento de escritura de este trabajo, las intervenciones en los tres años se encuentran en un gran estado de avance a casi ocho años de sus inicios. Como veremos a continuación, los tres proyectos se inscriben en el esquema tridimensional de integración mencionado en el apartado anterior, aunque con ciertas características diferentes que se evidencian en su implementación. En cada uno de los barrios se sancionó una ley específica que dio sustento a los proyectos integrales de reurbanización, los cuales presentan elementos en común y, a la vez, ciertas especificidades. De esta forma, se reconoce cierto equilibrio entre una mirada general de gobierno y la particularidad de cada caso y las posibilidades que se fueron habilitando en un contexto particular (sobre todo presupuestarias). Antes de adentrarnos en el análisis de cuáles son al momento esos factores de diferenciación en la implementación, interesa destacar que, desde la perspectiva estatal, resulta esperable y deseado que las implementaciones tengan sus particularidades.

Si bien el proyecto desplegado en Villa 20, al ser el primero, es percibido como una guía inicial para los otros dos, se advierte que los casos siguientes pudieron aprender de esa experiencia y adaptarla a cada proceso en particular:

> Un poco el proceso de la 20 genera condiciones previas a Fraga y Rodrigo Bueno. Entonces, las últimas dos se alimentan de acuerdos con las organizaciones sociales y con el barrio en Villa 20, y perfeccionan esas herramientas. Por ejemplo, la ley de Villa 20 del 2016 la tomamos en Fraga. (...) Así como se arrastra la ley de barrio en barrio, lo mismo podés hablar de las operatorias generales, de vivienda nueva, de canje y demás. La Villa 20, un poco, es la madre de estos procesos. Respetando por supuesto, la idiosincrasia de cada barrio y no replicando sin pensar, pero sí teniendo como base una serie de acuerdos con las organizaciones de toda la ciudad. (Coordinación de equipo territorial Villa 20, 2023).

En este mismo sentido, otros testimonios sugieren que las modificaciones o particularidades de los tres casos se desprenden del proceso de territorialización de la política:

> Hay tres leyes muy parecidas en la ciudad, la de la Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón. Cada una fue diferente en su ejecución. En principio porque se territorializó, que era el gran objetivo. Entonces, los barrios le dieron forma a la política pública. (Coordinación de equipo territorial Playón de Chacarita, 2023)

Destacamos, no obstante, que la territorialización implica, por un lado, asumir que la participación de las diferentes organizaciones o actores relevantes dan formas diversas a los proyectos y a las posibilidades de ejecución de la política; y por otro, identificar que los mismos equipos territoriales fueron construyendo en la práctica sus propias definiciones de integración y los modos adecuados de alcanzarla. En este sentido, no son sólo las particularidades organizativas de cada barrio lo que imprime sellos distintivos a los proyectos, sino también el diálogo que se establece entre este entramado organizacional y los equipos particulares de representación estatal en los territorios: "*Nos habían pedido que hagamos una presentación con el eje en Playón en qué es la integración e* ***hicimos lo que creíamos nosotras, vinculado a la integración***" (Coordinación equipo territorial Playón de Chacarita, 2023. Resaltado propio).

Destacamos, también, que en el marco de esta autonomía que se advierte en los equipos territoriales también se promueven espacios transversales de discusión e intercambio entre las experiencias desarrolladas en los tres casos.

Ahora bien, podemos advertir que en la implementación de los proyectos en los tres casos se encuentran actividades e iniciativas similares y en algunos casos, diferencias. En relación con las acciones orientadas a la **integración sociohabitacional**, existen dos grandes líneas de trabajo: la construcción de vivienda nueva y los mejoramientos del parque existente (macizo).

Tal como detalla el informe "Hacia la integración, sistematización y aprendizajes en cuatro barrios populares (2016-2023)" realizado por Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Desarrollo Humano y Hábitat (2023),[5] identificamos que los tres barrios ofrecieron (en términos relativos) diferentes cantidades de viviendas nuevas y de mejoramiento de viviendas en el macizo. Sin embargo, mayor cantidad de viviendas no se corresponde directamente con mayor éxito o mejor respuesta a la problemática.

En relación con las viviendas censadas, en Villa 20 las viviendas nuevas representan un 36,5% y las acciones de mejoramiento un 3,5%.

5 La cantidad de viviendas iniciales se corresponde a los datos de los censos realizados durante los años 2016 y 2017. La cantidad de viviendas nuevas construidas y de mejoramientos, son los realizados en cada caso hasta septiembre de 2023.

Por lo que, en conjunto, las acciones en materia de vivienda sólo buscaron cubrir a un 40% de las viviendas censadas. O incluso, posiblemente, a un menor porcentaje considerando que muchas viviendas nuevas implican el desglose de hogares que residían previamente en una misma vivienda.

En el caso de Rodrigo Bueno, las viviendas nuevas representan un 108,5% respecto a las censadas y las que tuvieron acciones de mejoramiento un 8,5%. En conjunto, las dos acciones exceden al total de viviendas censadas, permitiendo pensar en una mayor cobertura de la problemática del barrio. Sin embargo, debido a la cantidad de los desgloses, a problemas de derrumbes de viviendas que no iban a sufrir mudanzas y de la mudanza de familias no censadas a las viviendas nuevas, en la actualidad el equipo territorial identifica un gran déficit, de aproximadamente doscientas viviendas.

El caso de Fraga muestra una cobertura aún mayor: las viviendas nuevas representan el 132% de las viviendas censadas y las mejoradas un 39,7%. En total, las viviendas "adecuadas" constituyen un 171,76% de las viviendas censadas.

Estas diferencias en la cantidad de viviendas construidas no se corresponden con mayores niveles de hacinamiento en los barrios donde los porcentajes de construcción eran mayores en relación con la población total o con una caracterización inicial del déficit habitacional. Por el contrario, las diferencias parecen tener origen en diferentes visiones respecto del proyecto de integración de cada barrio. Tal como declara uno de los representantes del equipo territorial de Villa 20, el grado de "esponjamiento" e intervención en vivienda fue el mínimo necesario, mientras que entiende que no se empleó el mismo criterio en los otros dos casos: "*Siempre se planteó inclusive el grado de esponjamiento que debía tener Fraga. Para mí dudoso… ¿hasta dónde el esponjamiento y por qué? En la 20 siempre fue muy claro: el esponjamiento es el 20, 25% del barrio, viendo lo necesario, lo mínimo para poder pasar las estructuras y acomodar los loteos y escrituras*".

Otra diferencia respecto de la línea de integración sociohabitacional entre los casos se observa en la densidad o altura de los nuevos edificios. En el Playón de Chacarita se construyeron algunos edificios en altura, mientras que en los otros dos casos se evitó este tipo de desarrollos para garantizar la sostenibilidad y mantenimiento de los edificios por los mayores costos que implica un edificio en altura.

La posibilidad de obtener mayor densidad con el uso del suelo disponible en el caso de Chacarita, según testimonios de funcionarios/as del IVC se desprende de la mayor posibilidad de pago que identificaron en esta población en relación con la de los otros dos barrios:

> La realidad socioeconómica del vecino de Playón es muy distinta a los vecinos de las otras. Justamente, al estar más inserto en la ciudad tiene más posibilidad de salida laboral, está más cerca. No solo porque está a dos cuadras del tren y llegás a cualquier lado, como del subte. Sino también porque Chacharita es un barrio mucho más inserto, que un vecino de la 20 que carga lo que es el desarrollo de trabajo. Porque tener un comercio sobre la calle Fraga, es igual que un comercio de la siguiente cuadra, Forest y Lacroze. Entonces, ahí se pensó también que servía para Playón porque era un barrio quizás que podía llegar a afrontar una expensa más cara y mantenimiento de ascensor. (Subsecretaria de Integración Urbana y Hábitat, IVC, 2023)

En lo que respecta a los mejoramientos, tanto en Fraga como en Villa 20 se explicita una tipología de mejoramientos en función del grado de déficit de las viviendas y de la necesidad de reordenamiento de las manzanas: integral; cicatrización; parcial. Asimismo, un punto importante tiene que ver con la reorganización y reparcelamiento de las manzanas a fin de garantizar mejores condiciones de habitabilidad.

Respecto de las acciones orientadas al eje de la **integración sociourbana**, los tres casos incluyen entre sus acciones elementos que hacen a la noción de integración sociourbana. Como reconstruimos en el apartado anterior, estas acciones se inscriben en dos líneas.

En primer lugar, aquellas acciones orientadas a garantizar la integración sociourbana mediante la dotación de servicios e infraestructura en los barrios populares sin establecer un doble estándar en relación con la ciudad formal. Sobre este punto, el informe "Hacia la integración, sistematización y aprendizajes en cuatro barrios populares (2016-2023)" da cuenta de que en los tres barrios se desarrollaron obras de infraestructura (red cloacal, red de agua, red eléctrica, gas y red pluvial), construcción de nuevos espacios públicos y plantación de árboles. También se incrementó el equipamiento público en los barrios: se detalla la construcción de centros de salud en los tres barrios, la construcción de centros educativos en Villa 20 y Rodrigo Bueno y la instalación de oficinas de gobierno en los tres casos. Llamativamente, no se incluyeron en estos barrios equipamientos culturales y de esparcimiento, como sí sucedió por ejemplo en el marco de la urbanización del Barrio 31 (informe "Hacia la integración, sistematización y aprendizajes en cuatro barrios populares (2016-2023)", GCABA, 2023).

En segundo lugar, las acciones orientadas a abrir o incorporar el barrio popular a la ciudad formal, que incluye tres estrategias. La primera reúne a aquellas acciones orientadas a facilitar la circulación urbana en términos objetivos. Entre ellas destacamos la existencia en todos los barrios de acciones como la demolición de barreras urbanas

como paredones que separaban y obstaculizaban la circulación, la apertura de calles, pasajes y senderos, y la introducción de ciclovías (GCABA, 2023). La segunda, aquellas acciones que pretenden colaborar con la "apertura del barrio a la ciudad" desde una dimensión subjetiva. Los entrevistados identificaron distintas estrategias orientadas a que los barrios "no parezcan villas": introducir la nomenclatura del barrio y, en términos estéticos, garantizar que el asfalto, la vereda y la señalética sea igual a la del resto de la ciudad, así como arreglar y pintar las fachadas de las viviendas sobre todo en las zonas de borde. Este tipo de acciones también se llevaron adelante en los tres casos analizados. La tercera línea se orienta a fomentar y atraer la circulación de personas ajenas al barrio. Este objetivo se impulsó principalmente con la creación de ciertos focos de atracción que se inscriben a la vez como proyectos productivos o comerciales que colaboran en el objetivo de integración socioeconómica. Llamativamente, de los tres casos bajo PIRU, sólo Rodrigo Bueno desplegó este tipo de estrategias mediante la creación de un patio gastronómico y un vivero de plantas nativas.

Tal como se detalla en el mencionado informe de gestión (GCABA, 2023), "*el Patio Gastronómico de Rodrigo Bueno genera un foco de integración, invitando a vecinos y visitantes de la Ciudad a participar de la vida del barrio*". Estos objetivos de "acercamiento" también aparecen en los testimonios del ex presidente del IVC:

> En Rodrigo Bueno armamos el Patio Gastronómico para que fueran los vecinos del resto de la ciudad ahí y vieran que la gente de ahí eran igual, con su identidad, pero trabajar las barreras. En Fraga no pensamos nada específico, sí una cosa específica en la práctica. El que pasa en auto o el que vive a dos cuadras, es hipótesis, pero yo creo que ni siquiera tiene que ver con quién vive dentro. Es si parece villa o parece barrio, parece barrio: la gente va a pasar. Y pasan ahora, por Triunvirato pasa todo el mundo y dobla en Teodoro García, eso antes era literal el margen del barrio. Fraga aún se está terminando de abrir, pero cuando se termine… (Ex presidente del IVC, 2024)

Respecto de los objetivos de **integración socioeconómica y las acciones involucradas**, como pudimos reconstruir en el apartado anterior, la política busca, en primer lugar, facilitar las conexiones del barrio con los privados y fomentar empleo de calidad. Para ello se impulsa la presencia de empresas privadas "externas" en los nuevos comercios de los barrios, construidos en las plantas bajas de las viviendas sociales nuevas. Destacamos que, aunque esta iniciativa está presente en los tres casos, en Villa 20 el volumen de comercios "externos" es menor. Asimismo, sólo en Fraga se observa la presencia de cadenas comer-

ciales como Farmacity, carnicerías RES o supermercados Carrefour. En segundo lugar, procura fortalecer las actividades productivas y comerciales preexistentes, con apoyos (económicos y formativos) para resolver problemas de organización, infraestructura, habilitaciones y barreras a la escalabilidad. Para ello, desarrolla programas de capacitación —que se ejecutan en los tres casos de estudio—, programas de comercialización y financiamiento y "proyectos faro" —estos últimos solo se ejecutaron en el barrio Rodrigo Bueno—.

Como vemos en el siguiente testimonio, estos proyectos se intentaron impulsar en los tres barrios desde la Dirección de Desarrollo e Integración Social, pero se enfrentaron con obstáculos vinculados a las propiedades de los suelos disponibles para su ejecución, o bien con resistencias al avance de estos proyectos en las mesas participativas:

> En Chacarita nosotros teníamos una propuesta, pero que no prosperó porque se frenó por la misma MGP que decidió otro uso para el espacio. Era un mercado gastronómico, ¿viste? Tenía como alguna lógica parecida a la del Patio Gastronómico [de Rodrigo Bueno] pero más… como con locales y que también generás interacción de privados de afuera y gastronómicos de adentro, porque ahí lo que habíamos medido era el nivel de tránsito que tenés en Lacroze. Y bueno, eso como que tiene condiciones estructurales que facilita mucho más el consumo de paso y, no sé, hay algo del valor, como cultural, que es muy lindo de Chacarita y bueno, no terminó pasando porque no pudimos aprobar y además había algo del terreno también, como ese terreno de Nación. Y la 20 creo que también, o sea, como que no hubo un espacio que pudiera terminar. Primero que la 20 es enorme, entonces también tiene algo distinto de apropiar. (...) se podía transformar en un paseo cultural comercial potente que también trajera gente de afuera y que eso… o sea, yo creo que hay muchas cosas que dejamos planteadas que quizás en algún momento pasen. (Ex directora general de Economía Popular y Social, 2024).

Destacamos, además, que desde la gestión de la política, la imposibilidad de generar este tipo de proyectos en Villa 20 fue leído como una dificultad para fomentar la atracción al barrio, a diferencia de Fraga que no se configura el mismo tipo de problema por sus características de localización:

> Teníamos la idea de generar atractores en todos los barrios, para que el resto de la ciudad vaya. En Rodrigo Bueno fue Patio Gastronómico, en la 20 al final no hubo margen. (...) En Fraga no, porque está realmente en el medio de la ciudad y no tenés la dinámica que sí en la 31, Rodrigo Bueno y en algún sentido en la 20 que si vos

> no vas ahí por algo, no vas. En Fraga pasás. Yo paso todos los días porque vivo en Parque Chas y paso por Triunvirato, y los vecinos están mucho más integrados a la dinámica. Rodrigo Bueno te queda atrás de todo. (Ex director del IVC, 2024)

Tal como se desprende del testimonio anterior, los proyectos implementados en cada uno de los tres barrios consideraron las características diferenciales que estos casos presentaban, tanto en términos de oportunidades como de obstáculos para las diferentes propuestas de integración. Como se advierte en la cita que se presenta a continuación, desde la gestión se entiende que las "realidades" de cada barrio exigen cierta flexibilidad en las líneas y herramientas de abordaje propuestas:

> Los modelos sirven a nivel ideas y poder generar líneas, herramientas y formas quizás de abordaje, pero no pueden ser únicos porque las realidades de los barrios son todas distintas. Distintas a nivel morfológico, en qué lugar de la ciudad están —que eso cambia un montón—, con qué están o no conectados, de acuerdo a la cultura y la historia propia de cada barrio. Tanto cómo se construye, de quiénes viven y cuál fue su historia de lucha frente a la urbanización. El sistema político que tiene el barrio, que cambia en cómo podés intervenir o no. (Subsecretaria de Integración Urbana y Hábitat, IVC, 2023)

Los testimonios coinciden en ciertos rasgos de los barrios que pueden incidir sobre las características que asumen los proyectos de reurbanización: su localización, su morfología y escala, y su sistema político o entramado organizativo local.

La **localización** de los tres barrios no solo se diferencia por sus posiciones urbanas (Playón de Chacarita en la zona centro-norte, Villa 20 en la zona sur y Rodrigo Bueno en la zona norte de la ciudad, cercano a Puerto Madero), sino por las lógicas bajo las cuales se inscriben en cada una de estas posiciones. En este sentido, los representantes estatales de diferentes niveles (funcionarios y equipos territoriales) sostienen que las características de sus entornos pueden facilitar o dificultar las acciones orientadas a la integración. Se refieren principalmente a las acciones de integración sociourbana que buscan "integrar la ciudad al barrio y el barrio a la ciudad", fomentado el tránsito y presencia de personas externas en estos barrios. Entre los tres barrios, los entrevistados coinciden en que el caso con condiciones locacionales más favorables a la integración es el Playón de Chacarita:

> Esa está 100% entramada. Si querés, es más fácil integrar. (Subsecretaria de Integración Urbana y Hábitat IVC, 2023)

> Para mí el proceso de integración va a terminar siendo Fraga, porque al estar tan en el medio de la ciudad… Con la 31 y Rodrigo Bueno tienen más desafíos y hay que laburarlo para que suceda lo mejor que se pueda. En Rodrigo Bueno, por ejemplo, habíamos pensado, está pensado y creo está diseñado un borde costero grande. Eso también tiene el objetivo de generar integración, que el resto vaya a correr ahí. Ese si querés, que el de Puerto Madero baje y vaya a correr. (Ex presidente IVC, 2024)

Las facilidades para la integración que presenta Chacarita por su localización, no solo se relacionan con su centralidad, sino con las características sociodemográficas de los barrios que rodean a los tres casos de estudio, y las mayores distancias sociales entre los diferentes tipos de hábitat. Sobre esto último, el siguiente testimonio señala que para el caso de Rodrigo Bueno

> (...) sigue existiendo ese choque de culturas sobre todo en un barrio como acá… hay algo ahí, que me parece que… Como el que estamos nosotros. Digamos es distinto de lo que puede suceder en Chacarita, que si bien estás en el medio de la ciudad, bueno, linda con otros barrios. Digamos no lindás con el barrio más caro de la ciudad, con todo lo que eso implica. Cuestiones simbólicas que impactan obviamente en lo concreto. Entonces me parece que Rodrigo bueno tiene en particular cierto desafío que es integrarse al resto de la ciudad, pero bueno, el primer paso, Puerto Madero. Es muy complejo. (Equipo socio-productivo, Rodrigo Bueno, 2024)

Por otro lado, los entrevistados consideran que la ubicación privilegiada del caso del Playón en la ciudad no sólo facilitó la integración sociourbana, sino que también facilita una mejor integración socioeconómica:

> (...) algo también de la integración económica se da a partir del mercado, de lo que pasa en el barrio, que se integre con el mercado que pasa en la ciudad, como que hay algo del consumo y del comercio que me parece que se da más en el Playón. Es el que le tengo más fe en la velocidad en la que se dé esto por un tema que hay menos desigualdad entre el adentro y el barrio. Un Carrefour, o un RES (...) puede entrar un vecino del barrio Chacarita, pero también que pueda acceder o se pueda sentir como cualquier vecino de cualquier otro barrio de la ciudad y poder ir a comprar su carne a la carnicería de clase media por excelencia de la ciudad. (Ex directora general de Economía Popular y Social, 2024)

Por otro lado, un factor que es reconocido como de incidencia sobre los proyectos de cada barrio es la **escala**, las características habitacionales y las diferencias morfológicas. En este punto destacamos las diferentes

características de aptitud constructiva de cada barrio para la nueva vivienda. Principalmente, las complejidades que presentó este punto sobre el desarrollo del proyecto en Rodrigo Bueno, en la medida que se registraron numerosos derrumbes de viviendas con el inicio de las obras y que esto demandó aumentar la cantidad de soluciones habitacionales proyectadas.

Asimismo, con relación a las escalas de los barrios, se reconoce que las aperturas de calles tienen mayor impacto en los barrios más grandes porque acortan considerablemente las distancias para acceder a los equipamientos urbanos disponibles en la zona: "*En los barrios más grandes, como la 20, tiene mucho más impacto, porque abrimos 25 pasajes. Entonces, una persona que tenía que caminar siete cuadras para salir del barrio, ahora hace una y media y llega, sale a la calle, digamos, a tomarse el colectivo*" (Gerencia General IVC, 2023). Pero a la vez, la mayor escala reduce el alcance (cuantitativo) de las intervenciones individuales: "*la etapa en la que uno mejora las viviendas en lo que es el barrio histórico, que eso es lo que, en el proceso nuestro, es lo que viene en barrios como la 20, que tiene una escala muy grande porque tiene 30.000 familias y es más difícil de llegar*" (Gerencia General IVC, 2023).

A la vez, la escala pequeña de un barrio como el Playón de Chacarita, junto con su ubicación en la ciudad, es interpretado como un escenario particularmente propenso a la integración, ya que serían factores favorables a la articulación con el entorno.

Por último, los entrevistados identifican que las diferencias de los tres casos sobre sus **sistemas políticos o entramados organizativos locales** dieron lugar a procesos muy distintos. Coinciden en que el caso de Villa 20, con un entramado organizativo más amplio y organizado, simplificó en gran medida las posibilidades de implementación de la política:

> (...) Si bien su organización tenía un presidente históricamente y algo más, tiene un esquema más informal con frentes, que tiene cada parte de territorio su representación. (...) Y hace más fácil las referencias y cómo laburas las distintas cuestiones. Facilita un montón, no resuelve todo, por eso necesitás la mesa de gestión, con otros participantes y todo. Y la 20, las razones de éxito, es el proceso más viejo, es el primero que arranca para el IVC. Tuvo mucho trabajo en ese momento inicial de mesa participativa, generación de consensos primarios, que, para mí, tanto por los que participaron y por cómo fue el proceso, te plantaron una base que hoy en la 20 hay muchas cosas que ningún vecino te discute. Porque se discutió en la mesa. (Subsecretaria de Integración Urbana y Hábitat, IVC, 2023)

Mientras que en los otros dos casos estos procesos se vieron más obstruidos por las características que asumieron las mesas de participación:

> Playón no tiene un esquema de representación, por eso también fue tan complicado al principio. (...) También es más difícil porque ahí tu referencia es ninguna, terminan siendo todos los vecinos de Playón. Rodrigo Bueno tiene una junta vecinal muy chiquita, hoy está muy deslegitimada, ya en su momento lo estaba. (Subsecretaria de Integración Urbana y Hábitat, IVC, 2023)

> En Fraga lo mismo (...) siempre costó mucho, con todos. Y lo mismo con Rodrigo Bueno, ahí siempre costó un poco más, tienen una perspectiva muy jurídica, que no estoy de acuerdo (...) En Rodrigo Bueno quizás la composición de la mesa tenía más que ver con la defensoría general más fuerte, mirada más legalista, más del deber ser, no tanto… No sé, me costaba más a mí la mesa de Rodrigo Bueno. (Coordinación Equipo territorial Villa 20)

4. TENSIONES, OBSTÁCULOS Y LIMITACIONES EN LA INTEGRACIÓN

En este último apartado procuramos reconstruir, a partir de los testimonios de los/as funcionarios/as y trabajadores del IVC, algunos elementos emergentes durante la implementación que fueron identificados o interpretados como probables obstáculos y tensiones sobre las posibilidades de integración. Se trata principalmente de elementos que surgen de un balance del accionar de la política hasta la actualidad.

4.1. INTEGRAR O AMOLDAR LOS BARRIOS A LA CIUDAD

En primer lugar, los entrevistados identifican que, en muchas dimensiones, los proyectos de integración de los barrios a la ciudad se enfrentaron a la necesidad de "amoldar" las lógicas y dinámicas de estos territorios a los de la ciudad formal. Tal como reconstruimos más arriba, los PIRU se desplegaron a partir de un abordaje que ponía en el centro de la acción el reconocimiento de las identidades barriales. Se trata de un discurso que reconoce y pone en valor el andamiaje cultural, arquitectónico, político, social y económico de los barrios populares. En términos programáticos, las intervenciones estatales buscaban entonces reconocer y potenciar estos valores positivos preexistentes en los barrios. Sin embargo, los entrevistados advirtieron que, durante la implementación, los barrios (y sus habitantes) fueron quienes tuvieron que adaptarse en mayor medida a las lógicas de funcionamiento (político, económico, normativo) "formales".

Tal como señala una de las entrevistadas, se entendía inicialmente que "*los procesos de integración son de ida y vuelta. El barrio se integra a la ciudad, pero la ciudad debería aprender a integrarse al barrio*". A partir de algunos testimonios, entendemos que la política dio cuenta de una gran capacidad de integrar los barrios a la ciudad, pero que se encontró con mayores obstáculos para lograr que la ciudad se integre a los barrios. Algunos ejemplos dan cuenta de cierta inflexibilidad por parte de los diferentes ámbitos de gobierno para alojar las necesidades y lógicas populares. Nos referimos, en primer lugar, por ejemplo, a la inflexibilidad de los tiempos de la administración pública para alojar los tiempos y dinámicas de la política territorializada:

> Cuando vos pensás presupuesto para este tipo de proyectos, pensás presupuesto —como en todo resto de la ciudad— anual. Ahora, acá un proyecto te lleva seis meses debatirlo para una operatoria, y seis meses tarda una licitación pública. Entonces, vos al año siempre subejecutaste. Pero el problema ¿es del proceso [de reurbanización] o de que los presupuestos no deberían ser anuales? (Coordinación equipo territorial Playón de Chacarita, 2023)

Asimismo, se observa la inflexibilidad de las normas formales tradicionales para registrar y llevar a cabo ciertas actividades económicas. Sobre este punto, los entrevistados se refieren por ejemplo al hecho de que a pesar de que la gastronomía es una de las actividades económicas más relevantes de un barrio, este tipo de actividades no están autorizadas en las ferias de la ciudad por la regulación vigente, ni tampoco se construyeron locales comerciales aptos para gastronomía en los nuevos edificios. En el mismo sentido, los locales de planta baja de los nuevos edificios tampoco permitieron alojar actividades productivas, que son muy relevantes en las economías barriales. En la medida en que estos impedimentos normativos chocan con las necesidades y lógicas barriales, los equipos coordinadores territoriales advierten sobre los peligros de formalizar buscando "llevar todo a la misma forma" o de "hacer encajar cosas que no encajan":

> (...) Tenés que cambiar vos. Formalizar a veces no es llevar todo a la misma forma, hay mucho de cómo regularizar, esto me parece bien. Ahora, hay algo de lo preexistente que vos no podes pasar por alto, sino tiralo abajo al barrio; sino no vas a poder; sino nunca vas a poder. Si lo tenés que hacer todo de nuevo, entonces hacés que reurbanizás pero… (Coordinación equipo territorial Playón de Chacarita, 2023)

> Creo que se piensa más en una integración del barrio a la ciudad, quitándole sus propias características. Hay algo de eso que falla

> el instituto porque trata de hacer encajar cosas que no encajan naturalmente. Hay una mirada desde afuera de los territorios que no permite construir una política que se amolde a los territorios en que trabajás y pretende que sea a la inversa. Eso fue desde el principio y a medida que se avanza con el proyecto esas cosas aparecen naturalmente, esas diferencias. Y de alguna manera el instituto trata de ver cómo salvar y contener, pero no es algo que se pensó desde antes. (Coordinación equipo territorial Rodrigo Bueno, 2024)

Desde espacios más jerárquicos del IVC, se indican las dificultades con las que se enfrentaron dentro del Estado a la hora de buscar estrategias alternativas que permitieran alcanzar la formalidad en las actividades comerciales de los barrios populares, sin perder de vista las características particulares de la economía popular:

> Nuestra idea era poder hacer quizás alguna resolución conjunta con la AGC, en donde pudiésemos… Si bien hay una normativa general para todo lo que es la ciudad de Buenos Aires y las habilitaciones se manejan con esa normativa general, bueno, quizás se podría pensar algunas excepcionalidades (...) actualmente queda a cargo del vecino la habilitación del local, como cualquier ser humano de la ciudad formal. Lo que nosotros ahí estamos buscando, de nuevo, porque el punto de partida no es el mismo, es generar algún acompañamiento más legal, administrativo y financiero porque es un chino eso, o algún acompañamiento económico para poder tercerizar y tener algunos contadores que hagan esa inscripción y con todos los requisitos que requiera AFIP etcétera, etcétera, etcétera. Y, de alguna manera, tratamos con la AGC de hacer algunas visitas más o menos informales, pero esa articulación es mucha voluntad política. A veces sale, a veces no sale, nada, como que eso está, como que no tiene un marco y queda sujeto a la voluntad política. (Subsecretaria de Integración Social y Hábitat, IVC, 2023)

4.2. LA PARTE "FÁCIL" Y LA PARTE "DIFÍCIL" DE LA INTEGRACIÓN

En segundo lugar, otras de las observaciones críticas consisten en señalar que si bien se realizó un gran avance sobre la dimensión urbana de la integración, todavía resta mucho por hacer para alcanzar la integración total de estos barrios y de sus habitantes a la ciudad. Tal como argumenta una de las entrevistadas:

> Si pensás la integración con la idea de acceso a las oportunidades, que un vecino de Rodrigo Bueno o Playón tenga la misma posibilidad de acceso como cualquier otro vecino, falta un montón. Pero porque son muchos componentes y variables que son muy difíciles. Y son muchos años de trabajo. La parte fácil, si bien fue

> una tortura el laburo, es lo que hicimos hasta ahora. Después está toda la parte más difícil. (Subsecretaria de Integración Urbana y Hábitat, IVC, 2023)

En función de los testimonios, las cuestiones pendientes vinculadas a la integración en su faceta "*difícil*" se apoyan tanto en dimensiones subjetivas (cómo se percibe al barrio desde la ciudad, la continuidad en la formulación y reproducción de estigmas), como en las brechas que aún existen sobre las experiencias urbanas de quienes viven en los barrios populares respecto de los habitantes de otros puntos de la ciudad. Para ilustrar esta brecha, una de las funcionarias entrevistadas recuperó la experiencia de una amiga suya que vive en el barrio 31, otro de los barrios populares recientemente intervenidos bajo programas de reurbanización del Gobierno de la Ciudad:

> Hacía como diez años que estaba en San Telmo, pero ahora con el quilombo de alquileres volvió a la 31 a la casa de su mamá. (...) A ella cuando se mudó a San Telmo le cambió la vida. Cuando volvía a las 23 hs de la facultad a la 31, antes de bajarse del colectivo le escribía por celular a algún amigo "Che, espérenme en la parada". Y eso porque vive en Güemes, el barrio más cerca de la parada. Eso lo dejó de hacer cuando vivía en San Telmo y tuvo otra realidad. Hoy Clau vuelve (a la villa 31) y sigue haciendo lo mismo, la misma realidad de hace diez años cuando se fue, sigue pasando y en algunos casos peor. Hay algo de la situación económica, la inseguridad, la droga en el barrio. (...) Yo le preguntaba: volviste, ¿cambió algo? Y sí, a nivel real físico sí, hay pavimento, luz, agua, todo eso, re contenta. Ahora, ella no puede volver a su casa tarde. Los amigos que antes la esperaban en la parada, hoy si salen a comer, no vuelven a la 1, se quedan haciendo tiempo y vuelven a las 7 de la mañana, cuando vuelve a haber movimiento en el barrio. En la seguridad es donde más se nota. Elegí el ejemplo más extremo, pero digo, están más integrados, sí, pero falta mucho y es un laburo excesivamente arduo. (Subsecretaria de Integración Urbana y Hábitat, IVC, 2023)

En gran medida, los entrevistados identifican que las limitaciones en los avances sobre las cuestiones "difíciles" de la integración radican en las dificultades de desarrollar una política integral que aborde diferentes dimensiones de la vida de las personas y que involucre a diferentes áreas del Estado:

> (...) tiene que ver con lo interministerial, que es importante que todas las áreas de gobierno y del Ejecutivo puedan estar presentes, que eso lo fuimos armando en el camino, con el barrio. Ejemplo, que

> esté la escuela, que esté un CeSAC accesible, que pueda articularse con seguridad, con espacio público. (Subsecretaria de Integración Social y Hábitat, IVC, 2023)

Los entrevistados identifican dificultades para tejer estas interseccionalidades al interior del Estado. Reconocen que las competencias del IVC en relación con las características del problema que nuclea y emerge en los procesos de reurbanización son limitadas y que, por lo tanto, demanda un trabajo conjunto de diferentes áreas del Estado que probablemente no comparten los objetivos y lógicas del IVC:

> En algunas [de las tres dimensiones de la integración] teníamos mucho más impacto más directo y sobre otras menos. (...) Sobre la calidad de la vivienda propiamente dicha y la conexión urbana teníamos más margen. Sobre la cercanía con dispositivos de educación y salud, algo pero menos; no eran herramientas que nosotros manejáramos directamente. Sobre el mercado de trabajo es más difícil todavía. (Ex presidente IVC, 2024)

> A un organismo que tiene ciertas incumbencias de repente se le dan un montón de cosas a resolver: educación, salud, género, socioproductivo, ambiental y no tenés las herramientas para resolver. Y termina siendo un organismo de vivienda que tiene que abarcar un montón de situaciones sin incumbencia ni recursos. Pero ya estás en el territorio, entonces empezás a generar ideas. (Coordinación equipo territorial Rodrigo Bueno, 2023)

> Para mí el Estado debería acompañar y no salir sin generar los canales formales de todo. Es un acompañamiento, canales formales del resto del Estado, porque nosotros somos una parte nomás. Somos la cara visible de todo, como laburás con la vivienda parece que todo lo que es violencia de género, educación, etc., tenés todos los problemas en realidad (...) Lo que tenés que hacer es arrastrar al resto de los ministerios, como hicimos con Salud que ahora está acá; no querían. Y se están haciendo mesas de salud participativa una vez por mes, que no querían. Y nosotros, es parte del proceso participativo, explicándole al resto de las áreas del Estado que tienen que estar acá porque es parte de la ciudad. (Coordinación equipo territorial Playón de Chacarita, 2023)

4.3. MÁS ALLÁ DE LOS PROYECTOS INTEGRALES DE RE URBANIZACIÓN: MIRADAS SOBRE EL FUTURO Y SOBRE LOS PROCESOS A ESCALA CIUDAD

Por último, algunos de los entrevistados pusieron el foco sobre el desarrollo de los procesos de integración en el futuro. Con relación a este punto alertaron, en primer lugar, acerca de la necesidad de pensar

los procesos de integración como procesos de mediano y largo plazo que requieren, por lo tanto, de una presencia estatal en los territorios luego de que la intervención inicial esté finalizada. A diferencia de las intervenciones de integración, este tipo de acciones son identificadas como "de acompañamiento":

> Para mí el rol del Estado en estos procesos de integración tiene que ser a mediano, a largo plazo. Cuando garantizás un derecho, no te podés retirar porque ya el derecho está garantizado como piso, sino que tenés que generar algún tipo de acompañamiento. (Subsecretaria de Integración Social y Hábitat, IVC, 2023)

En segundo lugar, otros entrevistados señalaron la necesidad de extender las medidas orientadas a la integración de los barrios por fuera del territorio barrial e intervenir sobre los entornos urbanos. Este tipo de acciones son leídas como necesarias para evitar que las acciones de mejoramiento terminen profundizando prácticas endogámicas y de encapsulamiento de los barrios populares:

> Lo que necesitábamos nosotros entonces era instalar que había que hacer urbanización en las villas. En un siguiente paso, hay que mirar a la villa no como la villa, sino la villa dentro del lugar en el que está. (...) La villa 31, por más que uno dice que hay que conectarla a la ciudad, tiene hoy hay barreras que son imposibles de pasar. Tiene una vía de un lado, el puerto del otro y no tiene nada que sea residencia, comercial o parecido a lo que viven los vecinos de la 31 alrededor. (...) Entonces, ¿con qué conectás a la 31? Es muy difícil, hasta que no haya otro tipo de desarrollo en los alrededores, la realidad es que el desarrollo de la 31 va a ser todo endogámico. El vecino tiene que encontrar las oportunidades hacia adentro, la escuela, el centro de salud, supermercado, banco. (Subsecretaria de Integración urbana y hábitat, IVC, 2023)

Entre los barrios intervenidos con PIRU, estos riesgos se asocian principalmente al caso de Rodrigo Bueno:

> Hay que discutir el desarrollo de la costanera sur, esa zona de la ciudad en su globalidad. Porque si nosotros termináramos por ejemplo mañana todo perfectito en Rodrigo Bueno, por lo menos las obras que queremos hacer… Si mirás para allá, Reserva, Puerto Madero, todo divino. Mirás para allá y ves camiones, camiones, camiones, la autopista. Toda una barrera urbana, ¿qué desarrollas ahí? (...) ¿cómo hacés para desarrollar esa zona diferente y generarle otra cosa? (Subsecretaria de Integración Urbana y Hábitat, IVC, 2023)

Al respecto, existen otras experiencias latinoamericanas, como el caso de las Zonas Especiales de Interés Social, que introducen una perspectiva más amplia al poner el foco no sólo en el barrio popular sino en las zonas aledañas, impulsando normativas y leyes específicas de regulación y usos del suelo para esos recortes territoriales, a fin de aumentar el acceso a la tierra y la vivienda de los sectores populares, reduciendo las posibilidades de especulación inmobiliaria. Según Rolnik y Freire Santoro (2014), este tipo de regulaciones ha generado un aumento de la producción de vivienda social y ha facilitado el reconocimiento del derecho a la vivienda de territorios informales, entre otros resultados. Sin embargo, las autoras mencionan que este tipo de regulaciones requieren de una acción activa del Estado para tener buenos resultados.

REFLEXIONES FINALES

Este trabajo se propuso reconstruir, a partir de la perspectiva de quienes proyectaron y ejecutaron las políticas de integración sociourbana en la CABA, los motivos de selección de los casos, los lineamientos generales de la política y cuáles son las interpretaciones sobre el desempeño de la política en los diferentes barrios.

En lo que respecta a la selección de los casos, los/as entrevistados/as ponen en cuestión las hipótesis del campo académico que sostienen que la selección se ancla en la relación entre esta política y ciertos procesos de renovación urbana. Consideran que un argumento para contrarrestar esta idea es que hasta el momento no se han producido los procesos especulativos que los estudios alertaban. Contraponiendose a esta explicación, los/as entrevistados/as reconstruyen sus propios argumentos para fundamentar la selección de los casos, aunque alertan que se trata de una fundamentación *ex post*. La escala de los barrios, la preexistencia de conflictos territoriales y procesos de judicialización, la disponibilidad de suelo fiscal, las redes organizacionales y la localización, son factores identificados como relevantes aunque, tal como pudimos ver, no son excluyentes de otros barrios de la ciudad y no se expresan de igual manera en los tres casos seleccionados. La puesta en valor de estos atributos pareció responder a los recursos disponibles en los diferentes momentos de la política y a los vínculos preexistentes entre los integrantes del equipo y algunos de estos barrios.

En segundo lugar, identificamos los lineamientos generales de la noción de integración, dando cuenta de tres elementos constitutivos que introducen una diferenciación con la noción de reurbanización: 1) el reconocimiento de la identidad barrial, la búsqueda de radicación y vinculación con la ciudad; 2) el carácter integral o multidimensional de la intervención; y 3) el carácter democrático y participativo de las intervenciones.

A través de estos tres componentes, se construye un *corpus* argumentativo mediante el cual los/as entrevistados diferencian las políticas de integración sociourbana de otras políticas llevadas adelante en el pasado enfocadas en la radicación o la urbanización. Asimismo, a lo largo de este trabajo buscamos introducir las definiciones operativas que los/as entrevistados brindaron para cada uno de estos elementos, entendiendo que las definiciones conceptuales de mayor abstracción se desarman en acciones concretas que pueden corresponderse en mayor o menor medida con aquellos discursos. Identificamos la construcción de un discurso sólido en torno a la definición de integración sociourbana, así como de los elementos de su ejecución. Si bien pueden existir ciertos matices entre los/as funcionarios y equipos territoriales, en líneas generales existe una mirada común que se sintetiza en estos elementos que hemos mencionado. Pese a que el discurso no es novedoso, en el sentido de que investigaciones académicas y reflexiones políticas han alertado sobre los puntos fundamentales de esta nueva noción, la constitución en tanto discurso estatal, así como su efectiva ejecución, sí resulta una novedad.

En tercer lugar, identificamos que algunas características territoriales de los barrios son interpretadas como factores que incidieron en el desarrollo y desempeño de las intervenciones. Nos referimos a la localización, la escala y la estructura organizativa. Cada uno de estos elementos fueron reconocidos como condiciones iniciales relevantes que tienen la capacidad de incidir (promover u obstaculizar) en la integración entre los barrios populares en la ciudad. Por ejemplo, la forma de emplazamiento del Playón de Chacarita en la ciudad y su pequeña escala, fueron reconocidos como elementos positivos. También se menciona que las características de mayor similitud sociodemográfica entre la Villa 20 y su entorno es asimismo un elemento que podría facilitar dicha integración. Por último, se menciona que el acumulado organizativo de la Villa 20 y su fortaleza organizativa han colaborado en el desarrollo de un proceso participativo que permitió que el proyecto se modifique y se adapte a las necesidades barriales, generando una sinergia Estado-barrio positiva y de retroalimentación.

En cuarto y último lugar, pudimos rastrear algunas tensiones y obstáculos que los/as entrevistados/as advierten en el logro de los objetivos de integración. Sobre este punto, los/as entrevistados destacan el riesgo de que bajo la intención de integrar, se lleve adelante un intento de amoldar ciertas prácticas y lógicas presentes en los barrios populares a las prácticas y lógicas de la ciudad formal. En este sentido, la puesta en valor y el reconocimiento de los modos populares de producir y vivir en la ciudad entran en tensión con algunos mecanismos concretos que la política introduce para formalizar las actividades de los barrios.

Por otra parte, los/as entrevistados/as destacan un avance distinto de la política en el logro de objetivos vinculados a la *parte fácil y la parte difícil* de la integración. Si la política hizo grandes esfuerzos en integrar los barrios populares a la ciudad, indudablemente se encontró con mayores obstáculos para lograr que la ciudad se integre a los barrios. Sobre este punto se señala la necesidad de profundizar el trabajo en un abordaje realmente multidimensional y multisectorial de la política, y en desarrollar intervenciones a escala ciudad que favorezcan la integración de los barrios populares.

Entendemos que la comprensión de la dimensión discursiva y argumentativa de la política constituye un elemento relevante para analizar las características de las intervenciones recientes, incluso aún en curso, en la ciudad. Su devenir a futuro, en un contexto de alta incertidumbre, resulta desde ya incierto. Sin embargo, una comprensión cabal de los objetivos y supuestos de acción que la política de integración sociourbana llevó adelante y que procuramos reconstruir en este trabajo, habilita futuros análisis que pongan en cuestión los efectos y alcances de las intervenciones en el territorio.

BIBLIOGRAFÍA

Arqueros Mejica, Soledad (2020). Políticas urbanas, conflicto y territorio: complejidades de la acción público-privada en la producción del espacio. *Estudios del Hábitat*, 18 (1), 078.

Arqueros Mejica, Soledad; Rodríguez, María Florencia; Rodríguez, María Carla y Zapata, María Cecilia (2019). Gobernanza neoliberal: una lectura crítica de la política de villas (2015-2018). *Pensum*, 5 (5), 13-26.

Benitez, Joaquín (2019). *La reurbanización del Playón de Chacarita como problema público. Arenas, actores y políticas públicas*. I Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico-metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Bettatis, Clarisa; Cravino, María Cristina; González Carvajal, María Lara y Varela, Omar (2012). De Villa a Barrio: la (re) urbanización de villas y asentamientos. En María Cristina Cravino (Org.), *Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. CICCUS-UNGS.

Brikman, Denise (2017). *Formas de intervención en el territorio, políticas de urbanización de villas y entramado de actores. El caso de Ciudad Oculta*. Universidad de Buenos Aires (UBA) – Facultad de

Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) y Facultad de Ciencias Sociales (FSOC).

Brikman, Denise (2023). Proyecto de integración social y urbana. ¿ Nuevos proyectos, viejos peligros? Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno. *Cuaderno Urbano*, 35 (35).

Brikman, Denise; Di Virgilio, María Mercedes y Najman, Mercedes (2023). Transformaciones de la ribera de Buenos Aires de cuando los barrios de origen informal se integran a los procesos de gentrificación en marcha. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 27 (2).

Clichevsky, Nora (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano: las políticas de regularización en América Latina. En CEPAL-AECI (Ed.), *Curso pobreza y precariedad urbana: estrategias y programas para Centroamérica y el Caribe* (pp. 1-26). CEPAL.

Clichevsky, Nora (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. *CEPAL-Serie Manuales*, 50.

Clichevsky, Nora (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora*, 1 (14), 63-88.

Connolly, Priscilla (2013). La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano. En Blanca Rebeca Ramírez y Emilio Pradilla (Eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, Vol. II (pp.505-562). Universidad Autónoma Metropolitana.

Cravino, María Cristina (2022). Desigualdades urbanas y normas para la intervención en asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires (1996-2019). *Revista de Direito da Cidade*, 14 (3).

Delgadillo, Víctor (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, 16 (31), 89-111.

Di Virgilio, María Mercedes; Brikman, Denise y Najman, Mercedes (2020). Los conflictos por el acceso a la vivienda en la era PRO en la Ciudad de Buenos Aires. Hitos contemporáneos en una tradición de más de un siglo. *Estado y Políticas Públicas*, (15), 135-144.

Diaz, Mariela y L'Huillier, Francisco (2023). Un estudio sobre la política de reurbanización de villas en la ciudad de Buenos Aires: la integración sociourbana bajo reflexión. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 26 (1), 89-115.

Fernandez Wagner, Raúl (1999). Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. En *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsidios para políticas habitacio-*

nais mais inclusivas (pp. 1-28). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

García Linera, Álvaro; Prada, Raúl; Tapia, Luis y Camacho, Oscar (2010). *El Estado: campo de la lucha*. Muela del Diablo Editores.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Desarrollo Humano y Hábitat (2023). Hacia la integración. Sistematización y aprendizajes en cuatro barrios populares (2016-2023) - Tomo 1. https://vivienda.buenosaires.gob.ar/hacialaintegracion_tomo1

Kaztman, Rubén; Beccaria, Luis; Filgueira, Fernando; Golbert, Laura y Kessler, Gabriel (1999). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Documentos de trabajo (ILO Multidisciplinary Technical Advisory Team) 107. Serie Exclusión social MERCOSUR.

Najman, Mercedes (2018). *Construcción de vivienda social: ¿Motor para la inclusión? Impactos sobre el territorio y las estructuras de oportunidades de sus habitantes*. Tesis de maestría. FLACSO, Sede Académica Argentina.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Pradilla Cobos, Emilio (2014). La economía y las formas urbanas en América Latina. *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, (1), 169-238.

Pírez, Pedro (2015). *La urbanización en América Latina: las heterogeneidades en su producción y resultados*. I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Buenos Aires, Argentina.

Rey, Julieta (2020). *Procesos de reurbanización e integración sociourbana en la ciudad de buenos aires: El caso de villa 20 (2016-2019)*. Tesis de Maestría, Georgetown University.

Rodríguez, María Carla (2018). Políticas de hábitat, villas y ciudad: tendencias actuales y futuros posibles (Buenos Aires, Argentina). *Oculum ensaios*, 15 (3), 495-517.

Rodríguez, María Carla; Arqueros Mejica, Soledad; Rodríguez, María Florencia; Zapata, María Cecilia y Peralta, José Luis (2017). *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.

Rolnik, Raquel y Freire Santoro, Paula (2014). Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. En Martim Smolka y Feranda Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de Suelo en América Latina* (pp. 69-74). Lincoln Insti-

tute of Land Policy – Banco del Estado Ecuador – Ministerio de las Ciudades, Gobierno Federal de Brasil.

Sánchez, Sandra y Baldiviezo, Jonatan (2019). Los conjuntos habitacionales en los procesos de "integración socio-urbana": los casos de Playón de Chacarita y barrio Padre Carlos Mugica. *Cuaderno Urbano*, 26 (26), 153-186.

Yamila Rodríguez Alagastino, Ricardo Apaolaza
y María Carla Rodríguez

DESAFÍOS PARA LA PRODUCCIÓN DE NUEVO SUELO URBANO CON FINALIDAD SOCIAL EN LA RMBA.
EL CASO DEL PROYECTO ARCA DEL BARRIO COMUNITARIO NORITA CORTIÑAS

PRESENTACIÓN: LOS PROYECTOS ARCA COMO INICIATIVA DE PRODUCCIÓN DE SUELO URBANO

El acceso al suelo urbano ha sido una de las restricciones principales de la política habitacional argentina, al menos desde el período de la recuperación democrática iniciado en 1983. Los sucesivos instrumentos de políticas orientados a construir capacidades públicas para su provisión y regulación no han mellado la primacía de la lógica mercantil y especulativa que comanda el desarrollo urbano y territorial (Rodríguez y L'Huiller, 2023). De este modo, el extractivismo urbano inmobiliario (Pintos y Astelarra, 2023) profundiza el desarrollo territorial desigual (Pradilla Cobos y Márquez López, 2022) y exacerba la expansión desmesurada de las superficies urbanizadas de manera concomitante con los procesos de microsegregación social y fragmentación territorial a escala barrial.

En este contexto, el programa Lote.Ar, iniciado en marzo de 2021, representó una de las líneas de acción fundamentales de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), organismo nacional creado para implementar la ley 27.453/2018 de integración sociourbana, que dio reconocimiento como problema público y objeto de políticas de "integración sociourbana" a la existencia de 5.687 "barrios populares" habitados por más de cinco millones de personas. El Lote.Ar tenía como objetivo la producción de nuevo suelo urbano para la generación de lotes con servicios destinados a sectores populares, con finalidad de vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Al igual que la mayoría de las iniciativas de la SISU, fue financiado por el Fondo de

Integración Socio Urbana (FISU), creado por el Decreto N° 819/2019, conforme lo establecido en la ley antes mencionada.

Lote.Ar contaba con tres líneas de intervención diferenciadas, aunque interrelacionadas. En primer lugar, *proyectos de lotes con servicios* (línea B1), donde se financiaban las obras de subdivisión y equipamiento desarrollados por Unidades Ejecutoras (UE) gubernamentales (municipales o provinciales) o no gubernamentales (asociaciones civiles, cooperativas, etc.), que aportaban tierras propias preexistentes o tierras adquiridas a través de la línea B2. En segundo lugar, la *adquisición de tierras para loteos* (línea B2), donde se compraban inmuebles a privados o se recibía de entidades del Estado la transferencia de titularidad de inmuebles fiscales, siendo la finalidad de los inmuebles adquiridos, justamente, el desarrollo de proyectos de lotes con servicios. Finalmente, la iniciativa denominada *Acciones para el Repoblamiento Comunitario de la Argentina* (ARCA) (línea B3), donde se financiaba la compra de tierra y la producción de lotes con servicios para ser ejecutados por asociaciones civiles o cooperativas (Boix *et al*., 2023b).

Es sobre esta última iniciativa —ARCA[1]— donde centramos el análisis del presente capítulo. Como señalan los informes de evaluación institucional encargados por el organismo estatal, ARCA explicitaba el desarrollo comunitario del hábitat como uno de sus objetivos principales, mostrando "una fuerte impronta orientada a la construcción de un proyecto colectivo y de una identidad comunitaria, en donde primara el interés general por sobre la lógica individual y mercantilista […], de ahí que sólo se implementara a través de UE no gubernamentales" (Boix *et al*., 2023b, p. 18). Estos proyectos se focalizaban en la adquisición de tierras para promover la organización de pequeñas comunidades en territorios rurales cercanos a las ciudades (Boix *et al*., 2023a).

Según los fundamentos esgrimidos por la iniciativa, con esto se buscaba aprovechar las ventajas económicas de la interface urbano-rural. Se trataría de territorios que, debido a su cercanía al borde físico de la ciudad, contarían con mejores posibilidades de acceso a los servicios de red, transporte, educación y salud. Adicionalmente, se esperaba que la intervención sobre estos territorios permitiera aprovechar los

1 No puede obviarse la fuerte simbología bíblica del nombre elegido para el programa. En efecto, la SISU fue producto de la hegemonía de la Iglesia Católica sobre el movimiento social de trabajadores desocupados, que ocupó la dirección política de la institución. El "repoblamiento a través de las arcas" forma parte de la intención de recuperación de una mística que disputaba el plano simbólico e ideológico con otros sectores políticos y eclesiales en el territorio de los barrios populares. El "arca" integra, entre sí, a los elegidos para formar la nueva comunidad. Es, además, una imagen de aislamiento para la sobrevivencia en medio de un contexto amenazante (el diluvio y la inundación).

mismos beneficios económicos de adquisición y valorización de tierras periurbanas tradicionalmente capturados por inmobiliarias y loteadores, pero comandados en este caso por el Estado y organizaciones sociales, bajo una lógica no lucrativa. Es precisamente esta hipótesis un eje significativo que nuestro análisis viene a contrastar.

Originalmente la iniciativa preveía un máximo de 15 hectáreas y 250 familias por proyecto, donde se esperaba generar lotes más espaciosos que los tradicionales (en principio, 500 m^2 o más), buscando fomentar "un modelo de ruralidad basado en la agricultura familiar, campesina e indígena" (Boix *et al*., 2023a, p. 17). Sin embargo, con el correr de los meses, el ARCA se fue flexibilizando hacia formas más propiamente urbanas, en ocasiones reduciendo el tamaño de lotes al mínimo permitido por las diferentes legislaciones provinciales de subdivisión de suelo rural. Puede considerarse que el ARCA representó uno de los últimos intentos de la SISU para producir nuevo suelo urbano a gran escala, cediendo el protagonismo principal a las organizaciones sociales, que produjeron el 60,5 % del total de las unidades del Lote. Ar (Boix *et al*., 2023a, p. 23).

Sin embargo, a pesar del impulso que tomó el programa desde el año 2022, la descoordinación de acciones con los diferentes niveles de gobierno y, en particular, la oposición por parte de fuerzas políticas y económicas locales tradicionales, llevaron a que muchas de las iniciativas no hayan podido superar las instancias iniciales de gestión. Esto nos conduce a poner la lupa en los supuestos tácitos que guiaron el programa, a saber: a) las capacidades efectivas para generar conocimiento concreto para intervenir oportunamente sobre los mercados locales del suelo (actores, entramados y dinámicas); b) la viabilidad urbanística de los proyectos en términos de la provisión y acceso a las infraestructuras necesarias para la reproducción de la vida cotidiana en el contexto del proceso de (re)poblamiento; c) las capacidades institucionales, desde el Estado, para acompañar a las organizaciones en las distintas etapas de ejecución de estos ambiciosos proyectos de urbanización popular y sus requerimientos de planificación; y d) la capacidad de articulación intersectorial y entre diferentes niveles del Estado para la implementación de sus múltiples dimensiones, puesto que para cumplir sus objetivos presuponen un carácter integral, comenzando por el permiso de obras y su autorización. En este sentido, se volverá a constatar la complejidad que introduce la concurrencia de competencias para la efectiva implementación de las políticas que torna la articulación intersectorial como un tema altamente relevante en términos de análisis y praxis (Bertranou *et al.*, 2021). Asimismo, señalar que aquí también se verificó la reiterada práctica de proponer

un instrumento homogéneo para condiciones territoriales heterogéneas —grandes y pequeñas ciudades—.[2]

En los siguientes apartados se reconstruye y analiza el perfil general de las experiencias ARCA impulsadas dentro de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y se profundiza en una muestra de diez casos, comprobando que muchos de estos proyectos debieron lidiar con las lógicas privadas de manejo y comercialización del suelo vacante, en distritos con fuertes tendencias a modalidades de urbanización por barrios cerrados y *countries*, estimuladas por nuevas normativas urbanísticas locales diseñadas a la medida de los requerimientos de los agentes inmobiliarios.

Luego se reconstruye un caso particular donde se profundiza el análisis cualitativo. Se trata de la experiencia del proyecto de barrio ARCA "Norita Cortiñas", en el partido de Almirante Brown, impulsado por el Frente de Organizaciones en Lucha (FOL)[3] y otras organizaciones,[4] que tras haber superado las primeras instancias de implementación (prefactibilidad, formulación y aprobación de proyecto), fue bloqueado por el gobierno municipal en su última etapa (de firma de convenio y ejecución), y —con grandes esfuerzos— tuvo que reciclarse como iniciativa enteramente autofinanciada y autoasistida técnicamente, migrando hacia el vecino municipio de Presidente Perón.

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

La estrategia metodológica de análisis del programa Lote.Ar, línea ARCA, se organiza a partir de tres tareas secuenciadas. En primer lugar, se recurrió a la base de datos general de proyectos de la SISU, con información disponible hasta mediados de enero de 2023. En función de estos datos, se filtraron y analizaron las diferentes iniciativas de adquisición y producción de suelo urbano, focalizando en aquellas llevadas adelante por organizaciones sociales dentro de la línea B3, y diferenciando montos asignados y localizaciones a nivel provincial y municipal, con foco en la RMBA. El tratamiento de los montos de

2 Hemos analizado las consecuencias negativas de estas definiciones rígidas para el caso de otros programas nacionales implementados por gobiernos previos (Rodríguez, 2012).

3 El Frente de Organizaciones en Lucha es una organización piquetera conformada en 2006 a partir de la unión de varias organizaciones más pequeñas que tenían presencia en diferentes distritos de la RMBA, cuya tarea se orienta fundamentalmente a la defensa y promoción de los sectores desocupados y la organización territorial de base. Más detalles en: https://folweb.com.ar

4 Cooperativa de Producción Agroecológica (COPA, con base en Guernica), Casa de la Niñez y la Juventud (CNJ, con base en Monte Grande y Guernica) y Fundación Servicio Paz y Justicia (SERPAJ, con base en CABA y otras zonas de la RMBA).

las operatorias fue llevado a cabo con las cifras nominales en pesos argentinos, pero atendiendo a parámetros de indexación en dólares, estimados según la cotización del dólar paralelo para la fecha de cada asignación. A su vez, los resultados de este análisis fueron cotejados con aquellos presentados por Boix *et al.* (2023b) en un informe de evaluación de procesos del programa Lote.ar, desarrollado para el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

En segundo lugar, se realizó un análisis de las intervenciones tipo ARCA llevadas adelante en la RMBA. En este caso se partió de una lectura general de la información disponible para los veintiún proyectos consignados en la base general, y luego se trabajó con una submuestra de diez proyectos específicos, en los cuales se examinó la localización concreta en el territorio, la proximidad al trazado urbano existente, las condiciones de accesibilidad y las normativas de usos de suelo aplicables. Es importante aclarar que la selección de estos 10 casos respondió a razones de factibilidad, ya que se trata de los únicos proyectos en los cuales se pudo identificar —a partir de análisis de información periodística, catastro e imágenes satelitales— la ubicación geográfica de detalle, dato esencial para el análisis de contexto urbano. Por razones de confidencialidad y resguardo de fuentes, en los casos 1 a 8 se optó por no explicitar datos catastrales, nombres de los barrios ni de las organizaciones ejecutantes. Por el contrario, los casos 9 y 10, correspondientes a los proyectos "Crisol Popular" y "Norita Cortiñas", ejecutados por el FOL y otras organizaciones, pudieron ser referidos abiertamente, ya que se cuenta con el debido consentimiento para tales fines.

Este último proyecto (barrio Norita Cortiñas) fue estudiado en detalle a partir de entrevistas con actores clave y de registros de campo tomados por los propios autores. Para ello se realizó un recorrido cronológico que enfatiza el surgimiento y desarrollo del proyecto del barrio, la actuación del gobierno municipal de Almirante Brown, y la reconversión final de la iniciativa hacia una modalidad autosustentada sin financiamiento estatal, en el vecino partido de Presidente Perón.

Esto último nos lleva a la segunda cuestión metodológica. Los autores de este trabajo somos investigadores y militantes de organizaciones populares productoras de hábitat y habitares. Esta doble implicación inscribe este trabajo en el terreno de la autoetnografía, cuyo punto de partida epistemológico y metodológico hace explícita su implicación subjetiva como parte actora del tema estudiado y el objeto construido. Esto incluye el tratamiento de las distancias, los deseos y los afectos involucrados, en una experiencia que dos de los autores protagonizaron activamente. Al revisitar una experiencia directa, todo el material se reconoce como una trama de escenas, invenciones, emociones, imá-

genes e historias que involucran el recuerdo (Ulmer, 1989). Tal como señalamos en Rodríguez (2021) a propósito del análisis de la Ex AU3, esta perspectiva también apunta a mantener una memoria que podría desaparecer en un momento de peligro (Benjamin, 1968). Trayendo el pasado al presente biográfico, las/los narradoras/es se insertan nuevamente en ese pasado y crean las condiciones para reescribirlo y, de esta manera, reexperimentarlo. Este análisis reconoce su carácter de montaje, que articula "fragmentos yuxtapuestos de lugares y tiempos dispersos" (Ulmer, 1989, p. 112), que persigue revelar ciertas características invisibilizadas del presente (como los sentidos en disputa en torno a cómo se define y cuál es la integración social posible y deseable en la Argentina contemporánea), así como también aspectos borrosos del pasado inmediato (como la profundidad ya alcanzada por el carácter neoliberal de la institucionalidad pública y su impacto en las limitaciones detectadas). La analítica que proponemos recupera esos trazos y propone aportes para una nueva lectura del pasado inmediato.

Moviéndonos desde el dato construido con su efecto de exterioridad en la entrevista y la producción de datos cuantitativos y análisis de imágenes satelitales y, desde ambos, al texto narrativo, que procesa la experiencia directa, el registro de la autoetnografía nos permite no renunciar a un objetivo político: cambiar la forma en que pensamos sobre las personas y sus vidas (el sustrato encarnado de los procesos políticos) o, dicho en otras palabras, reafirmar el compromiso con abrir nuevos futuros.

2. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA INICIATIVA ARCA Y EL ESQUEMA DE ADQUISICIÓN DE TIERRAS

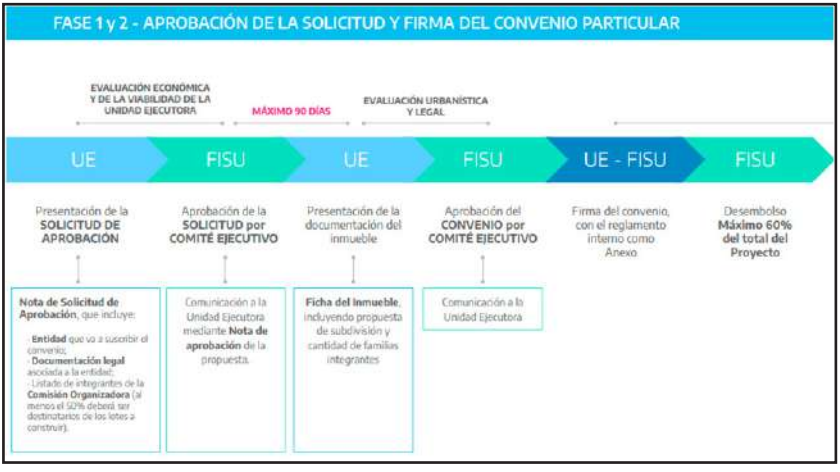
La iniciativa ARCA se organizaba formalmente mediante un esquema de seis fases, que se iniciaba con la apertura de las gestiones y culminaba con el cierre de las obras (SISU, 2022a, p. 6), tal cual se explicita en la Figura 1.

Dentro de este esquema, las fases 1 y 2 representaban sin duda el momento crucial para todo proyecto, ya que definían la posibilidad de seguir adelante con las postulaciones. Estas dos primeras fases conllevaban una serie de idas y vueltas entre las Unidades Ejecutoras (i.e. las organizaciones sociales) y la autoridad de aplicación (FISU): presentación de la solicitud de aprobación (UE), aprobación de la solicitud (FISU), presentación de la documentación del inmueble (UE), aprobación del convenio (FISU), firma del convenio (UE-FISU) y desembolso de los fondos para la adquisición del inmueble (FISU) (SISU, 2022a, p. 7).

Figura 1
Circuito del Programa ARCA

Fuente: SISU (2022a).

Figura 2
Detalles de las fases I y II del circuito ARCA



Fuente: SISU (2022a).

En la dinámica concreta, la postulación de un proyecto de barrio ARCA por parte de una organización social demandaba, en esencia, tres tareas: primero, la disponibilidad de una figura jurídica tipo asociación civil o cooperativa, que sería formalmente responsable de ejecutar la intervención; segundo, la presentación de un listado inicial de familias que conformarían la "comunidad ARCA"; y tercero, la identificación de una tierra candidata, apta para el desarrollo del proyecto urbanístico.

El cumplimiento del primer requisito no conllevaba mayores dificultades para las organizaciones ya que la mayoría de ellas contaban con personerías jurídicas adecuadas. En cuanto a la conformación del listado de familias, bastaba con consignar composición del grupo familiar, su situación habitacional y socioeconómica, datos de residencia y motivos de la mudanza. Además, del total de las familias del listado, sólo un 40% debía residir en barrios registrados en el ReNaBaP, pudiendo el 60% restante provenir de otras zonas, siempre y cuando cumplieran con el perfil de vulnerabilidad socioeconómica y habitacional (SISU, 2022b).[5]

Sin embargo, el tercer requisito —la identificación de una tierra apta para el ARCA— representó en la práctica una tarea compleja. Efectivamente, algunos de los criterios establecidos por la SISU funcionaron como un condicionante para la postulación de proyectos. Vale la pena realizar una breve revisión.

i) Sobre la base del listado de familias candidatas para una parcela determinada, la SISU estimaba el monto a otorgar a la unidad ejecutora, a partir de una cifra en pesos equivalente a 11.745 unidades de vivienda (UVI) por familia (i.e. por lote de uso residencial). Si bien la equivalencia en dólares del monto por UVI fue variando a lo largo de la vida del programa, en términos generales se ubicó en torno a los USD 0.50, lo cual representó un monto promedio de USD 5.866 por familia. Puesto en palabras simples, esto significaba que, por ejemplo, un proyecto para cien familias contaría con un monto total de unos USD 587.000 para cubrir la adquisición del inmueble, el diseño y la ejecución de obras de infraestructura.

ii) Que el tamaño privativo por unidad residencial de los proyectos ARCA se establecía en un mínimo de 250 m² y un máximo de 500 m², a la vez que la estimación de superficie para cesión de calles y vialidades se prefijaba en torno al 31% del total de la superficie de la parcela. Esto imponía límites a la cantidad de lotes residenciales (y, por tanto, al financiamiento) dependiendo del tamaño del predio.

iii) Que, del total del monto asignable estimado a partir del criterio i), se preveía un tope máximo del 60% para la compra del inmueble,

5 El titular y co-titular de la familia debían: 1) contar con DNI vigente; 2) ser argentino, natural o por opción, o extranjero con residencia permanente; 3) tener entre 18 y 65 años al momento de la inscripción; 4) contar con un ingreso mensual total de titular y cotitular entre 0 y 5 SMVyM (provenientes de un trabajo en la economía popular, asalariados, pensionados, jubilados o prestaciones sociales); 5) no poseer bienes inmuebles registrados a nombre de ningún miembro al momento de iniciar la inscripción; y 6) no haber sido adjudicatarios de programas de loteos o viviendas previamente —incluyendo titular, cotitular y demás miembros del grupo familiar—.

debiendo destinarse el 40% (mínimo) restante para el diseño y la ejecución de obras de infraestructura.

iv) Que independientemente de los guarismos finales derivados de los criterios i), ii) y iii), la SISU prefijaba un tope absoluto a financiar por hectárea, que no podía superar los USD 40.000.

v) Por último, que la parcelas candidatas debían cumplir con una serie de requisitos urbano ambientales, entre los que se destacaban el apto hídrico, ambiental y de servicios básicos, así como el cumplimiento de la normativa nacional, provincial y municipal, incluyendo zonificación de usos de suelo y densidades.

La combinación de estos cinco criterios, en un contexto fuertemente especulativo y sensible al nepotismo político, como funciona el mercado de tierras periurbanas en la RMBA (Pintos y Narodowski, 2013; Venturini, 2023), terminó por imponer serias restricciones a la búsqueda de parcelas viables para proyectos ARCA. La dinámica "normal" de este mercado tiende a aumentar exponencialmente los precios de oferta de las parcelas ambientalmente aptas, con zonificación apropiada y mejor ubicadas respecto al trazado existente. Para peor, en algunos municipios como Almirante Brown o Moreno, al propagarse los rumores sobre compras de tierra para proyectos ARCA, los agentes inmobiliarios dominantes remarcaron los precios de oferta de las pocas parcelas disponibles (Apaolaza y Venturini, 2022), dificultando aún más la tarea de búsqueda de las organizaciones.

El resultado general, como se verá en el apartado siguiente, fue la creciente periferización de las parcelas postuladas, con una progresiva flexibilización por parte de la SISU de las exigencias en materia de normativa de zonificación de usos del suelo y condiciones ambientales.

3. CONTEXTO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA ARCA A NIVEL NACIONAL Y METROPOLITANO

Boix *et al.* (2023b) establecían que, para junio de 2023, el Lote.ar tenía 132 proyectos vigentes (terminados, en curso y aprobados), a partir de los cuales se esperaba generar 16.025 lotes residenciales y 18.335 lotes totales. Dentro de estos guarismos, la línea B3 (ARCA), pese a ser la más reciente, era la que mayor desarrollo presentaba, con 72 proyectos y 11.094 lotes totales. Por su parte, la línea B2 (adquisición) contaba con 33 proyectos (en parcelas a subdividirse a futuro), y la línea B1 contaba con 27 proyectos y 7.241 lotes totales.

En cuanto a la etapa de avance de las obras, este mismo informe señalaba que la línea B2 era la que mayores proyectos finalizados presentaba (33%), posiblemente debido a que sólo conlleva la adquisición

del terreno, sin producción de lotes con servicios, propios de las líneas B1 (7% finalizado) y B3 (0% finalizado) (Boix *et al.*, 2023b).

Por su parte, la base de datos de la SISU disponible para enero de 2023 reportaba una centena de iniciativas dentro del Lote.Ar que en su conjunto alcanzaban montos globales de $ 31.895 millones,[6] equivalentes a unos 92 millones de dólares.[7]

Un 59% de este financiamiento era ejecutado a través de organizaciones sociales en acciones ARCA (con montos de $18.702 millones), 19% a través de municipios ($6.091 millones), 14% a través de la propia SISU ($4.665 millones) y 8% a través del Estado provincial ($2.437 millones).

Cuadro 1
Fondos asignados Línea B3, según Unidad Ejecutora

UE	Fondos $Arg		Fondos USD
	Total	%	
Organizaciones	18.702.840.278	58,64%	49.375.052
Municipios	6.090.893.824	19,10%	18.414.398
Provincias	2.436.782.638	7,64%	11.817.485
SISU	4.664.671.372	14,63%	12.147.582
Total	**31.895.188.111**	**100,00%**	**91.754.517**

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos SISU, 2023.

Del total de 69 proyectos ARCA a nivel nacional consignados por esta base de datos, 21 se concentraban en la RMBA, con un monto total estimado en $6.790 millones (USD ~17.8 millones), según la siguiente distribución por municipio:

Cuadro 2
Proyectos, lotes y montos Línea B3, según municipio de la RMBA

Municipio	Corona RMBA	Nro Proyectos		Nro lotes		Monto $Arg	
		Total	%	Total	%	Total	%
Berazategui	2da	1	5%	174	4%	261.982.443	4%
Brandsen	4ta	1	5%	250	6%	349.064.336	5%
Cañuelas	4ta	1	5%	500	13%	761.959.224	11%
Escobar	3ra	1	5%	184	5%	319.455.308	5%
Exaltación de la Cruz	4ta	1	5%	90	2%	94.317.887	1%

6 Cifra exacta según base de datos: $31.895.188.111.

7 Cifra exacta estimada: USD 91.754.517.

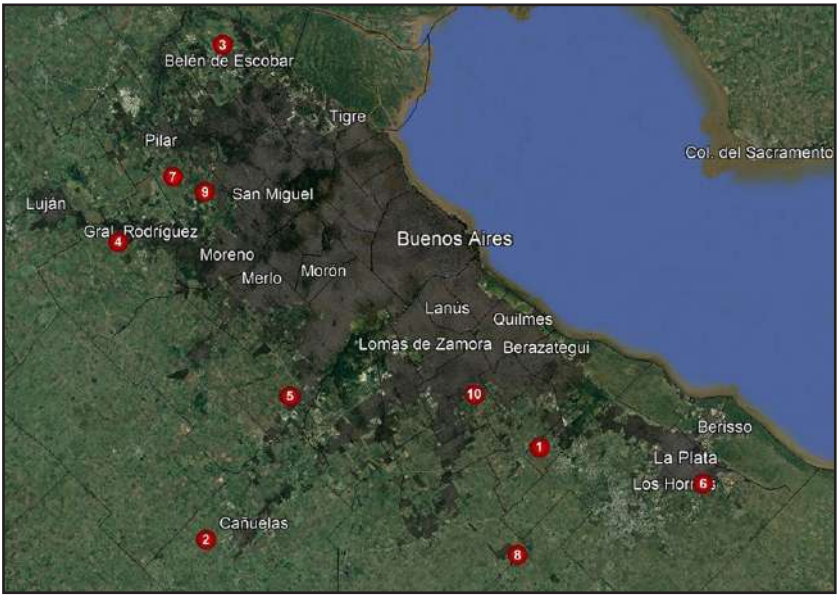
Municipio	Corona RMBA	Nro Proyectos		Nro lotes		Monto $Arg	
		Total	%	Total	%	Total	%
Gral. Rodríguez	3ra	1	5%	110	3%	288.177.519	4%
La Matanza	2da	1	5%	45	1%	106.146.624	2%
La Plata	4ta	5	24%	780	20%	1.399.569.583	21%
Merlo	2da	3	14%	226	6%	350.717.243	5%
Moreno	2da	2	10%	278	7%	422.446.157	6%
Pilar	3ra	1	5%	746	19%	1.199.679.166	18%
Presidente Perón	3ra	1	5%	259	6%	678.228.910	10%
San Vicente	3ra	1	5%	133	3%	196.605.662	3%
Zárate	4ta	1	5%	223	6%	361.389.892	5%
Todos	-	**21**	**100%**	**3998**	**100%**	**6.789.739.955**	**100%**

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos SISU, 2023.

Se observa rápidamente que los proyectos se ubican en municipios que todavía cuentan con abundante suelo no urbanizado, siendo siete de estas intervenciones en municipios de la segunda corona, cinco en municipios de la tercera corona y nueve en municipios de la cuarta corona.

Como se adelantó en la presentación, la base de datos oficial no aporta información sobre la ubicación específica de cada una de las intervenciones, los tamaños de los predios adquiridos o de las características del entorno urbano en el que se emplazaron. Como estrategia alternativa, se analizaron diez proyectos ARCA dentro de la RMBA, en los cuales se pudo establecer su ubicación geográfica de detalle. La siguiente figura muestra la ubicación de los mismos.

Figura 3
Proyectos ARCA analizados dentro de la RMBA



Fuente: Elaboración propia sobre monitor de obras SISU, 2024 e información periodística.

Cuadro 3
Proyectos ARCA analizados dentro de la RMBA, según superficie y cantidad de lotes

Proyecto ARCA	Nombre	Organización ejecutante	Partido	Localidad o zona	Superficie	Lotes residenciales del proyecto	Superficie promedio del lote
Caso 1	Conf.	Conf.	Berazategui	El Pato	10.8 ha	175	400-600 m²
Caso 2	Conf.	Conf.	Cañuelas	El Taladro	38.5 ha	500	500 m²
Caso 3	Conf.	Conf.	Escobar	Belén de Escobar	7.7 ha	168	300 m²
Caso 4	Conf.	Conf.	Gral. Rodríguez	Barrio Bicentenario	5.1 ha	110	300 m²
Caso 5	Conf.	Conf.	La Matanza	Virrey del Pino	1.0 ha	45	150-200 m²
Caso 6	Conf.	Conf.	La Plata	Villa Elvira	11.5 ha	186	400 m²
Caso 7	Conf.	Conf.	Pilar	Pilar	44.7 ha	746	400-600 m²
Caso 8	Conf.	Conf.	San Vicente	Domselaar	3.4 ha	55	382 m²
Caso 9	Crisol Popular	FOL	Moreno	Cuartel V	4.8 ha	105	300 m²
Caso 10	Norita Cortiñas	FOL y otras	Alte. Brown	Ministro Rivadavia	9.7 ha	190	300 m²

Fuente: Elaboración propia sobre monitor de obras SISU, 2024 e información periodística.

Los diez casos seleccionados sumaban una superficie de algo más de 137 hectáreas, con una previsión de 2.280 lotes a construirse. Se destaca que nueve de las diez parcelas de los proyectos ARCA se disponían en forma de isla, emplazándose fuera de los límites de la envolvente de la aglomeración,[8] con la excepción del caso 6 (Villa Elvira, La Plata), donde su ubicación era lindante al límite sudeste de expansión de la ciudad de La Plata. Asimismo, puede observarse que en varios de los casos este alejamiento de la trama urbana alcanzaba distancias muy considerables, llegando a superar los tres o cuatro kilómetros en los ARCA de Berazategui, Cañuelas, Pilar y San Vicente. Lógicamente, este emplazamiento periférico también aparecía asociado a importantes distancias respecto de las vías de circulación, los medios de transporte público o los establecimientos educativos.

Cuadro 4

Proyectos ARCA analizados dentro de la RMBA, según contexto urbano y distancia a transporte y escuelas

Proyecto ARCA	Partido	Distancia a envolvente AGBA	Distancia a vialidad de circulación rápida	Distancia a parada de bus más cercana	Distancia a estación de FFCC más cercana	Distancia a escuela más cercana
Caso 1	Berazategui	3150 m	5.7 km (RN 2)	2.5 km	10.9 km (Gutiérrez)	5.3 km (EP N° 4 “F. Varela”)
Caso 2	Cañuelas	4650 m	0.7 km (RN 205)	0.8 km	7.2 km (Cañuelas)	5.9 km (EP N°31 “Héroes de Malvinas”)
Caso 3	Escobar	1220 m	3.0 km (RP 25)	1.3 km	4.2 km (Escobar)	2.7 km EP N° 20 “Fragata Libertad”
Caso 4	Gral. Rodríguez	1790 m	2.5 km (RP 7)	0.7 km	3.8 km (Gral. Rodríguez)	1.9 km (EP N° 22 “Barrio Bicentenario”)
Caso 5	La Matanza	150 m	1.9 km (RN 3)	1.9 km	10.5 km (G. Catán)	1.9 km (EP N° 148 “Virrey del Pino”)
Caso 6	La Plata	400 m	2.1 km (Av. N 7)	1.4 km	8.0 km (La Plata)	1.3 km (EP N° 40 “M. Leguizamón”)
Caso 7	Pilar	4800 m	1.2 km (RP 25)	1.1 km	6.0 km (Villa Astolfi)	2.9 km (EP N° 5 “Antártida Argentina”)
Caso 8	San Vicente	3100 m	4.0 km (RP 210)	4.0 km	20.0 km (A. Korn)	4.7 km (EP N° 4 “Juan B. Alberdi”)
Caso 9	Moreno	1650 m	1.8 km (RP 24)	1.0 km	8.2 km (José C. Paz)	0.9 km (EP N° 5 “Mariano Moreno”)
Caso 10	Alte. Brown	800 m	2.9 km (RP 4)	1.2 km	6.6 km (Longchamps)	1.7 km (EP N°41 “Eva Perón”)

Fuente: elaboración propia sobre la base de análisis SIG y de imágenes satelitales.

Adicionalmente, se puede comprobar que la totalidad de las parcelas de estos proyectos ARCA se ubicaban en zonificaciones de usos del suelo

8 Es decir, por fuera de la línea que circunscribe los límites de la ciudad construida.

no urbanas ni residenciales, con predominio de distritos rurales, de producción primaria, etc., donde además en muchos casos se admitían diferentes formatos de clubes de campo y/o barrios cerrados.

Cuadro 5

Proyectos ARCA analizados dentro de la RMBA, según contexto y normativa de usos del suelo

Proyecto ARCA	Partido	Zonificación municipal de usos del suelo			Entorno predominante de usos del suelo
		Distrito	Usos principales	Usos complementarios	
Caso 1	Berazategui	Distrito AR: Área Rural	Agrícola intensivo, horticultura, floricultura, jardines botánicos, apicultura, haras, tambos.	Usos existentes admitidos hasta el cese de la actividad.	Residencial extra urbano, ganadero
Caso 2	Cañuelas	Distrito RNO1: Área Rural N1°	Agropecuario, explotación forestal, agrícola, almacenaje de granos, silos, criaderos.	Horticultura, hidroponía, viveros, emprendimientos residenciales (clubes de campo)	Agrícola ganadero
Caso 3	Escobar	Distrito DE2: Desarrollo extraurbano al norte de Belén de Escobar	Residencial, comercial administrativo y análogos y otros usos a evaluar	-	Hortícola, ganadero
Caso 4	Gral. Rodríguez	Distrito RUI 1 Área Rural Intensiva N° 1	Agropecuario	-	Hortícola, ganadero
Caso 5	La Matanza	Distrito AC Área Complementaria	Cultivos, viveros, haras	Vivienda unifamiliar, clubes de campo, camping, servicios anexos, servicios del automotor. Si la parcela está rodeada de zonas urbanas en su totalidad, se puede amanzanar.	Residencial extra urbano, ganadero
Caso 6	La Plata	Distrito R/RI: Área rural / Rural Intensiva	Agrícola intensiva	Vivienda unifamiliar	Ganadero, residencial urbano incipiente
Caso 7	Pilar	Distrito CAI: Complementario agropecuario intensivo	Ocupación agrointensiva, vivienda familiar y complementarios.	Mixtura R con comercio diario limitado a parcelas de hasta 200 m2. Admite los usos rurales.	Hortícola
Caso 8	San Vicente	Distrito AR Área Rural	Agropecuario extensivo	Agropecuario intensivo, vivienda unifamiliar ligada al uso dominante.	Residencial extra urbano, ganadero
Caso 9	Moreno	Distrito PE: Producción Extensiva	Actividades agropecuarias extensivas e intensivas	Vivienda unifamiliar	Hortícola, ganadero
Caso 10	Alte. Brown	Distrito PR - ZP y CC: Parque Rural Ministro Rivadavia	Actividades productivas, turismo rural, equipamiento y servicios asociados.	Clubes de campo, vivienda unifamiliar y multifamiliar.	Residencial extra urbano, ganadero

Fuente: Elaboración propia sobre la base de revisión de Urbasig, 2023 y normativas locales.

No hay información disponible sobre el estado de avance de estos diez proyectos analizados, aunque en todos los casos habrían terminado de cerrar la etapa de adquisición del inmueble (a excepción del caso 10,

del barrio Norita Cortiñas, como se detallará en el siguiente apartado). En paralelo, el análisis de las últimas imágenes satelitales disponibles (finales de 2023 o inicio de 2024, según el caso), permite constatar que los casos 3, 4, 5 y 7 habían iniciado al menos el proceso de apertura de calles. Por otro lado, se sabe que, luego del cambio de gestión del gobierno nacional en diciembre de 2023, y por tanto, del cambio de autoridades y reestructuración de la SISU, todos los proyectos ARCA quedaron paralizados.

4. EL CASO DEL BARRIO NORITA CORTIÑAS COMO EJEMPLO DE LAS DIFICULTADES DEL PROGRAMA ARCA

4.1. BREVE CRONOLOGÍA DEL PROYECTO DE BARRIO COMUNITARIO NORITA CORTIÑAS

El origen del barrio Norita Cortiñas se remonta al período inmediatamente posterior al desalojo de la toma de Guernica (octubre de 2020), y puede interpretarse como una de las múltiples derivaciones hacia las que evolucionó dicho conflicto.

Si bien la mayoría de las familias desalojadas firmaron en enero de 2021 un acta compromiso para la adjudicación de viviendas por parte del gobierno provincial, los largos plazos de ejecución previstos llevaron a que muchas de ellas buscaran alternativas de más pronta concreción. Tal fue el caso de algunas de las familias pertenecientes al FOL que se organizaban en una de las asambleas de la toma y que, tras el desalojo, siguieron en estado de movilización, sosteniendo encuentros semanales y organizando acciones de visibilización (Alagastino y Delfino, 2023).

En paralelo, fue quedando en evidencia que muchas de las familias que acompañaron solidariamente el proceso de Guernica también atravesaban situaciones habitacionales de vulnerabilidad, con el agravante de que luego de ser desalojadas ni siquiera contaban con un acta de compromiso para una futura vivienda. Tal es el origen de la Asamblea de Tierra y Vivienda de zona sur (ATV), conformada mayormente por compañeros, familiares y amigos de familias asentadas en la toma de Guernica.

Tras un breve periodo de reordenamiento, el 2 de mayo de 2021 se llevó adelante la primera asamblea conjunta entre estos dos grupos, en la cual se fijaron nuevos criterios de funcionamiento y un plan de lucha, que incluía la intención de (re)abrir gestiones con diferentes gobiernos municipales (Presidente Perón, Almirante Brown y Esteban Echeverría), el gobierno de la provincia de Buenos Aires, la Agencia de Administración de Bienes del Estado, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat o el Ministerio de Desarrollo Social —a través de la SISU—, entre otros.

Sobre este nuevo esquema conjunto se sostuvieron asambleas quincenales y acciones de visibilización durante todo 2021, aunque sin lograr avances significativos en las gestiones.

Frente a este escenario negativo, en enero de 2022 se buscó una estrategia alternativa basada en la posible adquisición de tierras con fondos propios. Este esquema proponía, esencialmente, la compra colectiva de tierra a partir del adelanto de ahorros de las familias, aportes de nuevos vecinos provenientes de organizaciones del movimiento sindical clasista y contribuciones solidarias de otras organizaciones que acompañaban el proceso, con un plan de cuotificación a tres años, aproximadamente (ATV, 2022a).

Dentro de esta nueva estrategia, hacia marzo de 2022 se llegaron a diseñar bosquejos de subdivisión y proyectos piloto basados en dos alternativas concretas de adquisición de tierras en el partido de Presidente Perón: una de 5.5 ha en la zona del barrio El Roble, tasada en 15.000 USD/ha (inmobiliaria Del Sur Propiedades) y otra de 2 ha en la zona del barrio Santa Teresita, tasada en 40.000 USD/ha (inmobiliaria Lascano Propiedades), ambas con zonificación urbana (R12 y R4, respectivamente), aunque en el segundo caso con mejor ubicación y permiso para densidades más elevadas.

Fue justamente en ese momento, hacia abril de 2022, que la SISU comenzó a circular, principalmente a través de canales informales, la convocatoria para presentar proyectos ARCA entre las organizaciones. En el caso del FOL y la ATV, la SISU presentó el ARCA como una respuesta concreta ante los reclamos y petitorios presentados por estos grupos durante 2021.

En este contexto, el FOL y el resto de las organizaciones que integraban la ATV analizaron las coyunturas locales y su correlación de fuerzas a nivel distrital en la RMBA, y terminaron acordando avanzar con dos proyectos ARCA, uno en zona oeste (barrio Crisol Popular) y otro en zona sur (barrio Norita Cortiñas).

Sin embargo, como ya se mencionó, los límites impuestos por el esquema de financiamiento ARCA para la compra de tierra, sumado al funcionamiento altamente especulativo del mercado inmobiliario del periurbano, hicieron que hallar tierra apta fuera una tarea casi imposible.

En el caso del proyecto del barrio Norita Cortiñas, el equipo técnico de la ATV relevó de manera exhaustiva la oferta de parcelas en los municipios de Almirante Brown, Esteban Echeverría y Presidente Perón, y añadió búsquedas en franjas específicas de San Vicente, Ezeiza y Florencio Varela, llevando adelante para ello una revisión de las plataformas ZonaProp, ArgenProp y BuscaProp, la consulta en los sitios

web particulares de más de cien inmobiliarias de la zona y la consulta a agentes y corredores independientes que operaban en la zona.

Figura 4

Ubicación de las opciones de tierra relevadas para el proyecto de barrio Norita Cortiñas

Las parcelas con mejores condiciones urbano-ambientales presentaban precios muy por encima de los montos manejados por el programa. Por el contrario, las parcelas que se ubicaban dentro de los montos de financiamiento de la SISU tendían a ubicarse en zonas muy periféricas, con pasivos ambientales[9] o problemas hídricos (ver cuadro 6 en Anexos). Muchas de estas últimas opciones eran directamente descartadas por la propia ATV.

Adicionalmente, es importante destacar que las parcelas C8Cc-Ch2P15-16 y C8SnCh2P3-4-5 (#20 y #22 en el Anexo, respectivamente), sobre las cuales se habían elaborado los bosquejos previos al surgimiento del ARCA presentaban buenas condiciones urbano ambientales (incluyendo zonificación urbana residencial) y precios acordes a lo

9 Es decir, con problemas de contaminación o degradación ambiental, producto de actividades pretéritas y/o presentes, entre las que se destacaban la extracción de suelo para producción ladrillera artesanal (con la consecuente conformación de cavas inundables) y la disposición ilegal de material de descarte, como basura domiciliaria, escombro, chatarra, etc.

requerido, pero fueron descartadas por la SISU por ubicarse en Guernica —Presidente Perón—, argumentando que el malestar político post desalojo estaba aún muy presente.

En definitiva, todas las parcelas postuladas fueron rechazadas, sea por ubicarse en este distrito "conflictivo", por sus elevados precios, o bien por su no aptitud urbano-ambiental.

En Almirante Brown la ATV, junto con cátedras de Geografía de la UBA, llegaron a elaborar contra informes de factibilidad urbanística y ambiental (ATV, 2022b) sobre tres parcelas de ese municipio (693D-E-F) potencialmente aptas para el ARCA, pero fueron igualmente rechazadas. Algo muy similar ocurría en zona oeste, con la búsqueda de tierras para el proyecto Crisol Popular.

Luego de meses de búsqueda infructuosa, hacia inicios de agosto se identificaron —de manera presencial— dos nuevas parcelas que no habían sido detectadas en los relevamientos iniciales por no ofrecerse desde plataformas inmobiliarias *online*. Ambas se acercaban bastante a los requerimientos esenciales de montos y aptitud urbano-ambiental, y terminaron por ser aceptadas por la SISU: la 1341H de 4.8 ha en Cuartel V, Moreno, que daría paso al proyecto de barrio Crisol Popular, y la 671z de 9.7 ha en Ministro Rivadavia —Almirante Brown—, sobre la que se desarrollaría el proyecto de barrio Norita Cortiñas.

El 8 de agosto se firmó la seña por la tierra de Moreno y el 11 de agosto se presentó formalmente el proyecto, que terminaría por ser aprobado (Proyecto ARCA ID=564) y conveniado hacia mediados de septiembre, transfiriéndose los fondos ($167.3 millones, USD ~610 mil) y dando inicio a las obras a mediados de noviembre de 2023.

En el caso de Almirante Brown, la seña se firmó el 6 de septiembre y el proyecto se presentó el 15 de septiembre, momento en el que recibió la aprobación técnica. La propuesta de subdivisión enviada por la SISU (Proyecto ARCA ID=615) definía un monto de financiamiento de $361.4 millones (~USD 1.3 millones), que se repartían 20%-80% entre los costos de adquisición del inmueble y el diseño y la ejecución de obras de infraestructura, respectivamente.

Figura 5

Ficha de identificación del inmueble y proyecto de subdivisión del barrio Norita Cortiñas

N° ID	615
PROVINCIA	Buenos Aires
MUNICIPIO	Almirante Brown
LOCALIDAD	Almirante Brown
DIRECCIÓN	Francisco Narciso de Laprida y calle Hornos
LINK DE UBICACIÓN	https://www.google.com/maps/place/34%C2%8049'59.8%22S+58%C2%8020'17.0%
IMAGEN POLIGONO DEL PREDIO (Foto Satelital con límites de la superficie a adquirir)	
DATOS CATASTRALES (Nomenclatura; Partida)	Pdo: 3 Circ: 4 Pc: 6712 Partida: 149800
ESTADO DEL INMUEBLE	Libre de ocupación.

PROPUESTA DE SUBDIVISIÓN

SUP. TOTAL DEL PREDIO	97.231	M2
SUP. PROMEDIO DEL LOTE	300	M2
CANT. TOTAL DE LOTES	**224**	**U**
CANT. LOTES USO RESIDENCIAL / FAMILIAS	190	U
SUPERFICIE LOTES PARA USO RESIDENCIAL	57.000	M2
% LOTES USO RESIDENCIAL S/ SUP. TOTAL	58,62	%
CANTIDAD HABITANTES	760	U
CANT. LOTES USO ESPACIO VERDE + EQUIPAMIENTO URBANO	34	U
SUPERFICIE DE LOTES USO ESPACIO VERDE + EQUIPAMIENTO URBANO	10.108	M2
% ESPACIO VERDE + EQUIPAMIENTO URBANO S/ SUP. TOTAL	10,40	%
ESPACIO URBANO CEDIDO (CALLES PÚBLICAS)	30.123	M2
% ESPACIO URBANO CEDIDO (CALLES) S/ SUP. TOTAL	30,98	%

MONTO TOTAL DEL PROYECTO (INMUEBLE + INFRAESTRUCTURA)

Valor UVI al (fecha):	14/09/2022	UVI =	$137,37

CANT. TOTAL LOTES DEL PROYECTO	224	
	$	UVIs
MONTO FINANCIABLE POR LOTE s/ PROGRAMA	1.613.410,65	11.745,00

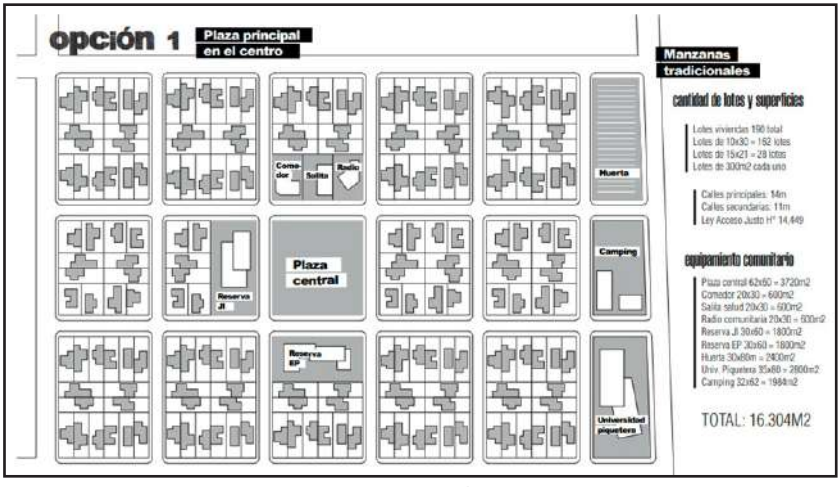
Componente	$	UVIs	%
A.1. Valor Inmueble	*66.700.000,00*	***485.549,97***	
A.2. Gastos operativos necesarios para concretar la adquisición de la tierra (hasta 10% del Valor Inmueble)	*6.670.000,00*	***48.555,00***	
A) Subt. VALOR TOTAL INMUEBLE	73.370.000,00	**534.104,97**	*20,30%*
B) Subt. INFRAESTRUCTURA	288.033.985,60	**2.096.775,03**	*79,70%*
MONTO TOTAL DEL PROYECTO (A + B)	**361.403.985,60**	**2.630.880,00**	***100,00%***

Fuente: Intercambio ATV – SISU en relación con el proyecto ARCA ID=619.

En términos urbanísticos, la propuesta preveía la cesión del 31% de la superficie para vialidades, y del 10% para equipamiento urbano y espacios verdes, reservando un 59% para la construcción de 190 lotes

residenciales de 300 m² promedio. Una comisión de arquitectos de la Universidad Nacional de La Plata (Agrupación El Agite) que asesoraba a la ATV llegó a desarrollar los primeros bosquejos urbanísticos para el barrio, donde se preveía una plaza central de 3.720m², un espacio para educación terciaria y formación de 2.800 m², una reserva para escuela primaria de 1.800 m², una reserva para jardín de infantes de similares dimensiones, un espacio de comedor, un centro de atención primaria de la salud y una radio comunitaria (todos de 600 m²), una zona de huertas comunitarias de 2.400 m² y una zona de picnic y recreación de 1.984m², en todos los casos de acceso libre.

Figura 6
Bosquejo urbanístico del barrio Norita Cortiñas



Fuente: Intercambio ATV – El Agite, en relación con el proyecto ARCA ID=619.

Sin embargo, con el correr de los días fue quedando en evidencia que a pesar del visto bueno desde el sector técnico de la SISU y de los avances en materia de diseño, el convenio no terminaba de firmarse y, por tanto, la transferencia de los fondos para la adquisición y escrituración del inmueble no se concretaba.

Finalmente, a principios de octubre se puso de manifiesto que el convenio no avanzaba porque las autoridades del municipio de Almirante Brown se oponían férreamente al proyecto ARCA, influenciando las decisiones del FISU, órgano encargado de aprobar el desembolso de los fondos. Efectivamente, en las sesiones del Comité Ejecutivo del FISU, las votaciones vetaban una y otra vez el proyecto ID=615, del barrio Norita Cortiñas, configurando así un escenario que terminaría

por enfrentar al municipio con la SISU y que dejaría a la ATV y al proyecto del barrio Norita Cortiñas en medio de la contienda.

4.2 AGUDIZACIÓN DEL CONFLICTO, VETO DEL PROYECTO ARCA Y REUBICACIÓN EN PRESIDENTE PERÓN

Durante el mes de octubre, representantes de la ATV llevaron adelante más de diez reuniones técnicas con responsables de las diferentes reparticiones municipales intervinientes, intentando destrabar la situación para que el proyecto pudiera avanzar: Dirección de Catastro; Secretaría de Política Ambiental y Hábitat; Secretaría de Infraestructura, Planificación y Servicios Públicos; Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos; y Secretaría de Gobierno, entre otros. El argumento sostenido desde el municipio se centraba en que la parcela 671z estaba localizada en un distrito de zonificación rural y, a pesar de estar a menos de 500 metros del límite urbano, no admitía parcelamientos con unidades de 300 m^2 como el propuesto por el proyecto Norita.

Esta zonificación provenía de la Ordenanza 11.819, sancionada en 2020, que clasificaba el área como "Distrito Parque Rural Ministro Rivadavia", sólo previendo usos residenciales de tipo club de campo, con unidades privativas mínimas de 800 m^2 o más.

Ante las primeras acciones de protesta por parte de las familias del barrio Norita Cortiñas, el municipio propuso analizar otras tierras alternativas, donde afirmaba que podría llevarse adelante el proyecto. Se terminaron contraofreciendo así cuatro parcelas (C3SHQ2, parcelas 3-4-6-7), recientemente en propiedad de un delegado municipal. Lo curioso es que estas tierras, si bien estaban en una zona urbanizable, se ubicaban a menos de 500 metros de la parcela 671z y, a pesar de presentar pasivos ambientales y colindancia con un cementerio, se solicitaba una cifra casi cinco veces mayor (USD 110.000/ha frente a USD 23.000/ha de la 671z). La SISU rechazó esta propuesta.

A esta altura, la indagación en las dinámicas inmobiliarias del municipio fue dejando en evidencia que desde el año 2018 y, en particular, a partir de la sanción de la Ordenanza 11.819/20,[10] la política de suelos del distrito se venía reorientando hacia una modalidad "pro-*countries*". Efectivamente, esta ordenanza se desentendía de los cuestionamientos sobre impactos en las dinámicas hídricas y ambientales (De Magistris, 2020) y daba vía libre a la construcción de clubes de campo en más del 60% de la superficie vacante del Parque Rural de Ministro Rivadavia,

10 Un informe elaborado el 3 de diciembre de 2020 por la organización ambiental Pilmayqueñ señaló irregularidades en el proceso de consulta ciudadana, que se llevó adelante en el momento de máximo aislamiento por el primer pico de Covid-19, sin público presente, y fue ejecutado de manera apresurada, sin notificar fehacientemente a muchos de los actores locales (De Magistris, 2020).

reservando por tanto más de 1.400 hectáreas a esta modalidad de urbanización cerrada (Apaolaza y Venturini, 2022).

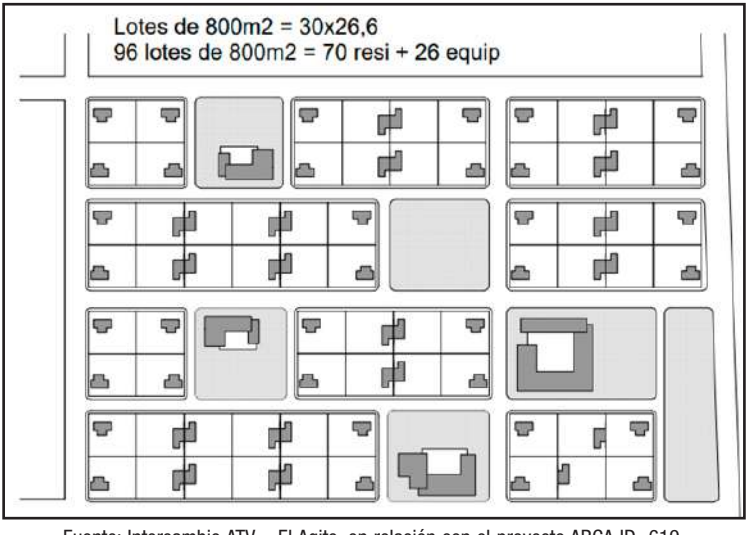
La contracara de esta "reorientación" era el incremento del precio del suelo en el distrito. Dado que el cambio de normativa para la zona rural no sólo habilitaba el desarrollo de clubes de campo, sino que a la vez vetaba la posibilidad de usos habitacionales populares de cualquier tipo, terminó por generar un doble efecto:

> Por un lado, en las pocas zonas urbanas y de reserva para expansión que quedan por fuera del área que legisla la Ordenanza 11.819/20, se desató un fenómeno de escasez relativa, que elevaron los precios de las pocas tierras vacantes remanentes […]; por otro lado, en las zonas rurales de Ministro Rivadavia legisladas por la ordenanza, los precios del suelo se dispararon por la expectativa futura de desarrollo de barrios cerrados y clubes de campo. (Apaolaza y Venturini, 2022, p. 3)

En este caso, los montos de las parcelas sin pasivos ambientales tendieron a elevarse a valores del orden de los 50.000 USD/ha, que contrastan con los modestos valores de 2.000 a 20.000 USD/ha previamente reportados por el arquitecto Garay y la Fundación Metropolitana, en una consultoría de diagnóstico contratada años antes por el municipio (Fundación Metropolitana, 2010).

Figura 7

Adaptación del proyecto Norita a los requerimientos de superficie de la modalidad club de campo, según Ordenanza 11.819/20



Fuente: Intercambio ATV – El Agite, en relación con el proyecto ARCA ID=619.

En este escenario adverso, y ante el total estancamiento de las gestiones, la ATV conjuntamente con la SISU readaptaron el proyecto, de manera de presentar la parcela 671z con una nueva versión del ARCA, ahora con unidades de 800 m², es decir, con el tamaño requerido por la ordenanza 11.819/20 para la modalidad club de campo. Con este esquema, la cantidad de lotes residenciales se reducía de 190 a 63, lo cual conllevaba una reducción del 67% del monto asignable, que pasaba a ser de $119.8 millones. Aún así alcanzaba para la adquisición del inmueble (estimado en unos $65 millones en ese momento).

Las autoridades municipales volvieron a rechazar el proyecto, sin opción de reajuste, esgrimiendo ahora que la parcela 671z tampoco era viable para club de campo porque no cumplía con el mínimo de diez hectáreas previsto por la ordenanza (la parcela tenía 9.72 ha).

Figuras 8 y 9
Imágenes de la movilización del 1 de diciembre de 2022

Esta última respuesta fue interpretada como un abierto rechazo al proyecto, por lo que la ATV dejó de contraproponer alternativas técnicas, y avanzó en un plan de lucha a nivel municipal. Tras una serie de acciones parciales, festivales, junta de firmas, etc., el 1 de diciembre de 2022 se confluyó en una importante movilización local (simultánea a la última sesión del comité ejecutivo del FISU), donde participaron unas 1.500 personas y se recibieron solidaridades de diversos sectores intelectuales, técnicos y artísticos.

Los intentos fueron inútiles, ya que el Comité Ejecutivo del FISU volvió a votar contra la asignación de los fondos, anulando definitivamente el proyecto ARCA del barrio Norita Cortiñas.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

a. SOBRE LOS ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA INICIATIVA ARCA

El Programa Lote.Ar representó una de las líneas de acción fundamentales de la SISU, orientada a fomentar alternativas de acceso al suelo urbano para las familias que habitan los barrios populares identificados en el registro RENABAP. En particular, la línea B3, conocida como ARCA, admitía la posibilidad de que organizaciones sociales y cooperativas asumieran el principal protagonismo en la administración de los fondos y el desarrollo de los proyectos.

A su vez, partía de la hipótesis de que la intervención sobre territorios de interfase urbano-rural permitiría aprovechar los mismos mecanismos económicos de adquisición y valorización de tierras periurbanas impulsados tradicionalmente por inmobiliarias y loteadores privados, pero comandados en este caso por organizaciones sociales, bajo una lógica no lucrativa.

Sin embargo, con el avance en la implementación de la iniciativa ARCA, fue quedando en evidencia que la identificación de tierras aptas para el desarrollo de proyectos representaba una tarea compleja, trasluciendo la impotencia de la iniciativa para desafiar la lógica mercantil predominante del acceso al suelo.

En efecto, ante la inexistencia de un banco de tierras u otro mecanismo de gestión del suelo para finalidad social, terminó predominando el funcionamiento altamente especulativo del mercado de tierras periurbanas. El tope de 40.000 USD/ha definido por la SISU, por su parte, no hizo sino constreñir aún más las posibilidades de las organizaciones postulantes, que debieron arreglárselas por sí mismas para encontrar tierras aptas en un contexto dominado por grandes propietarios, loteadores e intermediarios inmobiliarios.

En la práctica el resultado general fue la creciente periferización de las parcelas postuladas, con una progresiva flexibilización por parte

de la SISU de las exigencias en materia de normativa de zonificación de usos del suelo y condiciones ambientales.

Los datos disponibles muestran que un 30% de los proyectos ARCA del país se llevaron adelante en la RMBA (i.e. veintiún proyectos, con casi cuatro mil lotes y con montos de unos USD 18 millones). Dos de cada tres de estos proyectos se localizaron en las zonas rurales de la tercera y cuarta corona.

En la muestra de diez proyectos analizados se constató que nueve de ellos se localizaban fuera de los límites de la envolvente de la aglomeración, por lo cual este emplazamiento periférico aparecía asociado no sólo a una ausencia de servicios de red circundantes, sino también a importantes distancias respecto de las vías de circulación, los medios de transporte público o los establecimientos educativos. Entendemos que proyectos de emplazamiento rural o periurbano suponen un enfoque de integralidad que la estructura de diseño y capacidades efectivas estatales no acompañaban.

Los datos muestran también que casi el 60% de los proyectos ARCA se asignaron a Unidades Ejecutoras de organizaciones sociales, lo cual evidencia el efectivo protagonismo que éstas tuvieron, así como su potencia para impulsar proyectos en escenarios de adversidad. Quedan dudas, empero, de los mecanismos de divulgación y comunicación de la iniciativa, que en ocasiones se manejaron bajo modalidades poco claras.

Por otro lado, hay que tener presente que los procesos quedaron interrumpidos con el cambio de gestión nacional de diciembre de 2023. Cabe preguntarse entonces sobre las perspectivas futuras de esos inconclusos proyectos y sobre la situación transitoria de sus familias preadjudicatarias. En esto resulta de particular relevancia el diferente grado de autoorganización comunitaria preexistente en cada proyecto, de cara a afrontar complejas tareas administrativas y urbanísticas en un contexto de total desfinanciamiento.

A su vez, dado que las adquisiciones y escrituraciones de los inmuebles se realizaron a favor de figuras jurídicas en manos de organizaciones sociales, interesan las diferentes estrategias por éstas definidas, así como, en particular, el devenir de las denuncias y procesos judiciales abiertos en su contra durante los últimos meses.

Como reflexión general, interesa revelar ciertas características invisibilizadas del presente, como los sentidos en disputa en torno a cómo se define y cuál es la integración social posible y deseable en la Argentina contemporánea, tanto como aspectos borrosos del pasado inmediato, como la profundidad ya alcanzada por el carácter neoliberal de la institucionalidad pública y su impacto expresado por las distintas limitaciones detectadas.

b. SOBRE LAS ENSEÑANZAS DEL CASO DEL PROYECTO DE BARRIO NORITA CORTIÑAS

Como se mencionó, la oposición por parte de fuerzas políticas y económicas locales tradicionales, llevaron a que muchas iniciativas ARCA no hayan podido superar las instancias iniciales.

En el caso del proyecto Norita, la indagación en las dinámicas inmobiliarias locales fue dejando en evidencia que la política de suelos de los municipios de la segunda y tercera corona del sur de la RMBA, se fueron reorientando hacia modalidades "pro-*countries*". En el caso del municipio de Almirante Brown, las diferentes normativas de usos del suelo recientemente sancionadas a nivel local —en particular, la polémica Ordenanza 11.819/20— tendieron a generar un efecto de escasez relativa sobre las pocas tierras urbanas disponibles, así como de alza de los precios de las zonas rurales, ahora con espectativas de desarrollo de barrios cerrados.

Por otro lado, podría sostenerse que el proyecto de barrio Norita Cortiñas representa un caso especial dentro del contexto de los ARCA. La experiencia y solidaridad acumulada a partir del proceso de Guernica, la conformación de una temprana asamblea (anterior a la propia existencia de la iniciativa ARCA), con componentes de más variada heterogeneidad social y trayectorias, y el constante acompañamiento de colectivos profesionales (legales, sociales, arquitectura, agrimensura, etc.) representaron sin duda una fortaleza que incrementó la capacidad de resiliencia del proyecto y sus protagonistas.

La coproducción de saberes construidos entre universidades, profesionales y organizaciones permitió, por ejemplo, presentar argumentos técnicos y alternativas racionales ante la negativa municipal, pero la desfavorable correlación de fuerzas llevó a que fueran dejadas de lado en el juego de saber-poder que se manifiesta en este tipo de situaciones.

No obstante, este entramado humano particular permitió que "la historia continuara", resignificando y continuando el proyecto más allá del fracaso de la vía ARCA. El análisis de la evolución posterior del grupo de familias del barrio escapa a los objetivos del presente trabajo. No obstante, puede mencionarse que tras el fracaso de la iniciativa ARCA, las familias volvieron al esquema previo, enteramente autofinanciado, reciclando una de las opciones de tierra en Guernica. Fue así que luego de muchos ajustes financieros y de logística, en mayo de 2023 se lograron comprar dos hectáreas, en las que finalmente comenzó el proceso de parcelamiento y equipamiento comunitario para el barrio Norita Cortiñas.

ANEXO

Cuadro 6

Inmuebles relevados y presentados a la SISU en la búsqueda de tierras para el proyecto de barrio Norita Cortiñas

#	Distrito	Parcela	Superficie (ha)	Zonificación municipal	Distancia a trama urbana (m)	Problemas ambientales	Precio total (USD)	Precio/ ha (USD)	Inmobiliaria
1	Alte. Brown	C4F7P11-12	8,0	Parque Rural	3.050	No	180.000	22.500	Vidal Hnos
2	Alte. Brown	C4F7P3-4	8,0	Zona Recuperación	3.660	Ex ladrillera	180.000	22.500	Vidal Hnos
3	Alte. Brown	C4P670p	1,1	Parque Rural	990	No	50.000	45.455	Inmobiliaria Loureiro
4	Alte. Brown	C4P673	24,0	Parque Rural	0	No	1.200.000	50.000	Curto Propiedades
5	Alte. Brown	C4P693d-e-f	12,0	Parque Rural	750	Próximo a basural	351.000	29.250	Toneguzzo
6	Alte. Brown	C4P801b (sector E)	18,6	Zona Recuperación	2.260	Ladrillera	465.000	25.000	Lima Propiedades
7	Alte. Brown	C4P814 (sector E)	6,7	Zona Recuperación	1.250	Bajo por ladrillera	268.000	40.000	Lima Propiedades
8	Alte. Brown	C4SB-F4P10-11	3,1	Parque Rural	750	No	250.000	80.645	Tur Boggiano Propiedades
9	Alte. Brown	C4SFF11P1	15,8	Zona Recuperación	3.580	Bajo por ladrillera	198.000	12.532	Laudani & Cia
10	Alte. Brown	C4SFF4	11,9	Parque Rural	3.500	Bajo por arroyo	150.000	12.605	Vittorioso Inmobiliaria
11	Alte. Brown	C5P833a (sector E)	3,0	Zona de Nueva Urbanización	100	No	900.000	300.000	Christian Ortíz
12	Alte. Brown	P3C4P725	4,3	Parque Rural	1.150	Bajo por arroyo	50.000	11.628	Quilmore Propiedades
13	Esteban Echeverría	C5P426k (sector O)	8,0	Área Rural	2.550	LEAT 500 kV	80.000	10.000	Mateo Propiedades
14	Esteban Echeverría	C5P455k	8,0	Residencial 4a	0	Bajo por ladrillera	375.000	46.875	Savo propiedades
15	Presidente Perón	C3P791ad	3,7	Zona Rural Intensiva	3.450	Próximo a basural	60.000	16.216	Durando Propiedades
16	Presidente Perón	C3P794b-e-g	6,2	Zona Complementaria 1	3.300	No	60.000	9.677	Lascano Propiedades
17	Presidente Perón	C5P366-367	4,1	Residencial 2	50	No	80.000	19.512	Vidal Hnos
18	Presidente Perón	C5P441d	19,6	Zona Complementaria 1	150	No	550.000	28.061	Andrés Sánchez
19	Presidente Perón	C7P417	26,5	Zona Residencial Extraurbana 1	6.700	No	1.200.000	45.283	Toneguzzo
20	Presidente Perón	C8Cc-Ch2P15-16	2,0	Residencial 4	0	No	80.000	40.000	Lascano Propiedades
21	Presidente Perón	C8P676a-677a-678a	3,5	Residencial 1	0	No	120.000	34.286	Aguirre Propiedades
22	Presidente Perón	C8SnCh2 P3-4-5	5,5	Residencial 12	500	No	80.000	14.545	Del Sur Propiedades
23	San Vicente	C2SB-C159P7-8	6,5	Área Rural	4.150	No	80.000	12.308	Meconcelli Propiedades
24	San Vicente	C3P29C (sector N)	10,5	Industrial de Uso Mixto	3.250	No	315.000	30.000	Ibañez Negocios Inmobiliarios

BIBLIOGRAFÍA

Apaolaza, Ricardo y Venturini, Juan Pablo (2022). Cambios en las políticas de suelo en Alte. Brown: ¿Hacia dónde marcha el municipio en materia habitacional? *ANRED, Agencia de Noticias Red Acción*. www.anred.org/2022/10/26/cambios-en-las-politicas-de-suelo-en-brown-hacia-donde-marcha-el-municipio-en-materia-habitacional.

Asamblea de Tierra y Vivienda Zona Sur (ATV) (2022a). *Propuesta de pasos básicos para la operatoria de adquisición y fraccionamiento de tierra rural: urbanismo, finanzas, autodefensa*. [Documento interno]. 22 de enero de 2022.

Asamblea de Tierra y Vivienda Zona Sur (ATV) (2022b). *Informe técnico aspectos urbano-ambientales Parcelas 693 D-E-F, Ministro Rivadavia, Alte Brown*. [Documento interno]. 5 de agosto de 2022.

Benjamin, Walter (1968). *Illuminations*. Harcourt, Brace & World.

Bertranou, Julián; Brites, Walter; Capdevielle, Julieta; Chiara, Magdalena; Di Virgilio, María Mercedes; Guevara, Tomás; Molina, María Mercedes; Pérez, Verónica; Rodríguez, María Carla; Soldano, Daniela y Villagrán, Andrea (2021). *Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19*. Documento de Trabajo nro. 1: Proyecto PISAC-COVID-19-00021: "La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas". ANPCyT. https://tripcovidiigg.sociales.uba.ar/publicaciones

Boix, María Victoria; Di Virgilio, María Mercedes; Solano, Mauro; Brickman, Denise; Esteban, Clara; Ferme, Nicolás; Najman, Mercedes (2023a). *Análisis de la oferta programática de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Documento de Trabajo N° 224. CIPPEC.

Boix, María Victoria; Di Virgilio, María Mercedes; Solano, Mauro; Brikman, Denise; Esteban, Clara; Ferme, Nicolás; González Redondo, Carolina; Najman, Mercedes (2023b). *Informe de resultados: Evaluación de procesos del Programa Lote.ar*. Informe noviembre 2023. CIPPEC.

De Magistris, Alberto (2020). *Almirante Brown: Reciente Ordenanza 11.819/2020. Una norma que puede llevarnos para atrás en ambiente y cultura, y para adelante en el colapso urbanístico y especulación inmobiliaria*. Pilmayqueñ. www.facebook.com/oapilmayquen.

Honorable Congreso de la Nación Argentina (2018). *Ley Nº 27.453/2018, régimen de regularización dominial para la integración socio urbana*. www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739

Pradilla Cobos, Emilio y Márquez López, Lisett (2022). La desigual intervención estatal sobre los territorios en América Latina. *Territorios*, (46), 1-17. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios

Pintos, Patricia y Narodowski, Patricio (2012). *La privatopía sacrílega: efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Imago Mundi.

Pintos, Patricia y Astelarra, Sofía (Coords.) (2023). *Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano inmobiliario*. Editorial El Colectivo.

Poder Ejecutivo de la Nación (2019). *Decreto N° 819/2019, régimen de regularización dominial para la integración socio urbana. Reglamentación Ley N° 27.453.* www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223061/20191206

Rodríguez, María Carla (2012). La ecuación vivienda-*trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio*. En Jaime Erazo Espinosa (Coord.), *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*. Instituto de la Ciudad - FLACSO-CLACSO.

Rodríguez, María Carla (2021). *Organización social en la Ex Au3 entre 1981 y 20021: entre la invitación y la invención*. En María Cecilia Zapata y Mariela Paula Díaz, *La renovación disputada. Entramados de la construcción de nuevo barrio sobre la traza de la Ex Autopista Au3 en la Ciudad de Buenos Aires*. IMHICIHU-CONICET.

Rodríguez, María Carla (2022). A 10 años de la Ley de Acceso Justo al Habitat. Revisita y desafíos. *Integración y Desarrollo,* nro 1. CEPIDRA.

Rodríguez, María Carla y L'Huiller, Francisco (2024). Coordenadas sobre el derecho a la vivienda y las políticas del hábitat en la República Argentina. En Albert Noguera (Coord.), *Derecho y políticas públicas de vivienda en Iberoamérica*. Editorial Tirant Lo Blanch.

Rodríguez Alagastino, Yamila y Delfino, Paula (2023). *Recuperación de tierras de Guernica. Experiencias y perspectivas desde el trabajo social*. Ed. El Zócalo.

Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) (2022a). *Circuito ARCAS - Presentación a Unidades Ejecutoras*. [Documento enviado a las UE].

Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) (2022b). *Presentación ARCA - Acciones para el Repoblamiento Comunitario de la Argentina*. [Documento enviado a las UE].

Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) (2023). *Base de datos Proyectos FISU, BID y FF, 13-ene-2023*.

Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) (2024). *Monitor de obras de Integración Socio Urbana*. https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/3b5376df-428e-4cb6-bdf7-a20026dfa23a/page/p_prkz9hured

Ulmer, Gregory (1989). *Teletheory*. Routledge.

Venturini, Juan Pablo (2023). La expansión urbana en el desarrollo desigual y combinado de América Latina: entre lo general y lo particular. Conversación con Emilio Pradilla Cobos. *Investigaciones Geográficas*, (112).

Ricardo Apaolaza, Albano Vergara,
Luciano Faidutti y María Carla Rodríguez

ANÁLISIS DE LOS EFECTOS SOCIOTERRITORIALES DE DOS POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN URBANÍSTICA RECIENTE EN BARRIOS POPULARES DE LA RMBA: EL PROGRAMA "MI PIEZA" Y LOS "PROYECTOS DE OBRAS TEMPRANAS"

PRESENTACIÓN

La creación del Registro Nacional de Barrios Populares de Argentina (ReNaBaP) por Decreto N° 358/2017, representó un hito importante en las políticas urbanas focalizadas en barrios informales ya que supuso el registro oficial a escala nacional de miles de villas y asentamientos que pasaron a ser objetivo prioritario de intervención socio urbanística. Según Guevara, Marigo y Wallace (2017), el objetivo del decreto era avanzar hacia la integración urbana de los barrios populares, "entendiéndola como condición necesaria para superar la segregación e incluir a las personas, garantizando sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales consagrados en la Constitución Nacional" (p. 463).

Posteriormente, en el año 2018 se sancionó la Ley 27.453 de "Régimen de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana", que declaró de utilidad pública y sujeta a expropiación la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asentaban los barrios relevados por el ReNaBaP, a la vez que facultaba al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a dictar las normas reglamentarias y complementarias a los fines de avanzar en programas y medidas concretas para la integración socio urbana de los barrios del registro.

Un año más tarde (Decreto 819/2019) se designó a la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) como autoridad principal de aplicación de la Ley 27.453. La SISU pasó a representar entonces el organismo nacional responsable de centralizar y llevar adelante las

diferentes líneas de integración socio urbana de los barrios populares registrados en el ReNaBaP. Según Boix *et al*. (2023), la SISU se enfocó en "el diseño y la implementación de políticas de desarrollo territorial e integración socio urbana […] y en el diseño y la ejecución de proyectos de infraestructura urbana y mejoramiento del hábitat", llevando adelante numerosas iniciativas, con un "fuerte componente en la dotación de servicios y equipamientos […] y la mejora de las condiciones de vida de las familias" (p. 6).

En este marco se crean los "Proyectos de Obras Tempranas" (POT) y el programa "Mi Pieza", dos de las líneas de intervención más destacadas dentro del organismo que, sólo en la RMBA, involucró más de 200 mil acciones y montos totales por encima de los 230 mil millones de pesos (unos 920 millones de dólares).

En el caso de los POT, se trataba de financiamiento otorgado principalmente a organizaciones comunitarias o municipios, para llevar adelante obras específicas de infraestructura a escala barrial, dentro del universo del ReNaBaP. Perseguían el propósito de mejorar las condiciones de vida generales de los habitantes de los barrios populares, mediante conexiones a servicios de red, construcción de espacios comunes y equipamiento comunitario, y mejoramiento de espacio público y vialidades, entre otros. El financiamiento de los POT provino mayormente del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU),[1] pero contó con aportes adicionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de Fondos Federales (FF), del Tesoro Nacional.

En el caso de "Mi Pieza", se trataba de una línea de asignación individual para que mujeres con residencia en barrios populares pudieran realizar mejoramientos, refacciones y/o ampliaciones en sus viviendas. En palabras de Boix *et al.*,

> se trata de una transferencia directa desde el organismo a las destinatarias, en la que no intervienen unidades ejecutoras, para el financiamiento del mejoramiento de paredes, paredes para división interior, mejoramiento de piso y aberturas y refacción menor de plomería y/o electricidad; asimismo, se financia la ampliación de la vivienda y el mejoramiento de techos. (2023, p. 16)

El financiamiento de este programa provino íntegramente del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU). A partir del tratamiento de las

1 Se trata de un fideicomiso generado con: I) aportes del Tesoro Nacional, que le son asignados por la ley de Presupuesto General de la Administración Nacional; II) fondos provistos por organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales; III) ingresos por legados y donaciones e ingresos por cualquier cargo o mecanismo de aporte que sea resuelto; IV) con el 9% de lo recaudado con el Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (Impuesto PAIS) (Boix *et al*., 2023, p. 12).

bases de datos oficiales, el presente capítulo se propone analizar estas dos líneas de intervención, distinguiendo las submodalidades existentes, fechas y plazos de ejecución de las obras, niveles de cobertura y distribución espacial de las acciones.

1. METODOLOGÍA

El trabajo se inicia presentando datos generales sobre la cantidad de barrios y familias registradas en el ReNaBaP, según diferentes regiones del país y distritos de la RMBA. Esta información general sirve de base para la posterior estimación de niveles de cobertura (por barrio, por familia), así como de equidad en la distribución territorial de las políticas analizadas.

En el caso de los POT el trabajo recurrió a las bases de datos de proyectos de la SISU, según origen de la fuente de financiamiento (FISU, BID y FF). La misma aporta información de la totalidad de intervenciones POT ejecutadas, en ejecución o en proceso de asignación, hasta mediados de enero de 2023. En este caso, se analizó el tipo y complejidad de las obras, y las unidades ejecutoras en juego. El tratamiento de los montos monetarios se realizó utilizando la cifra nominal en pesos argentinos, aunque complementada con un equivalente indexado en dólares (según la cotización del dólar paralelo) para la fecha consignada en el acta de inicio, o bien con un promedio del mes correspondiente, para aquellos casos que todavía no contaban con acta en la base de datos.

En el caso de "Mi Pieza", el trabajo recurrió a la base de datos oficial a nivel nacional, disponible hasta el sexto sorteo del programa, es decir, hasta mediados de diciembre de 2022. Los últimos dos sorteos (28-02-2023 y 21-09-2023) quedan —por tanto— fuera del análisis. Al igual que en los POT, el tratamiento de los montos monetarios del programa se realizó utilizando la cifra nominal en pesos argentinos, que fue luego indexada a un equivalente en dólares (paralelo) para la fecha de cada sorteo. En aquellos casos que no se disponía el detalle de fecha de adjudicación, se aplicó una cotización que promedia la de los seis sorteos.[2] Adicionalmente, los datos fueron desagregados entre intervenciones de ampliación e intervenciones de mejora o refacción.

Tanto para los POT como para "Mi Pieza", el análisis se organiza, primeramente, evaluando la distribución, montos y cobertura de las

2 Sorteo 1: 16-oct-2021, 1 USD = 186.0 $Arg. Sorteo 2: 01-dic-2021, 1 USD = 198.5 $Arg. Sorteo 3: 14-feb-2022, 1 USD = 213.0 $Arg. Sorteo 4: 13-jun-2022, 1 USD = 214.0 $Arg. Sorteo 5: 14-sep-2022, 1 USD = 275.0 $Arg. Sorteo 6: 19-dic-2022, 1 USD = 323.0 $Arg. Promedio sorteos 1 a 6, 1 USD = 234.916. Cotización promedio USD para compra y para la venta, Ámbito Financiero. https://www.ambito.com/contenidos/dolar-informal-historico.html

intervenciones según las diferentes regiones del país. En este primer desagregado se considera separadamente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la provincia de Buenos Aires, la subunidad de la RMBA, y las regiones Centro (excepto PBA, es decir: Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe), Noroeste (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), Noreste (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones), Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis) y Patagonia (Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego). En segundo lugar, se avanza en una indagación pormenorizada de la RMBA, considerando los niveles de cobertura de las intervenciones y el grado de equidad en la distribución territorial, a nivel de sus 41 distritos (CABA y los cuarenta partidos del conurbano). Esto parte de la hipótesis de trabajo de que estas intervenciones, por diversos motivos, se habrían concentrado más en ciertos territorios que en otros.

2. BARRIOS Y FAMILIAS DEL REGISTRO RENABAP

Según la última actualización del ReNaBaP, se registran un total de 6.467 barrios populares a nivel nacional, albergando un total de 1.237.795 familias. La distribución de estos barrios y familias dista de ser homogénea en el territorio nacional, evidenciándose zonas de menor y mayor concentración, entre las que se destaca la provincia de Buenos Aires y, en especial, la RMBA.

Cuadro 1

Cantidad de barrios y familias del registro ReNaBaP, según regiones geográficas de Argentina.

Jurisdicción	Barrios		Familias		Tamaño promedio (flias/ barrio)
	Total	%	Total	%	
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	48	0,7%	80.508	6,5%	1677,3
Pcia. de Buenos Aires	2.066	31,9%	588.788	47,6%	285,0
40 partidos RMBA	*1.668*	*25,8%*	*538.696*	*43,5%*	*323,0*
Interior PBA	*398*	*6,2%*	*50.092*	*4,0%*	*125,9*
RMBA (CABA + 40 partidos PBA)	1716	26,5%	619.204	50,0%	360,8
Región CENTRO (excepto PBA)	1.027	15,9%	156.500	12,6%	152,4
Región NOA	1.106	17,1%	133.619	10,8%	120,8
Región NEA	1.238	19,1%	171.221	13,8%	138,3
Región CUYO	473	7,3%	36.437	2,9%	77,0
Región PATAGONIA	509	7,9%	70.722	5,7%	138,9
Total nacional	**6.467**	**100,0%**	**1.237.795**	**100,0%**	**191,4**

Fuente: Elaboración propia sobre la base del ReNaBaP, 2023.

Si se analiza a nivel de barrios, puede observarse que un 31,9% se ubican en la provincia de Buenos Aires, y otro 0,7% en la CABA, al

tiempo que la RMBA concentra un 26,5% (esto es, 1.716 barrios). Sin embargo, estos barrios de la RMBA son justamente los más grandes y populosos, puesto que representan el 50% del total de la población de familias a nivel nacional (esto es, 619.204 familias), con un tamaño poblacional promedio (familias/barrio) que prácticamente duplica al promedio nacional.

Una mención especial merece CABA, donde solamente se registran 48 barrios, pero que dado su gran tamaño promedio (1.677 familias por barrio), albergan a más de 80 mil familias. Como se advierte en el siguiente cuadro, además de Buenos Aires y CABA, en orden de importancia aparecen la región NEA con 13,8% de las familias; Centro con 12,6%; NOA con 10,8%, Patagonia con 5,7% y Cuyo con 2,9%.

El siguiente cuadro presenta el detalle de barrios y familias según los 41 distritos de la RMBA.

Cuadro 2
Cantidad de barrios y familias del registro ReNaBaP, según distritos de la RMBA.

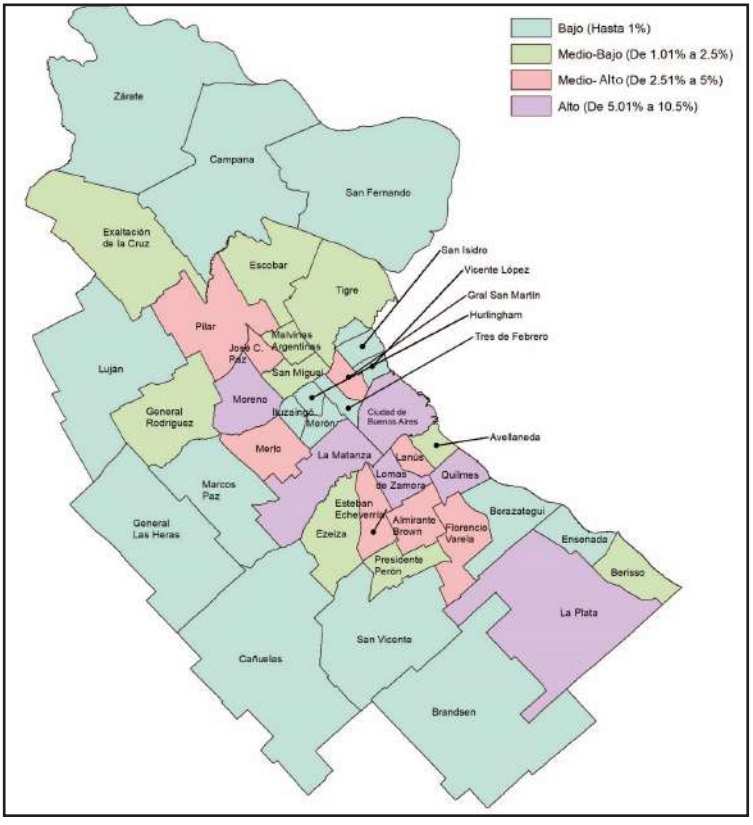
Distrito	Barrios ReNaBaP		Familias		Tamaño promedio (familias/barrio)
	Total	%	Total	%	
CABA	48	2,8%	80.508	13,0%	1.677
Almirante Brown	74	4,3%	21.700	3,5%	293
Avellaneda	46	2,7%	11.890	1,9%	258
Berazategui	11	0,6%	1.723	0,3%	157
Berisso	20	1,2%	7.829	1,3%	391
Brandsen	3	0,2%	616	0,1%	205
Campana	14	0,8%	3.627	0,6%	259
Cañuelas	10	0,6%	3.122	0,5%	312
Ensenada	17	1,0%	4.010	0,6%	236
Escobar	31	1,8%	10.608	1,7%	342
Esteban Echeverría	50	2,9%	22.096	3,6%	442
Exaltación de la Cruz	8	0,5%	705	0,1%	88
Ezeiza	16	0,9%	9.547	1,5%	597
Florencio Varela	76	4,4%	21281	3,4%	280
General Rodríguez	29	1,7%	8.572	1,4%	296
General San Martín	45	2,6%	24.309	3,9%	540
Hurlingham	33	1,9%	2.526	0,4%	77
Ituzaingó	20	1,2%	2.243	0,4%	112
José C. Paz	53	3,1%	15.999	2,6%	302
La Matanza	163	9,5%	65.132	10,5%	400
La Plata	166	9,7%	33.840	5,5%	204
Lanús	26	1,5%	17.181	2,8%	661
Las Heras	0	0,0%	0	0,0%	-
Lomas de Zamora	67	3,9%	51.485	8,3%	768

Distrito	Barrios ReNaBaP		Familias		Tamaño promedio (familias/barrio)
	Total	%	Total	%	
Luján	20	1,2%	4.503	0,7%	225
Malvinas Argentinas	53	3,1%	7.757	1,3%	146
Marcos Paz	11	0,6%	1.180	0,2%	107
Merlo	90	5,2%	28.019	4,5%	311
Moreno	127	7,4%	34.859	5,6%	274
Morón	10	0,6%	886	0,1%	89
Pilar	65	3,8%	23.139	3,7%	356
Presidente Perón	16	0,9%	10.307	1,7%	644
Quilmes	72	4,2%	37.165	6,0%	516
San Fernando	21	1,2%	3.275	0,5%	156
San Isidro	17	1,0%	6.191	1,0%	364
San Miguel	24	1,4%	11.334	1,8%	472
San Vicente	27	1,6%	5.960	1,0%	221
Tigre	67	3,9%	13.088	2,1%	195
Tres de Febrero	20	1,2%	2.269	0,4%	113
Vicente López	15	0,9%	2.583	0,4%	172
Zárate	35	2,0%	6.140	1,0%	175
Total RMBA	**1716**	**100,0%**	**619.204**	**100,0%**	**361**

Fuente: Elaboración propia sobre la base del ReNaBaP, 2023.

La distribución de estas familias al interior de las jurisdicciones que conforman la RMBA (CABA más cuarenta partidos del conurbano) es heterogénea, con municipios con grandes niveles de concentración hasta municipios donde no hay barrios ni familias registradas (Gral. Las Heras). En el siguiente mapa se puede observar la concentración territorial de la población (familias) a nivel municipal y se advierte que de las 41 jurisdicciones que componen la RMBA, seis (6) concentran cerca de la mitad (48%) de la población en barrios populares (Ciudad de Buenos Aires, La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, Moreno y La Plata).

Figura 1
Concentración de población (familias) en barrios populares según jurisdicciones. RMBA



Fuente: Elaboración propia sobre la base del ReNaBaP, 2023.

3. PROYECTOS DE OBRAS TEMPRANAS

A nivel nacional, los Proyectos de Obras Tempranas representaron aproximadamente el 80% de los financiamientos de escala barrial de la SISU. Hacia mediados de enero de 2023 se habían ejecutado un total de 817 proyectos POT, con un monto total invertido de 116.3 mil millones de pesos, equivalentes a unos 403 millones de dólares. Sin embargo, los montos asignados para cada proyecto POT fueron en ocasiones muy disímiles, desde un mínimo de dos millones de pesos (para obras de infraestructura urbana en el Barrio Los Paraguayos, partido de La Matanza), hasta un máximo de 3.779 millones (para obras de integración en barrios San José I, San José II, San José FFCC y Versalles, partido de San Vicente).

La asignación de los recursos para la ejecución de los POT se realizó a través de unidades ejecutoras, que funcionaban como intermediarias entre la SISU y los barrios beneficiarios. A nivel nacional, aproximadamente el 55% de los POT fueron ejecutados por organizaciones sociales (bajo figuras de asociaciones civiles, cooperativas y/o mutuales), 31% por gobiernos municipales, 8% por gobiernos provinciales y 5% por cooperativas de servicios, existiendo un 1% sin definir. El financiamiento para estas intervenciones provino principalmente del FISU (96%), con fondos adicionales aportados por el BID (3,5%) y Fondos Federales (0,5%).

Los POT se focalizaron en deficiencias urbanísticas de tipo estructural presentes en la mayoría de los barrios populares, tales como el acceso a servicios urbanos, vialidades y equipamientos comunitarios. En efecto, según el Observatorio de Barrios Populares del ReNaBaP, a nivel nacional el 66,2% de los barrios no contaba con conexión apropiada a energía eléctrica, un 84,2% a agua de red, un 97,4% a red de cloacas o un 98,6% a gas de red, por citar algunos ejemplos. Desventajas similares han sido reportadas en materia de vialidades, equipamientos o accesibilidad (Techo, 2016; Apaolaza, 2018).

Es así que las intervenciones de los POT se focalizaron en tres grandes rubros. Por un lado, conexiones intradomiciliarias de redes de agua, cloacas, energía eléctrica y gas, con sus respectivas obras de apoyo (redes de media tensión, tanques de presurización, etc.), que estuvieron presentes en aproximadamente un 55% de los proyectos. Por otro lado, obras de vialidad, veredas, alumbrado público, arbolado, rampas, etc., que involucraron aproximadamente al 45% de los proyectos. Por último, obras de equipamiento comunitario, como ser playones, centros comunitarios, centros de cuidados, etc., que estuvieron presentes en aproximadamente el 24% de los proyectos. En menor medida aparecen algunas intervenciones focalizadas en obras hidráulicas, desagües pluviales, etc. (alrededor del 5%), así como intervenciones habitacionales directas, como ser núcleos húmedos (alrededor del 3%). Es importante tener presente que muchos de los proyectos contemplaron dos o más de estos rubros, por ejemplo, vialidades y veredas combinado con conexiones intradomiciliarias de agua potable, etc.

Cuadro 3

Cantidad de Proyectos de Obras Tempranas, según tipo de intervención. Total, nacional.

Tipo de intervención (respuestas múltiples)	Proyectos	%
Conexiones intradomiciliarias (agua, cloacas, energía eléctrica y gas) y afines	448	54,8%
Vialidad, veredas, alumbrado público, arbolado, etc.	366	44,8%
Equipamiento comunitario (plazas, playones, SUM, centros de salud, etc.)	194	23,7%
Obras hidráulicas, pluviales, defensas costeras	38	4,7%
Habitacionales (viviendas, núcleos húmedos, mejoras, etc.)	27	3,3%
Sin especificar	66	8,1%
Todas	**817**	**100%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos POT (FISU, BID, FF), enero de 2023.

En cuanto a la distribución territorial de las intervenciones a nivel nacional se observa que, del total de intervenciones, un 51,3% se localizaron en la provincia de Buenos Aires, un 12,6% en el NEA, un 11,5% en el NOA, un 10,3% en la región Centro y un 9,1% en la Patagonia. Los territorios con menos asignaciones de proyectos POT fueron Cuyo (4,2%) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2,2%). A su vez, si se agregan los valores de la RMBA (CABA + cuarenta partidos) se alcanza un total de 346 proyectos (42,4% del total nacional).

Cuadro 4

Porcentaje y total de proyectos POT, según regiones geográficas de Argentina.

Regiones	Total	%
Ciudad de Buenos Aires	9	1,1%
Provincia de Buenos Aires	419	51,3%
40 partidos RMBA	*337*	*41,2%*
Interior PBA	*82*	*10,0%*
RMBA (CABA + 40 partidos PBA)	346	42,4%
Región CENTRO (excepto PBA)	84	10,3%
Región NOA	94	11,5%
Región NEA	103	12,6%
Región CUYO	34	4,2%
Región PATAGONIA	74	9,1%
Total nacional	**817**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos POT (bases FISU, BID, FF), enero de 2023.

Es importante subrayar que, si bien más de la mitad de los proyectos asignados estaban orientados a la provisión de conexiones intradomiciliarias o soluciones habitacionales para un listado de familias específicas, en el resto de los casos la asignación se concibe más bien como un aporte de infraestructuras a escala barrial.

En efecto, el alcance de los POT destinados a la provisión de equipamientos o vialidades resultan de muy compleja medición, pudiendo

beneficiar a todo un barrio (por ejemplo, a través de una sala de primeros auxilios o la pavimentación de un acceso principal) o sólo a una porción puntual de sus habitantes (por ejemplo, con la construcción de veredas en determinadas franjas). Este sesgo será tanto más marcado cuanto más grande sea el barrio (extensión territorial, familias) objeto del POT. La CABA, con barrios nueve veces más grandes que el promedio nacional (ver Cuadro 1), representa el caso que más prudencia exige en su interpretación.

El mejor mecanismo de estimación, por tanto, consiste en analizar el total de barrios alcanzados con al menos un POT, respecto al total de barrios ReNaBaP, en una jurisdicción determinada, asumiendo que la totalidad de sus familias se verían beneficiadas, en mayor o menor medida, con las intervenciones. Si bien se trata de datos útiles para obtener una rápida imagen del nivel de cobertura, los mismos deben ser interpretados con cautela.

Asimismo, como complemento analítico resulta de gran utilidad considerar las diferencias en los montos asignados a cada POT, ya que, como se anticipó, las diferencias monetarias podían llegar a ser muy elevadas entre los diferentes proyectos y barrios.

Cuadro 5

Cobertura de proyectos POT a nivel de barrios y familias, según regiones geográficas de Argentina.

Regiones	Barrios con al menos un POT	Familias en barrios con al menos un POT	% cobertura de barrios	% cobertura de familias
Ciudad de Buenos Aires	8	50.996	16,7%	63,3%
Provincia de Buenos Aires	388	221.868	18,8%	37,7%
40 partidos RMBA	*313*	*204.688*	*18,8%*	*38,0%*
Interior PBA	*75*	*17.180*	*18,8%*	*34,3%*
RMBA (CABA + 40 partidos PBA)	321	255.684	18,7%	41,3%
Región CENTRO (excepto PBA)	90	35.944	8,8%	23,0%
Región NOA	99	36.156	9,0%	27,1%
Región NEA	96	28.721	7,8%	16,8%
Región CUYO	38	4.268	8,0%	11,7%
Región PATAGONIA	85	19.447	16,7%	27,5%
Total nacional	**804**	**397.400**	**12,4%**	**32,1%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos POT (bases FISU, BID y FF), enero de 2023.

En la escala nacional los proyectos POT tuvieron un alcance del 12,4% a nivel de barrios y de 32,1% a nivel de familias. Esto evidencia la tendencia de que los POT se ejecutaron con mayor frecuencia en barrios más grandes. Al observar los niveles de cobertura según las regiones se advierte que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y —en menor medida— la región patagónica tuvieron los

mayores guarismos. Por el contrario, las regiones Centro, NOA, NEA y Cuyo mostraban las tasas más bajas, con valores por debajo del promedio nacional, tanto a nivel de barrios como familias. Los elevados niveles de cobertura a nivel de familias de la CABA se explican, como se adelantó, por el sesgo derivado del gran tamaño de sus barrios antes que por una mayor incidencia de los proyectos POT dentro de la jurisdicción.

Ahora bien, cuando se analiza la cobertura del programa específicamente para la RMBA, se tomó la unidad barrio, y luego familia, para la estimación de las tasas. A su vez, persiguiendo una finalidad de síntesis, se optó por agrupar los datos resultantes a nivel de coronas y corredores geográficos (norte, oeste y sur).[3]

Cuadro 6

Cobertura de los proyectos POT a nivel de barrios y familias, según distritos de la RMBA agrupados por coronas y corredores.

Corona/corredor		% barrios	% familias
CABA		16,7%	63,3%
1era Corona	Norte	24,7%	71,9%
	Oeste	28,4%	47,4%
	Sur	37,4%	67,6%
2da Corona	Norte	9,6%	20,0%
	Oeste	16,2%	23,9%
	Sur	19,4%	32,0%
3era Corona	Norte	8,3%	20,0%
	Oeste	12,5%	20,2%
	Sur	32,6%	62,5%
4ta Corona	Norte	40,4%	71,2%
	Oeste	5,0%	7,8%
	Sur	11,1%	23,7%
Total RMBA		**18,7%**	**41,3%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos POT (bases FISU, BID y FF), enero de 2023.

El análisis de cobertura por coronas y corredores evidencia que los valores tienden a ser más elevados en la primera corona, con tasas por encima del promedio de la RMBA, tanto a nivel de barrios como de familias. Destacan también la tercera corona del corredor sur y la cuarta corona del corredor norte como territorios con altos niveles de cobertura.

Sin embargo, como se mencionó, la gran desigualdad de fondos asignados a los diferentes POT hacen que los niveles de cobertura

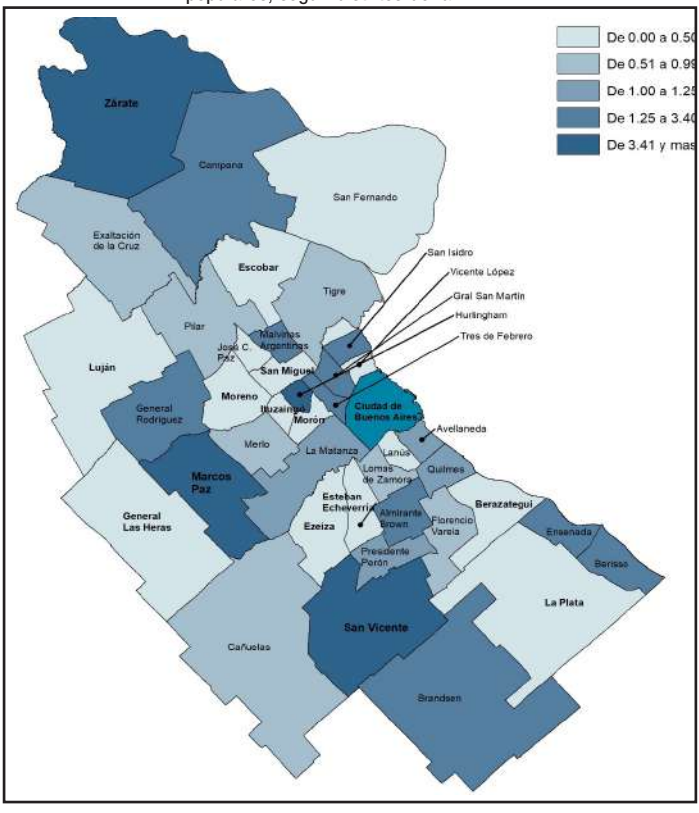
3 Ver Anexo de Coronas y Corredores de la RMBA.

puedan tener diferente significación en cada caso. En la RMBA, el conjunto de POT asignados representaba una cifra estimada en $42.5 mil millones, equivalentes a unos USD 152 millones. Esto supone un promedio de unos $123 millones por proyecto, a nivel metropolitano. Si se analizan los datos de montos asignados por distritos, a la luz de la cantidad de familias presentes en cada uno de ellos, se logran identificar con claridad las grandes desigualdades territoriales en la asignación de los POT.

La figura 2 muestra la relación entre el porcentaje de los montos asignados a proyectos POT en cada distrito (respecto del total de los montos de la RMBA) y el porcentaje de familias en barrios populares presentes en dichos distritos (respecto del total de familias en barrios populares de la RMBA). De esta manera, si un distrito posee un porcentaje del monto POT equivalente a su porcentaje de familias en barrios populares (valor = 1), se estaría ante una asignación proporcional del recurso. Por el contrario, si el distrito tuviera un desfase entre estos porcentajes, se estaría ante una asignación desproporcionada, sea debido a una subasignación (valor < 1) o a una sobreasignación (valor > 1).

Destacan las fuertes asimetrías territoriales en la asignación de recursos. En primer lugar, debe señalarse que hay distritos que no habían recibido proyectos POT, como ser Berazategui, Ezeiza, Ituzaingó y Morón, a pesar de albergar en su conjunto a un total de 13.926 familias, en 55 barrios ReNaBaP. Fuera de estos casos, es posible observar un gradiente en los distritos, que va de aquellos que recibieron porcentualmente más fondos que su cantidad de familias en barrios ReNaBaP, a aquellos que recibieron menos. Se tiene así en un extremo los casos de San Vicente y Zárate, que recibieron el 11% y el 6,9% del total de fondos, pero sólo alojaban al 1,0% y 1,9% de las familias en barrios ReNaBaP, respectivamente. En el otro extremo aparece el caso de CABA, que sólo recibió el 1,3% de los fondos a pesar de concentrar el 13,3% de las familias. Podría sostenerse entonces que las familias de barrios populares de San Vicente y Zárate recibieron, en promedio, $802.678 y $511.703 respectivamente, en carácter de inversiones por obras POT para sus barrios, mientras que en CABA este valor fue de apenas $6.960 por familia.

Figura 2
Relación entre el porcentaje del monto POT asignado y el porcentaje de familias en barrios populares, según distritos de la RMBA.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos POT (bases FISU, BID y FF), enero de 2023.

4. PROGRAMA "MI PIEZA"

En el programa "Mi Pieza" los montos asignados a las familias beneficiarias fueron de $100.000, $150.000, $240.000 y $360.0000, lo que en su equivalencia en dólares significó montos de entre USD 364 y USD 1.532 (en promedio, USD 1.328). Como se mencionó en la presentación, estas asignaciones se realizaron de manera directa de la SISU a las destinatarias, sin intermediación de otros organismos o entidades. Considerando hasta el sexto sorteo, esto representaba un monto total invertido de $117.5 mil millones, equivalentes a unos USD 520 millones, que en su totalidad habían provenido del FISU. A nivel nacional el programa alcanzó un total de 391.667 familias y se destinó principalmente a la ampliación de viviendas.

Cuadro 7
Cantidad de asignaciones programa "Mi Pieza" según tipo de intervención. Total, nacional.

Tipo de intervención	Total	%
Ampliaciones	245.022	62,6%
Mejoramientos	146.561	37,4%
Todas	**391.583**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos "Mi Pieza", enero de 2023.

En lo respectivo a las características habitacionales de la población beneficiaria, deben destacarse tanto sus elevados niveles de hacinamiento como la fuerte precariedad de sus viviendas. A partir de los datos relevados por el propio programa se advierte que el 26,3% del total de las familias presenta situaciones de *hacinamiento leve* (entre 2 y <3 personas por habitación), un 20,5% situaciones de *hacinamiento crítico* (entre 3 y 5 personas por habitación) y un 4,9% situaciones de *hacinamiento extremo* (más de 5 personas por habitación). En otras palabras, una de cada dos familias presentaba necesidades habitacionales y una de cada cuatro necesidades críticas de habitación. En cuanto a la calidad constructiva de las viviendas, se destaca la importante presencia de pisos tipo "cemento o ladrillo fijo" (66%) y "ladrillo suelto y/o tierra" (12%) entre las viviendas de las familias beneficiarias, así como techos de chapa (77%) o cubiertas precarias (6%), o paredes de madera, chapa o adobe (19%). Se trata entonces de características de hacinamiento y precariedad habitacional que se potencian por las malas condiciones urbanísticas generales propias de los barrios populares ya descritas previamente.

Cuadro 8
Porcentaje y total de intervenciones programa "Mi Pieza", según regiones geográficas de Argentina.

Regiones	Total	%
Ciudad de Buenos Aires	11.134	2,8%
Provincia de Buenos Aires	206.774	52,8%
40 partidos RMBA	*192.618*	*49,2%*
Interior PBA	*14.156*	*3,6%*
RMBA (CABA + 40 partidos PBA)	203.752	52,0%
Región CENTRO	56.638	14,5%
Región NOA	31.852	8,1%
Región NEA	58.719	15,0%
Región CUYO	11.727	3,0%
Región PATAGONIA	14.823	3,8%
Total nacional	**391.667**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos "Mi Pieza", enero de 2023.

En cuanto a distribución territorial de las intervenciones a nivel nacional (Cuadro 8) se observa que, del total de intervenciones, un 52,8% se localizaron en provincia de Buenos Aires (206.774); un 15% en el NEA (58.719) y un 14,5% en la región Centro (56.638). Los territorios con la menor cantidad de intervenciones fueron Cuyo (3%), Patagonia (3,8%) y Ciudad de Buenos Aires (2,8%). Cabe decir que la RMBA concentró más de la mitad del total de las intervenciones (52%).

La estimación del nivel de cobertura del programa "Mi Pieza" puede llevarse adelante analizando el total de familias que resultaron beneficiarias, a la luz del total de familias registradas por el ReNaBaP, en una jurisdicción determinada. El análisis de cobertura a nivel de barrios, por su parte, resulta inapropiado, ya que, por ejemplo, bastaría con que apenas una familia reciba la asignación para que el conjunto del barrio deba considerarse cubierto a un 100%.

Cuadro 9

Cobertura del programa "Mi Pieza" a nivel de familias, según regiones geográficas de Argentina.

Regiones	Barrios	Familias
Ciudad de Buenos Aires	100,0%	13,8%
Provincia de Buenos Aires	86,4%	35,1%
40 Municipios RMBA	*87,8%*	*35,8%*
Interior PBA	*80,4%*	*28,3%*
RMBA (CABA + 40 partidos PBA)	88,2%	35,2%
Región CENTRO	68,6%	33,1%
Región NOA	59,4%	23,8%
Región NEA	46,1%	37,5%
Región CUYO	62,2%	32,2%
Región PATAGONIA	65,4%	21,0%
Total nacional	**68,2%**	**31,6%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos "Mi Pieza", enero de 2023.

En la cobertura a nivel familias el programa tuvo un alcance del 31,4% a nivel nacional. Al observar los niveles según las regiones se advierte que la región Centro en conjunto con la RMBA fueron las que mejores niveles de cobertura-alcance tuvieron (35,9% y 35,5% respectivamente). Por el contrario, las regiones con más bajas tasas de cobertura fueron Patagonia (20,4%) y ciudad de Buenos Aires (13,2%).

Cabe mencionar que en la cobertura a nivel familias existen diferencias según el tamaño de los barrios: en los barrios de menor tamaño (hasta 50 familias) y de mayor tamaño (1.000 familias y más) el nivel de cobertura fue marcadamente menor (27,2% y 23,8%, respectivamente). Por el contrario, los barrios intermedios-grandes (entre 500 y 1.000

familias) fueron los que recibieron —en términos comparativos— las mayores coberturas, con un 38% de familias alcanzadas.

Cuadro 10

Cobertura del programa "Mi Pieza" a nivel de familias, según tamaño de los barrios populares. Total nacional.

Tamaño del barrio	Familias		
	Total ReNaBaP	Total beneficiarias "Mi Pieza"	% Cobertura
Hasta 50 familias	65.280	17.727	27,2%
De 50 y 100 familias	104.119	32.036	30,8%
De 100 y 200 familias	166.872	55.240	33,1%
De 200 y 500 familias	311.784	111.257	35,7%
De 500 y 1000 familias	222.092	84.659	38,1%
De 1000 familias y más	367.648	87.461	23,8%
Total nacional	**1.237.795**	**388.380***	**31,4%**

* El valor es menor a las intervenciones totales (391.667) debido a faltantes de datos en la elaboración de la variable de agrupación "tamaño de barrio".

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos "Mi Pieza", enero de 2023.

Al analizar las tasas de cobertura del programa específicamente para la RMBA, se respetó la misma metodología, esto es, se estimaron las tasas tomando como unidad las familias. A su vez, al igual que en el análisis de los proyectos POT, se optó por agrupar los datos resultantes por coronas y corredores.

Cuadro 11

Cobertura del programa "Mi Pieza" a nivel de familias, según distritos de la RMBA agrupados por coronas y corredores.

Corona/corredor		Total
CABA		13%
1era Corona	Norte	41%
	Oeste	35%
	Sur	33%
2da Corona	Norte	37%
	Oeste	38%
	Sur	34%
3era Corona	Norte	36%
	Oeste	28%
	Sur	36%
4ta Corona	Norte	28%
	Oeste	34%
	Sur	39%
Total RMBA		**36%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos "Mi Pieza", enero de 2023.

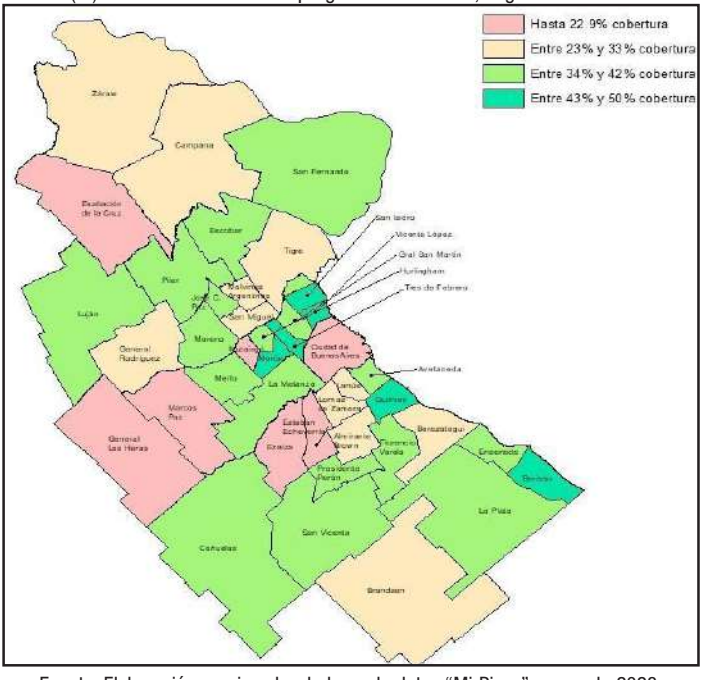
En el caso de la cobertura a nivel población (familias) se observa que en la primera corona existen diferencias pequeñas entre los corredores geográficos, siendo el más rezagado el corredor "Oeste" (35%). Ahora bien, si se desagrega según el tamaño de los barrios, se advierte que, al contrario de lo que sucede en el conjunto, los barrios más pequeños (hasta 50 familias) del corredor "Norte" tienen las mayores y mejores tasas de cobertura del 50%. Así también, en el corredor "Sur", en barrios de tamaño Medio/Bajo (50-100 y 100-200 familias) se encuentran las mayores tasas de cobertura del 52%.

Por otra parte, en la segunda corona, el corredor "Sur" es aquel que presenta las menores tasas de cobertura (29%). Ahora bien, en este corredor geográfico se observan comportamientos dispares según sean los tamaños de los barrios, ya que en los de mayor tamaño (500 familias y más) las tasas de cobertura fueron las menores (25%). Al contrario de la relación y presunción que se establecía al comienzo.

Una vez analizadas las distribuciones de cobertura según corredores y anillos en la RMBA, a continuación, se analizan las tasas de cobertura de la población dentro de los diferentes distritos de la RMBA.

Figura 3

Cobertura (%) a nivel de familias del programa "Mi Pieza", según distritos de la RMBA.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos "Mi Pieza", enero de 2023.

Cuando se analizan los niveles de cobertura a nivel municipios en la RMBA, se pueden observar situaciones y patrones específicos a partir de la geolocalización de las tasas de cobertura alcanzadas por el programa. En primer lugar, debe recordarse que la media de la tasa a nivel nacional es de 31,4% y, en el caso de la RMBA, de 35,5%. En este marco se puede establecer, por tanto, que aquellos municipios que superaron estos niveles fueron los que lograron las mejores "*performances*" —en términos comparativos— del programa. En el mapa, estos serían aquellos municipios que presentan tasas de entre 43% y 50% de cobertura ya que, del total de cuarenta municipios que presenta la RMBA, las presentan sólo seis municipios.

Un primer aspecto a destacar entonces es que la mitad de estos municipios con las mejores tasas de cobertura se encuentran en la primera corona, corredor norte, a saber: municipio de Vicente López; San Isidro y Tres de Febrero. Si se analiza y compara con la distribución territorial de familias en el total RMBA (Figura 1), estos tres municipios son, por el contrario, aquellos que presentan las menores tasas de concentración de familias en barrios populares de la RMBA. De los otros tres municipios con mejores tasas de cobertura, uno se localiza en la primera corona oeste (Morón), otro en la segunda corona sur (Quilmes) y el restante en la cuarta corona sur (Berisso). En el caso de Quilmes se advierte una correspondencia con relación al tamaño poblacional, puesto que este es uno de los municipios de la RMBA que tiene una concentración elevada de población en barrios populares.

Un segundo aspecto a destacar son los municipios que obtuvieron las menores tasas de cobertura. Esto es, tasas por debajo de la media nacional y de la RMBA (menores a 23%). En total son cinco municipios: dos se encuentran en la tercera corona, dos en la segunda y uno solo en la primera corona. Llama la atención este último —municipio de Ituzaingó—, puesto que sería un caso atípico dentro del conjunto de los municipios de la primera corona. Por otra parte, resulta relevante el caso de los municipios de la segunda corona sur que registran las menores tasas, que son los municipios de Ezeiza y Esteban Echevarría, cuyos pesos poblacionales de familias en barrios populares son elevados en la región metropolitana.

Un último aspecto a destacar es el caso de la CABA. Este territorio es uno de los que más población en barrios populares concentra en la RMBA, junto con los municipios de La Matanza y Lomas de Zamora. Y, muy por el contrario, a nivel familias beneficiarias la CABA fue la que presentó las menores tasas de cobertura del Programa.

CONCLUSIONES

El trabajo desarrollado da cuenta de que la SISU, durante el período analizado, puede pensarse como un gran laboratorio donde se integraron distintas herramientas y recursos financieros para implementar políticas públicas del nivel nacional dirigidas a la recualificación integral de la urbanización popular. Teniendo como objetivo principal abarcar al universo de los barrios populares de Argentina (ReNaBaP) las líneas urbanísticas más destacadas, por su carácter masivo y escalar, fueron los programas "Mi Pieza" y los "Proyectos de Obras Tempranas" (POT). Por tanto, el presente trabajo ha focalizado y analizado los alcances de tales intervenciones que, de manera dispar, han alcanzado a todas las regiones del país.

Así, tanto en los programas POT como "Mi Pieza" se articularon distintos tipos de agentes y actores a través del Estado y de la SISU como órgano centralizador y ejecutor. Por un lado, en el POT se articularon actores gubernamentales (provinciales y municipales) con organizaciones sociales y comunitarias. Por otro, en una relación más directa, el programa "Mi Pieza" se articuló a través de un nexo directo entre el organismo y un actor individuo-familia. De este modo, el programa intentó incorporar una dimensión participativa y a su vez desburocratizadora en el diseño de las políticas de hábitat ya que, al destinarse el beneficio exclusivamente a mujeres con bajos ingresos, se tendió a alentar la participación en la planificación, producción y construcción del propio hábitat, en detrimento de que el mismo sea un espacio solamente concebido por varones productores. La transferencia directa mediante el beneficio apuntó a fomentar una mayor autonomía económica en las mujeres.

Por otra parte, ambos programas estuvieron dirigidos principalmente a financiar obras de infraestructura en barrios y viviendas contenidos dentro del ReNaBaP con el objetivo de lograr una mejora en las condiciones habitacionales y urbanísticas. En el caso de los POT, estuvieron asignados en una escala barrial, focalizados principalmente en solucionar los problemas de acceso a servicios básicos como agua, cloaca, energía eléctrica y gas, también como equipamiento comunitario como plazas y centros de salud. En una escala más individual-familiar, "Mi Pieza" financió arreglos y ampliaciones de viviendas recuperables con el objetivo de mejorar los niveles de hacinamiento y precariedad de las familias que residían en ellas. El propósito fue reducir los niveles de hacinamiento de personas por habitación y mejorar la calidad constructiva de la vivienda como pisos de tierra, cemento o ladrillo, paredes, techos o cañería dentro de la misma. Aunque, por contrapartida, el programa careció de apoyatura técnica y/o articulación con instancias de capacitación para apuntalar la calidad constructiva,

además de carecer de criterios respecto de la aptitud de la localización de las viviendas mejoradas. Finalmente, por las características del control implementado (fotográfico), es probable que parte de dichos fondos se hayan desviado a la supervivencia cotidiana, en un contexto de elevada inflación y deterioro de las condiciones de vida de estas mujeres destinatarias.

Cabe señalar que se identificaron ciertos grados de desigualdad territorial en la asignación a partir de las comparaciones realizadas sobre la base de la cantidad de barrios que contiene cada municipio, el porcentaje de programas recibido y el alcance efectivo en relación con la cantidad de familias residentes en barrios populares. Así también se puede decir que, al tratarse de una institución con una trayectoria reciente, relacionada con la articulación escalar entre diferentes instancias de gobierno, estas disparidades pueden dar cuenta de dificultades e inexperiencia para entablar relaciones políticas y de articulación con actores de provincia y municipios, en donde las intervenciones y contenido de los mecanismos pudieron llegar a ser poco conocidos. Asimismo, las lógicas de afinidad o conflictividad política son otros factores a considerar que merecen mayor indagación cualitativa.

La intervención pública en la problemática de la vivienda deficitaria y de barrios con acceso limitado a servicios básicos remarca la necesidad de que los programas se complementen y se inscriban dentro de un plan de políticas públicas integrales de creación y acceso al suelo de calidad. Principalmente que se contraponga con las tendencias privadas de mercantilización de la vivienda que profundizan el déficit habitacional y la expansión desordenada del territorio.

La ejecución del mejoramiento de la infraestructura urbana de los barrios populares, las conexiones a servicios de red, construcción de espacios comunes y equipamiento comunitario, el mejoramiento de espacios públicos y vialidades, son iniciativas que promueven el reordenamiento territorial y garantizan el acceso a servicios básicos en zonas desprovistos de ellos. La ampliación y mejoramiento de viviendas recuperables por parte de mujeres en situaciones de vulnerabilidad económica, recalca la exigencia de incorporación de la perspectiva de género a la planificación urbana y política habitacional.

Cabe acentuar el hecho de que al ser aplicada dando amplio margen de actuación a actores colectivos comunitarios, se fomenta el proceso participativo y el entramado organizacional de los barrios. La relación directa en estos casos, junto con la transferencia directa del programa "Mi Pieza" a sus destinatarias, vincula las unidades ejecutoras con las necesidades particulares de los territorios. La coordinación de instancias multiactorales, por su parte, debiera posibilitar la participación y resolución de conflictos barriales, administrativos y burocráticos,

aunque esto no siempre ocurre, si no se complementa de una voluntad política coincidente.

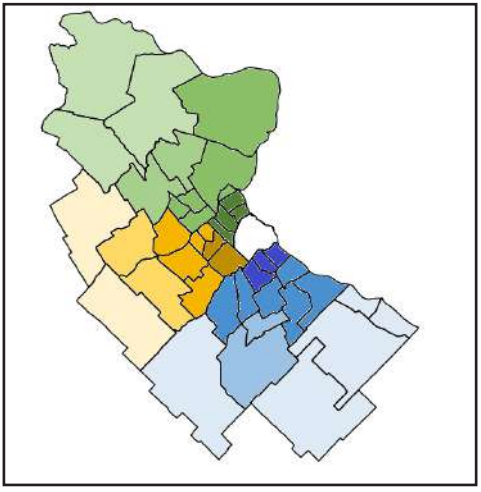
La planificación a gran escala de las políticas de acceso y transformación del hábitat precisa asimismo reconocer las necesidades de cada territorio en particular, pero no estar desarticulada de una proyección más integral, que pueda complementar a otros y mejorar el acceso a los servicios urbanos necesarios como escuelas, centros de salud, culturales, deportivos, etc. en los ámbitos urbanos donde se insertan.

ANEXO.
Delimitación operativa de la RMBA

Retoma la propuesta de la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial (GPBA), que selecciona CABA + 40 partidos: *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*: https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Lineamientos-Estrategicos-para-la-Region-Metropolitana-de-Buenos-Aires.pdf

Corona / Eje	Norte	Oeste	Sur
Primera	Gral. San Martín San Isidro Tres de Febrero Vicente López	Morón La Matanza A**	Avellaneda Lanús Lomas de Zamora
Segunda	José C. Paz Malvinas Argentinas San Miguel San Fernando Tigre	Hurlingham Ituzaingó La Matanza B*** Merlo Moreno	Alte. Brown Berazategui Esteban Echeverría Ezeiza Florencio Varela Quilmes
Tercera	Escobar Pilar	Marcos Paz Gral. Rodríguez	Presidente Perón San Vicente
Cuarta	Campana Exaltación de la Cruz Zárate	Las Heras Luján	Berisso Brandsen Cañuelas Ensenada La Plata

** Ramos Mejía, Villa Luzuriaga, San Justo, La Tablada, Villa Madero, Tapiales, Aldo Bonzi y Ciudad Evita.
*** Rafael Castillo, Isidro Casanova, Gregorio de Laferrere, González Catán, 20 de Junio y Virrey del Pino.



BIBLIOGRAFÍA

Apaolaza, Ricardo (2018). *Territorio, transporte y capitales. Dinámicas y efectos del aislamiento socioterritorial sobre los jóvenes residentes de los nuevos asentamientos periféricos del AMBA*. Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4586

Boix, María Victoria; Brikman, Denise; Di Virgilio, María Mercedes; Esteban, María Clara; Ferme, Nicolás; Najman, Mercedes y Solano, Mauro (2023). *Análisis de la oferta programática de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Documento de Trabajo N° 224. CIPPEC https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/12/DT-224-CIU-Analisis-de-la-oferta-programatica-de-la-SISU-11.23.pdf

Decreto N° 358/2017, de Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares, modificación decretos 2670/2017 y 591/92.

Guevara, Tomás; Marigo, Pablo; Wallace, Julieta (2018). Integración urbana y políticas públicas: El caso del registro nacional de barrios populares de Argentina: Decreto N° 358/2017. *Oculum Ensaios*, 15 (3), 455-473. http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4183

Ley 27.453/2018, de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/315739/texto

Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP). (2023) *Registro de barrios ReNaBaP*, actualización diciembre 2023. https://www.

argentina.gob.ar/habitat/integracion-socio-urbana/renabap/listado-renabap

Rodríguez, María Carla (2024). Los desafíos de la urbanización popular en América Latina. Entre elemprendedorismo y la producción autogestionaria del hábitat. *Ciudadanías*, (14). http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias

Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) (2023). *Base de datos de Proyectos de Obras Tempranas* (financiamiento FISU, BID & FF). SISU.

Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) (2023). *Base de datos de Programa Mi Pieza* (Sorteos 1 al 6). SISU.

Techo (2016). *Relevamiento de asentamientos informales 2016*. CIS-Techo.

DE LAS AUTORAS Y AUTORES

EQUIPO DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

DIRECTORA Y CO-DIRECTORA

María Carla Rodríguez. Socióloga y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Profesora Titular de Teoría Urbana en la Carrera de Sociología. Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Militante del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos desde los tempranos 90. Integra el grupo coordinador de la Escuela Latinoamericana del Hábitat Popular de la SELVIHP (Secretaría Latinoamericana de la Vivienda y el Hábitat Popular) y el Grupo Latinoamericano de Producción Social de Hábitat International Coalition (HIC), organismo con status consultivo en la ONU. En la perspectiva del encuentro de saberes, aporta su oficio como investigadora, docente y extensionista con especial atención al fortalecimiento socioorganizativo, la producción autogestionaria del hábitat y el urbanismo popular.

María Mercedes Di Virgilio. Socióloga (UBA) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Profesora titular regular de Metodología de la Investigación, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Principal del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Fue Subsecretaria de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires (2018-2019). Secretaria de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) (2014-2018). Sus temas de investigación se vinculan con el hábitat popular, las políticas urbanas, las movilidades espaciales y las desigualdades urbanas. A partir de sus temas de investigación articula en sus trabajos con municipios, organizaciones sociales y organismos públicos.

INTEGRANTES

María Cecilia Zapata. Doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Administración Pública, Licenciada y Profesora en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente es Investigadora del CONICET y del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani (UBA). Es docente de posgrado en Universidades Nacionales. Actualmente es coordinadora de la comisión asesora en Hábitat y Diseño de evaluación de postulaciones a Becas Doctorales, Fin de doctorado y Posdoctorales del CONICET. Entre 2021 y 2023 fue Coordinadora de la Red Iberoamericana de Investigación en Políticas, Conflictos y Movimientos Urbanos. Se especializa en el estudio de políticas urbanas y habitacionales, producción social del hábitat, participación social y procesos de transformación urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

María Soledad Arqueros Mejica. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Economía Urbana por la Universidad Torcuato Di Tella y Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Es Investigadora CONICET con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Es profesora de grado en la carrera de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional de Avellaneda y de posgrado en la Universidad Nacional de General Sarmiento y en la Universidad Torcuato Di Tella. Entre 2020 y 2021 coordinó el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Estudia temas de desarrollo urbano, políticas públicas, transformaciones urbanas y hábitat.

Carolina Gonzalez Redondo. Doctora en Ciencias Sociales y Magister en Políticas Ambientales y Territoriales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC). Docente en la materia Metodología de la Investigación Social de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires. Su línea de investigación actual se centra en las políticas urbanas, el desarrollo urbano, el mercado inmobiliario y el acceso a la vivienda.

María Florencia Rodríguez. Socióloga (UBA). Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires). Docente de grado y posgrado en temas urbanos, hábitat y derechos humanos. Sus labores de investigación se orientan a analizar procesos de transformaciones urbanas en áreas centrales de la ciudad, políticas habitacionales, dinámicas de organización territorial, género y hábitat popular.

Denise Brikman. Licenciada en Sociología (UBA), Magíster en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (FADU-UBA) y Doctora en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). Se desempeña como Investigadora Asistente del CONICET, con sede en el Área de Estudios Urbanos del IIGG (FSOC-UBA). Es docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, en las carreras de Sociología y Comunicación, y ha impartido cursos en diversas maestrías y programas de doctorado (UNGS, UNLA, UBA, entre otras). Sus investigaciones actuales se centran en el análisis de zonas en transformación, donde coexisten espacios formales e informales, con especial foco en la acción estatal y en las percepciones y experiencias urbanas de los habitantes.

Camila Chiara. Licenciada en Sociología (FSOC-UBA) y Especialista en Demografía Social (UNLu). Actualmente se encuentra cursando el doctorado en Demografía Social (UNC). Desde hace varios años se desempeña como docente de Metodología de la Investigación Social (Cátedra Sautu) en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y en materias afines a la estadística y la metodología en la Carrera de Geografía y SIG de la UNTREF. Participa en equipos de investigación con sede en la UBA y la UNTREF. Sus temas de estudio se vinculan con la demografía social, los estudios urbanos y las políticas públicas.

Ricardo Apaolaza. Licenciado (2009), profesor en Educación Superior (2013) y doctor en Geografía (2018) por la Universidad de Buenos Aires, con estudios posdoctorales (2020) sobre pasivos ambientales y del hábitat en el marco del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina, donde desde 2022 se desempeña como investigador asistente. Es docente del departamento de Geografía y de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales (FFyL-UBA). Es activista por los derechos urbanos y habitacionales, campo en el que se desempeña como asesor en temas urbanísticos de experiencias auto organizativas.

Albano Blas Vergara. Sociólogo (UBA); Magister en Historia Económica (UBA) y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO). Investigador asistente CONICET con sede en el Instituto investigaciones Gino Germani (IIGG FSOC-UBA). Profesor en Técnicas de Análisis Multivariado, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Investiga temas de hábitat, vivienda, demografía y mercado laboral en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Jonathan Emilio Grauberger. Licenciado en Sociología (Facultad de Ciencias Sociales, UBA) y estudiante de la Maestría en Planificación Urbana y Regional (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA). Investigador en el Instituto Gino Germani (IGG) y analista de datos geoespaciales y de Sistemas de Información Geográfica (SIG) en el Ministerio de Espacio Público del Gobierno de la Ciudad

de Buenos Aires (GCBA). Interesado en la investigación, gestión y planificación de entornos urbanos y regionales, con el objetivo de colaborar en la construcción de un hábitat de mayor justicia, equidad y sustentabilidad.

Luciano Faidutti. Estudiante de la Carrera de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

OTRAS AUTORAS Y AUTORES INVITADAS E INVITADOS

María Eugenia Goicoechea. Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Asistente del CONICET con sede en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades, UNPAZ. Coordinadora de Indicadores Urbanos del Observatorio Urbano Local – Buenos Aires Metropolitana, FADU-UBA y miembro del consejo directivo del Observatorio Urbano Global de ONU-Hábitat. Desde 2010 investiga sobre políticas de desarrollo territorial en la CABA y el AMBA, centrada en el campo de la sociología urbana y el urbanismo. Es docente de grado y posgrado en UNPAZ, UBA, UNTREF y UNSAM.

Matias Galgano. Becario doctoral de CONICET con sede en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Docente investigador de la Universidad Nacional de Lanús. Lic. En Ciencia Política y Gobierno de la UNLa, Esp. En Gestión del Desarrollo Territorial y Urbano de la UNDAV, Maestrando en Desarrollo Territorial y Urbano por la UNQ y doctorando en Estudios Urbanos de la UNGS. Se desempeñó como becario de la SPU (2013-2015). Colaboró en proyectos asociados a la cuestión territorial, hábitat y centralidades en el Conurbano Sur. Coordinador del Área de Espacios, Estados y Territorios del Centro de investigaciones en Estado y Políticas Públicas de la UNLa.

Yamila Rodriguez. Trabajadora social, ISFDyT n° 53, Glew. Estudiante de la Lic. En Trabajo Social, Universidad de Lanús. Especializada en problemáticas habitacionales con perspectiva de género. Integrante del equipo "Aylluman Kutina" de la fundación Servicio Paz y Justicia (SERPAJ). Su desempeño profesional está enfocado en el acompañamiento de personas situación de calle, así como en el fortalecimiento de procesos de gestión social del hábitat.

Diego Vazquez. Magíster en Estudios Urbanos por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctorando en Ciencias Sociales de la UBA y docente en la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Sus temas de interés son

las dinámicas de la producción del espacio, las transformaciones urbanas, la circulación de paradigmas y modelos urbanísticos, los procesos de recualificación material y simbólica de barrios centrales y/o históricos, la valorización del suelo y la mercantilización de las prácticas públicas espaciales.

Claudia Gabriela Reta. Profesora y Licenciada en Ciencias Antropológicas (FFyL-UBA). Magíster en Estudios Urbanos (UNGS). Doctoranda en Antropología (UBA), becaria doctoral del CONICET con sede en el Instituto del Conurbano (ICO-UNGS). Ayudante de Primera de Sociología (CBC-UBA).

María de la Paz Toscani. Investigadora asistente en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Trabajadora Social y Dra. en Ciencias Sociales, ambas por UBA. Su investigación se propone aportar a la visibilización de los procesos colectivos que protagonizan los sectores populares para garantizar su derecho al hábitat, en una ciudad cada vez más desigual. Ello implica proyectos de co-construcción de conocimiento y de delimitación de estrategias para la búsqueda de soluciones habitacionales.

Micaela Alcalde. Mágister en Economía Urbana por la Universidad Torcuato Di Tella y Arquitecta por la Universidad de Buenos Aires. Es Profesora asistente de las materias Taller de Economía Urbana de la Maestría en Economía Urbana (UTDT), Políticas Públicas para Problemas Urbanos de la Maestría en Políticas Públicas (UTDT), así como Tutora de tesis en la misma organización. Actualmente es Directora Ejecutiva de Fundación Urbe donde diseña e implementa el Programa "Ciudad Abierta". Es integrante del grupo RUTA en el cual investiga sobre renovación urbana de la región metropolitana. Es docente en la Diplomatura en Gestión de Ciudades en la materia electiva Economía Urbana de la Escuela de Economía y Negocios, de la Universidad Nacional de San Martín. Además, es asesora y consultora en temas urbanos en el ámbito público y privado, en especial, en Planificación urbana orientada al Transporte y Renovación Urbana.

Manuel González Ugarte. Maestrando en Políticas Sociales Urbanas (UNTREF). Realizó una diplomatura de posgrado en 'Bases y herramientas para la gestión integral del Cambio Climático' (UNQ). Trabajó en diversos programas relacionados con las políticas habitacionales, el mejoramiento barrial y el cambio climático. Actualmente trabaja en la Asociación Civil INSITU.

Esta publicación forma parte de una línea longitudinal de investigación desarrollada en el Instituto de Investigaciones Gino Germani con financiamiento de la Universidad de Buenos Aires. Los resultados que aquí se presentan indagan los modos en que las políticas públicas de hábitat e infraestructuras, interactuaron en diversos contextos y localizaciones de la Región Metropolitana de Buenos Aires, con énfasis en el período 2019 y 2023. Se recorren las transformaciones de espacios del terciario, procesos de inquilinización, características de la renovación surconurbanizada, dinámicas de las políticas habitacionales en municipios con frente costero, políticas de integración sociourbana nacionales y locales (POT, Mi Pieza, Arcas, políticas de CABA), el código urbanístico CABA: actores, disputas y efectos, análisis comparativo de formatos convencionales y autogestionarios de la política del hábitat en CABA. La obra ofrece aportes conceptuales, metodológicos y análisis de procesos, para contribuir a un necesario balance sobre los diseños e implementaciones de las políticas de hábitat, sus logros y cuentas pendientes, con las lentes de una perspectiva de integralidad y cuestionamiento al desarrollo territorial desigual y sus múltiples expresiones.

COLECCIÓN **IIGG-CLACSO**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
IIGG GINO GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

ISBN 978-950-29-2042-9