

DT

Documentos de Trabajo

Nº 79

Abril 2017

LA POLÍTICA  
HABITACIONAL  
PORTEÑA EN LA  
POS CONVERTIBILIDAD.

UN ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES  
EJECUTADAS EN EL HÁBITAT POPULAR  
Y SUS EFECTOS EN LA VALORIZACIÓN/  
DESVALORIZACIÓN DEL SUELO URBANO.

Tomás Raspall  
María Cecilia Zapata  
María Mercedes Di Virgilio  
María Carla Rodríguez  
Soledad Arqueros Mejica  
María Florencia Rodríguez  
Pablo Vitale  
Marianne von Lücken



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
**GINO GERMANI**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
**GINO GERMANI**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

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](http://www.iigg.sociales.uba.ar)

Los Documentos de Trabajo son informes o avances de proyectos de investigación de investigadores formados y de grupos de investigación. Todos los trabajos son arbitrados por especialistas.

ISBN 978-950-29-1616-3

Desarrollo Editorial  
Carolina De Volder  
Centro de Documentación e Información, IIGG



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

# LA POLÍTICA HABITACIONAL PORTEÑA EN LA POSCONVERTIBILIDAD.

## UN ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES EJECUTADAS EN EL HÁBITAT POPULAR Y SUS EFECTOS EN LA VALORIZACIÓN/DESVALORIZACIÓN DEL SUELO URBANO.

### **Resumen:**

El documento que se presenta a continuación nuclea resultados de investigación construidos de manera colectiva por investigadores del Área de Estudios Urbanos (AEU) del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) interesados por la producción social del hábitat y las políticas públicas que tienen por escenario la Ciudad de Buenos Aires (CABA).

A partir del año 2003, la progresiva recuperación económica que mostró el país (en términos de salarios y niveles de empleo), impactó en la Ciudad de Buenos Aires –entre otros aspectos- en un crecimiento inédito de la rama de la construcción y –específicamente- de la edificación residencial. No obstante, esta mejora no repercutió en la situación habitacional de gran parte de los hogares porteños en situación de pobreza. A raíz de los incrementos en los precios del suelo y los inmuebles, una porción significativa de la población encontró dificultades para acceder a una vivienda a través del mercado inmobiliario formal y los procesos de producción social del hábitat se expandieron.

En este marco, este documento se propone abordar las políticas habitacionales orientadas al hábitat popular implementadas desde el año 2003, a partir del análisis de una serie de intervenciones estatales específicas. A partir del análisis de las tipologías de hábitat objeto de las políticas y sus localizaciones, se indaga la dinámica de valorización/desvalorización del suelo en la Ciudad de Buenos Aires.

Para ello, primeramente, se realizará una caracterización de la dinámica demográfica y la evolución del déficit habitacional en la ciudad y específicamente en tres comunas de la urbe, la Comuna n°1, Comuna n° 4 y Comuna n°8. Luego, se analizarán las políticas desplegadas sobre diferentes tipologías de hábitat popular y, posteriormente, se analizará la dinámica urbana que despliegan en el territorio, a partir de un estudio que abarca diferentes casos (Villa 31, Villa 19-Barrio INTA, el Asentamiento Rodrigo Bueno, los conjuntos habitacionales construidos a partir de 2003 en Villa Lugano y los conjuntos construidos por autogestión en el barrio de La Boca ). Por último, se ensayarán algunas conclusiones en las que se analiza la localización como una variable de peso en las características que asume la intervención estatal.

**Palabras claves:** Políticas Habitacionales, Vivienda social, Producción social del hábitat, Precariedad habitacional, Tipologías de hábitat, Localización, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

# BUENOS AIRES HOUSING POLICY IN POST- CONVERTIBILITY.

AN ANALYSIS OF INTERVENTIONS IMPLEMENTED IN THE POPULAR  
HABITAT AND ITS EFFECT ON THE VALUATION / DEVALUATION OF URBAN  
LAND.

## **Abstract**

This paper presents the results of a study made by researchers of the Department of Urban Studies of the Gino Germani Research Institute concerning the social production of habitat and the public policies in the city of Buenos Aires.

Since 2003, the Argentinian gradual economic recovery (in terms of wages and employment levels), affected the city of Buenos Aires -among other aspects- in an unprecedented growth of the construction industry and -specifically- in residential building. However, this process did not imply an improvement of the housing conditions for many of the city families in poverty. As a result of the increase in the land and properties prices, a significant portion of the population found it difficult to access housing through the formal housing market and different processes of social production of habitat have expanded.

In this context, this paper analyses the housing policies implemented since 2003, based on the study of public interventions deployed on a set of specific cases. From the analysis of the types of habitat object of policies and their locations, we ask the dynamic of valuation / devaluation of urban land in Buenos Aires city. To do this, in the first place, a characterization of the demographic dynamic and the evolution of the housing shortage in the city will be made, and specifically in three districts of the city, 1, 4 and 8. Then, the housing policies on different types of popular habitat will be described, and thereafter, the urban dynamics that deploy on the territory will be analysed through a study covering different cases (Villa 31, Villa 19-Barrio INTA, Rodrigo Bueno Settlement, the housing projects built from 2003 in Villa Lugano and sets built by-self in La Boca). Finally, in the conclusion, the importance of localization among the features of state intervention will be analysed.

**Keywords:** Housing policies, Social housing, Social production of habitat, Precarity housing, Typologies of habitat, Location, Buenos Aires City.

# LOS AUTORES

**Tomás Raspall** [traspall@hotmail.com](mailto:traspall@hotmail.com)

Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín y Licenciado en Ciencias Políticas por la UBA. Integra el Área de Estudios Urbanos (AEU) del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), UBA.

**María Cecilia Zapata** [ceciliazapata@gmail.com](mailto:ceciliazapata@gmail.com)

Doctora en Ciencias Sociales (FSOC), Magíster en Administración Pública (FCE) y Licenciada y Profesora en Sociología (FSOC) por la UBA. Investigadora asistente del CONICET y del IIGG, UBA.

**María Mercedes Di Virgilio** [mercedes.divirgilio@gmail.com](mailto:mercedes.divirgilio@gmail.com)

Doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología por la UBA. Investigadora independiente del CONICET y del IIGG, UBA.

**María Carla Rodríguez** [trebol1968@gmail.com](mailto:trebol1968@gmail.com)

Doctora en Ciencias Sociales por la UBA, Magíster en Sociología Económica por la Universidad Nacional General Sarmiento y Licenciada en Sociología por la UBA. Investigadora adjunta del CONICET y del IIGG, UBA.

**Soledad Arqueros Mejica** [soledad.arqueros@gmail.com](mailto:soledad.arqueros@gmail.com)

Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA, Magíster en Economía Urbana por la Universidad Torcuato Di Tella y Licenciada en Sociología por la UBA. Integra el Área de Estudios Urbanos (AEU) del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), UBA.

**María Florencia Rodríguez** [mafloro@hotmail.com](mailto:mafloro@hotmail.com)

Doctora en Ciencias Sociales por la UBA, Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por FLACSO y Licenciada y Profesora en Sociología por la UBA. Becaria postdoctoral del CONICET en el IIGG, UBA.

## LOS AUTORES

**Pablo Vitale** pabloenfuga@yahoo.com.ar

Doctorando en Ciencias Sociales (FSOC), Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (FSOC) y Licenciado en Ciencias Políticas (FSOC) por la UBA. Integra el Área de Estudios Urbanos (AEU) del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), UBA.

**Marianne von Lücken** mariannevon@gmail.com

Maestranda en Investigación en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología por la UBA. Integra el Área de Estudios Urbanos (AEU) del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), UBA.

## Introducción<sup>1</sup>

A partir del año 2003, Argentina ingresó en un proceso de progresiva recuperación económica, que impactó positivamente sobre los salarios y los niveles de empleo (Dalle, 2012). En la Ciudad de Buenos Aires (CABA), la construcción fue de las actividades más dinámicas y la edificación residencial experimentó un crecimiento inédito. Sin embargo, la situación habitacional de los hogares no mejoró. A raíz de los incrementos en los precios del suelo y las viviendas, crecientes segmentos de la población encontraron dificultades para acceder a una vivienda a través del mercado inmobiliario formal y los procesos de producción social del hábitat popular<sup>2</sup> se expandieron a lo largo y ancho de la ciudad.

En el período comprendido entre la salida de la convertibilidad y la crisis financiera internacional de 2008, la economía argentina creció de forma sostenida y a tasas elevadas. A partir del año 2003, la generación de empleo aumentó de forma considerable y, el desempleo, que se había triplicado a lo largo de la década de 1990, descendió de forma marcada (Palomino, 2008). Una tendencia similar experimentaron los ingresos reales, que luego de caer acentuadamente tras el incremento de precios que siguió a la devaluación, comenzaron lentamente a recomponerse. Sin embargo, como consecuencia de la magnitud de la caída, para el año 2006 los salarios seguían siendo más bajos que a la salida de la convertibilidad. En términos de distribución, la política de ingresos, tendiente a otorgar aumentos en sumas fijas y a aumentar el salario mínimo vital y móvil, contribuyó a disminuir la brecha de ingresos entre los asalariados (Beccaria & Maurizio, 2008). De todas formas, para el año 2008 el patrón de crecimiento comenzó a mostrar sus propias limitaciones, y la economía

<sup>1</sup> Este documento se enmarca en el proyecto UBACYT “Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas en principales áreas metropolitanas de Argentina (Áreas metropolitanas de Buenos Aires y Córdoba)”, Programación 2013-2016, que estudia políticas habitacionales ejecutadas durante la última década (2003-2014) en distintas localizaciones del AMBA y Córdoba y dirigidas a grupos de menores ingresos, con el fin de establecer los modos en que las mismas acompañan, morigeran o se relacionan con las transformaciones urbanas más generales, cómo afectan las condiciones preexistentes del entorno urbano donde se desarrollan y las formas en que se relacionan con la percepción de seguridad en la tenencia de las poblaciones involucradas.

<sup>2</sup> Entendemos por “producción social del hábitat (PSH)” un recorte dentro del conjunto de modalidades de producción del hábitat ejecutadas históricamente por los sectores de menores ingresos. La PSH involucra a una multiplicidad de procesos que va desde la materialización de barrios originados en tomas de tierras, villas, hasta la producción de conjuntos cooperativos autogestionarios, desde la autoconstrucción familiar hasta la autogestión colectiva y organizada; pero tienen como base común, “[...] haber sido concebidas de manera planificada y son dirigidas y controladas por sus productores/originadores (el sujeto es un actor social, distinto de una unidad doméstica centrada en objetivos de su propia reproducción), pudiendo existir diversos tipos de destinatarios individuales-familiares o colectivos-organizados. La práctica de dirección y control del proceso productivo se plasma –con variantes– a través de las diversas fases del mismo: diseño, ejecución, distribución y uso” (Rodríguez M. C., et. al, 2007, pág. 27).

empezó a percibir signos de deterioro, cuyas consecuencias se hicieron sentir sobre el empleo, sus condiciones y el nivel de ocupación.

El proceso de recuperación económica que tuvo lugar a partir de 2002 estuvo acompañado por un fuerte crecimiento de la construcción, cuyo producto tendió a amplificar el incremento general del Producto Bruto Interno (PBI). Entre 2002 y 2011 se otorgaron permisos para la construcción de más de 147.000 viviendas (Dirección General de Registro de Obras y Catastro [DGROC], 2012). A partir del año 2003 el desarrollo inmobiliario se caracterizó por dos grandes tendencias. Por un lado, la construcción de vivienda nueva tendió a concentrarse en un conjunto limitado de barrios: Palermo, Puerto Madero, Caballito, Villa Urquiza y Belgrano, los cuales representaron la mitad de la superficie permitida entre 2003 y 2013. Por otro, la edificación de viviendas se concentró en el segmento de alta categoría: mientras que entre 1991 y 2001 la vivienda suntuosa representaba solamente el 19,1% de la superficie autorizada, entre 2003 y 2008 esa categoría representó más del 40% (Dirección General de Registro de Obras y Catastro [DGROC], 2012).

De la mano del crecimiento de la construcción se produjo un incremento fuerte y sostenido del precio del suelo y de las viviendas en todos los barrios de la ciudad, aunque este incremento se dio de manera más rápida y fuerte en los barrios del norte (SSPLAN, 2012).

El incremento de los precios de las viviendas en dólares estuvo por encima de los aumentos salariales en pesos, tornando el acceso a la vivienda cada vez más difícil para los sectores asalariados. Entre 2001 y 2009, el esfuerzo monetario para adquirir una vivienda se incrementó significativamente en todos los barrios de la ciudad, aunque de manera más pronunciada en los barrios más caros. Si adquirir una vivienda en un conjunto heterogéneo de barrios, insumía, en promedio, 9,7 años de ingresos medios en 2001, esa cifra había ascendido a 13,7 en 2009 (Baer, 2010).

De esta forma, las dinámicas del mercado inmobiliario tendieron a acotar las oportunidades de acceso a la vivienda a través del mercado formal en toda la capital federal, expulsando a los sectores de menores ingresos de las zonas valorizadas hacia las áreas menos alcanzadas por el desarrollo inmobiliario o hacia formas deficitarias de hábitat. Esta tendencia se vio amplificada por la ausencia de crédito hipotecario, que se contrajo luego de la crisis de 2001. Desde entonces, el porcentaje de hipotecas en el total de escrituras no superó el 8% (Baer, 2010). Al mismo tiempo, el incremento en los valores de las propiedades en dólares significó un aumento de los valores de las cuotas en pesos, duplicando y triplicando los valores de los alquileres y exigiendo

niveles de ahorro previo excluyentes para sectores medios y bajos (Cosacov, 2012; Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

Este documento se propone abordar las políticas habitacionales orientadas a sectores populares implementadas desde el año 2003, a partir del análisis de las intervenciones estatales desplegadas sobre una serie de casos que abarcan diferentes modalidades de producción social del hábitat, situados en distintas localizaciones en las comunas n°1, n°4 y n°8 del sur y centro de la ciudad. Lo que se busca analizar en estos casos específicos es si la localización de las tipologías de hábitat analizadas impulsa u obstruye la implementación –o no– de las políticas habitacionales pensadas para su resolución –considerando en particular, el papel que juega la valorización/desvalorización del suelo urbano.

Para ello, en una primera sección, se caracteriza la dinámica demográfica y la evolución del déficit habitacional en la ciudad. En una segunda parte se analizan las políticas desplegadas sobre diferentes tipologías de hábitat popular y, posteriormente, se analiza el papel de la localización de las mismas en el territorio (Villa 31, Villa 19-Barrio INTA, el Asentamiento Rodrigo Bueno, los conjuntos habitacionales construidos a partir de 2003 en Lugano y los conjuntos construidos por autogestión en el barrio de La Boca). Por último, se ensayan algunas reflexiones sobre el rol que tuvo la localización en las características que asume la intervención estatal.

## Caracterización de la evolución demográfica y el déficit habitacional en la CABA

La Ciudad de Buenos Aires mantiene una población estable de poco menos de 3.000.000 de habitantes desde el censo de 1947. Entre 2001 y 2010, la población de la ciudad creció un 4,1%, pasando de 2.776.138 a 2.890.151 personas. La cantidad de hogares, en cambio, mostró un incremento mayor, del 12,26%, aumentando de 1.024.540 a 1.150.134.

No obstante, la evolución de la población y de la cantidad de hogares reconoció importantes diferencias territoriales. Las comunas que exhibieron tendencias similares al conjunto de la ciudad fueron pocas. Las comunas n°1, n°7 y n°8 aumentaron su población y la cantidad de hogares de forma más acentuada que la media de la ciudad, mientras que la Comuna n°2 mostró incluso una tasa de crecimiento negativa.

CUADRO 1. Variación intercensal de población y cantidad de hogares según comuna.  
CABA. 2001-2010.

Comuna	2001		2010		% Var 2001-2010	
	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población
Comuna 1	70.454	171.975	84.468	205.886	19,89	19,72
Comuna 2	70.903	165.494	73.156	157.932	3,18	-4,57
Comuna 3	74.583	184.015	80.489	187.537	7,92	1,91
Comuna 4	68.555	215.046	76.455	218.245	11,52	1,49
Comuna 5	68.708	173.769	76.846	179.005	11,84	3,01
Comuna 6	66.718	170.309	75.189	176.076	12,7	3,39
Comuna 7	67.519	197.333	81.483	220.591	20,68	11,79
Comuna 8	46.533	161.642	58.204	187.237	25,08	15,83
Comuna 9	51.562	155.967	56.495	161.797	9,57	3,74
Comuna 10	56.130	163.209	61.453	166.022	9,48	1,72
Comuna 11	65.666	189.666	71.460	189.832	8,82	0,09
Comuna 12	66.810	191.122	78.547	200.116	17,57	4,71
Comuna 13	90.708	228.226	100.506	231.331	10,8	1,36
Comuna 14	93.324	225.245	102.918	225.970	10,28	0,32
Comuna 15	66.225	182.627	72.465	182.574	9,42	-0,03
<b>Total</b>	<b>1.024.540</b>	<b>2.776.138</b>	<b>1.150.134</b>	<b>2.890.151</b>	<b>12,26</b>	<b>4,11</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

La diferencia entre el incremento porcentual de la población y de la cantidad de hogares se explica por el incremento relativo y absoluto de los hogares compuestos por una y dos personas. Si se toma en cuenta la composición de los hogares, se puede observar que mientras que en el año 2001 el 54,6% de los hogares estaban compuestos por una o dos personas, en 2010 esa cifra era del 60,3%. Así, entre 2001 y 2010 la cantidad de hogares de cuatro o más integrantes disminuyó, y la de una y dos personas se incrementó en un 48%.

CUADRO 2. Cantidad de personas por hogar. CABA. 2001 y 2010.

Cant. Personas	2001			2010			2001-2010
	Casos	%	Acumulado %	Casos	%	Acumulado %	% Var
1	264.219	25,7	25,7	343.967	29,9	29,9	30,20%
2	296.099	28,8	54,6	349.949	30,4	60,3	18,20%
3	190.548	18,6	73,1	203.633	17,7	78	6,90%
4	155.259	15,1	88,3	153.501	13,4	91,4	-1,10%
5	71.115	6,9	95,2	61.563	5,4	96,7	-13,40%
6	28.054	2,7	97,9	24.875	2,2	98,9	-11,30%
7	12.258	1,2	99,1	6.461	0,6	99,5	-47,30%
8 y más	9.013	0,8	100	6.185	0,5	100	-31,40%
<b>Total</b>	<b>1.026.565</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>1.150.134</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>12,00%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

La cantidad de viviendas también aumentó en la Ciudad de Buenos Aires. En el censo de 2010 se registraron 1.426.438 viviendas, un 5,3% más con respecto al censo anterior, en el que se relevaron 1.350.154 viviendas (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013). De esta forma, si bien el incremento fue mayor al aumento de la población, fue menor al incremento en la cantidad de hogares en la última década. En términos absolutos, la cantidad de viviendas censadas aumentó en 76.284, por debajo de la cantidad de hogares, que crecieron 125.594.

Si se toman en consideración las viviendas solicitadas en permisos de construcción, se obtienen valores diferentes. A lo largo del período comprendido entre 2002 y 2010 se otorgaron permisos para la construcción de más de 138.000 viviendas. De esta manera, la cantidad de viviendas permisadas superó la cantidad de nuevos hogares, pero la mayor parte de las mismas se construyeron sólo en unos pocos barrios, inaccesibles para el grueso de la población de la ciudad.

En ese sentido, se constata que las viviendas permisadas no acompañaron el crecimiento demográfico en las distintas comunas. Las comunas que más aumentaron en cantidad de hogares, no fueron aquellas en las que el sector privado construyó más viviendas. A su vez, las comunas que más crecieron en población, tendieron a ser las que menos interés recibieron por parte de los desarrolladores inmobiliarios

(Raspall, 2014).

CUADRO 3. Índices seleccionados según comuna. CABA. 2001-2010.

Comuna	Nuevos hogares 2001-2010	Viviendas permitidas 2002-2010	Diferencia entre viviendas permitidas y nuevos hogares	Desfasaje entre viviendas permitidas y nuevos hogares (%)	Hogares en viviendas deficitarias* s/ total hogares (%)	Hogares con hacinamiento s/ total hogares (%)
Comuna 1	14.014	7.062	-6.952	-50%	20%	19%
Comuna 2	2.253	4.226	1.973	88%	6%	6%
Comuna 3	5.906	4.392	-1.514	-26%	16%	15%
Comuna 4	7.900	4.301	-3.599	-46%	16%	19%
Comuna 5	8.138	9.116	978	12%	11%	9%
Comuna 6	8.471	15.289	6.818	80%	7%	5%
Comuna 7	13.964	8.342	-5.622	-40%	13%	14%
Comuna 8	11.671	1.651	-10.020	-86%	15%	23%
Comuna 9	4.933	4.318	-615	-12%	7%	10%
Comuna 10	5.323	6.118	795	15%	8%	7%
Comuna 11	5.794	9.130	3.336	58%	6%	5%
Comuna 12	11.737	23.281	11.544	98%	6%	6%
Comuna 13	9.798	15.275	5.477	56%	7%	5%
Comuna 14	9.594	17.364	7.770	81%	7%	6%
Comuna 15	6.240	9.105	2.865	46%	9%	8%
<b>Total</b>	<b>125.594</b>	<b>138.028</b>	<b>12.434</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>

Fuente: Raspall (2014).

Nota: \*Incluye hogares en viviendas deficitarias por tipo de vivienda (rancho, casilla, pieza en inquilinato, pieza en hotel familiar o pensión, local no construido para habitación y vivienda móvil) y a quienes viven en casas o departamentos pero son propietarios de la vivienda solamente.

Las tendencias mostradas por la evolución en la cantidad de viviendas y en la cantidad de hogares son relevantes para comprender la evolución del déficit

habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. A pesar del fuerte desarrollo que atravesó la construcción residencial luego de la crisis del 2001, las viviendas construidas no se amoldaron a las dinámicas poblacionales, y la cantidad de hogares viviendo en formas precarias de hábitat -a partir de procesos de producción social del hábitat- aumentó.

En términos agregados, de acuerdo a datos del Censo 2010, 70.317 hogares residían en viviendas deficitarias, representando el 6,2% de los hogares de la Ciudad de Buenos Aires. La proporción de hogares en viviendas deficitarias incrementó respecto al censo del 2001, cuando estos hogares representaban el 4,2% del total de hogares (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

CUADRO 4. Cantidad de hogares según tipología de vivienda. CABA. 2010.

Tipo de vivienda	Hogares	%
Departamento	818.341	71,10%
Casa tipo A	261.476	22,70%
<i>Subtotal Hogares NO deficitarias</i>	<i>1.079.817</i>	<i>93,80%</i>
Casa tipo B	18.838	1,60%
Pieza/s en inquilinato	25.558	2,20%
Rancho	708	0,60%
Casilla	2.308	2%
Local no construido para habitación	2.458	2,10%
Vivienda móvil	99	0,00%
Pieza/s en hotel o pensión	20.348	1,70%
<i>Subtotal hogares defici-tarias</i>	<i>70.317</i>	<i>6,20%</i>
En la calle	----	0,00%
Total	1.150.134	100,00%

Fuente:(Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

Sin embargo, las formas precarias de hábitat resultado de procesos de producción social del hábitat reconocen diversas expresiones en la Ciudad de Buenos Aires, que

deben ser analizadas de manera desagregada.

Las villas constituyen probablemente la manifestación más visible y paradigmática del déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Se trata de barrios de trazado irregular, con viviendas precarias y déficit de equipamiento e infraestructura, que se desarrollan por fuera del marco legal, sobre tierras vacantes, públicas o privadas (Cravino, 2006; Di Virgilio, Arqueros Mejica, & Guevara, 2012; Oszlak, 1991). La ocupación de estos terrenos se produjo en forma paulatina y desorganizada, a través de la incorporación de población vinculada a miembros pertenecientes a grupos familiares ya radicados (Oszlak, 1991).

En la Ciudad de Buenos Aires, si bien las primeras villas se remontan a la década de 1930, su crecimiento se produjo a mediados de la década siguiente, al calor de las migraciones internas que acompañaron el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Desde mediados de la década de 1960 las villas comenzaron a crecer en importancia, como resultado de la modificación en el modelo de industrialización, que se concentró en industrias intensivas en capital. Con estas transformaciones en la estructura productiva, la capacidad de absorción de mano de obra del sector industrial disminuyó, reduciéndose también las posibilidades de acceder a un empleo industrial estable y a un hábitat adecuado (Oszlak, 1991). Luego de la acción erradicadora del último gobierno militar, las villas de la ciudad comenzaron a repoblarse rápidamente. A mediados de los años noventa, cuando la tierra urbana disponible en las villas comenzó a agotarse y ya no era posible el desarrollo de nuevas ocupaciones, se inicia un proceso progresivo de densificación de las urbanizaciones populares. Primariamente, a través de la ocupación de sectores vacantes (hoyas, bordes de vías de ferrocarril, etc.) y, posteriormente, a través de la construcción en altura. Paralelamente, comienzan a desarrollarse nuevos mecanismos para el acceso a las viviendas en las villas: se dinamiza la compra y venta de casas y –recientemente- el mercado de alquileres informal (Cravino, 2006; 2009). De acuerdo a datos censales, la población de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios aumentó un 42,2% entre 1980 y 1991, un 104,2% entre 1991 y 2001, y un 51,7% entre 2001 y 2010. La villa 31 y la villa 21-24 fueron las que más crecieron, aumentando su población un 117% y 85% respectivamente.

CUADRO 5. Cantidad de población según villas de la ciudad.  
CABA. 1976, 1980, 1991, 2001, 2010.

Villa o asentamiento	1976	1980	1991	2001	Datos post censo 2001	2010	% Var. 2001-2010
Total	213823	37010	52608	107805	-	163587	51,7
01/11/2014	36515	3114	4894	21693	-	25973	19,7
3	48737	2097	3503	7090	7551***	10144	43,1
6	13775	1982	5604	7993	9136****	9511	19
13-13bis	355	319	266	621	-	482	-22,4
15	14579	7137	5167	9776*	-	15568	59,2
16	200	180	110	118	-	162	37,3
17	1750	714	554	784	-	471	-39,9
19	9000	2438	2006	3343	3467**	4010	20
20	21305	4144	7460	16323	17820****	19195	17,6
21-24	12120	6525	10822	16108	-	29782	84,9
26	125	117	220	456	-	636	39,5
31-31 bis	24324	796	5668	12204	14584***	26492	117,1
N.H.T. Av. Del Trabajo	1558	1525	1645	1735	1869***	1836	5,8
N.H.T. Zavaleta	2367	2110	2572	4814*	2814**	2906	-39,6
Villa Dulce	-	-	-	280	-	-	-
Piletones	-	-	-	2328	2606***	5218	124,1
Carrillo 2	-	-	-	383	-	-	-
Calacita	-	-	-	640	430***	499	-22
Reserva Ecológica	-	-	-	356	-	2795	685,1
Ciudad Universitaria	-	-	-	76	-	-	-
Ex AU7 (Lacarra y Av. Roca)	-	-	-	547	808***	-	-
Ex Fca. Morixe	-	-	-	137	-	-	-
Nuevos asentamientos (Chacarita y otros)	-	-	-	-	-	8907	-

Fuente: (Herzer & Di Virgilio, 2011).

Nota: \*Incluye nuevo asentamiento; \*\*Dato relevado en 2002; \*\*\*Dato relevado en 2003; \*\*\*\*Dato relevado en 2004.

Por otra parte, el agotamiento de la tierra disponible en las villas de emergencia más antiguas de la ciudad, impulsó el desarrollo de “*Nuevos Asentamientos Urbanos*” (NAU), a partir de procesos informales de “ocupación” de intersticios urbanos por parte de familias de escasos recursos. Este tipo de ocupaciones surgen de manera poco organizada, sin ningún tipo de planificación, en algunos casos, sobre terrenos de dominio privado, presentando dificultades para regularizar la tenencia y obtener la titularidad de la tierra. Esta denominación fue elaborada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad en el año 2006, con el objetivo de “denunciar” y “visibilizar” la presencia de un conjunto de asentamientos que no excedían los 5 años de antigüedad y cuya existencia carecía, hasta ese momento, de reconocimiento estatal (Rodríguez M. F., 2010). El término “nuevos” permite hacer hincapié en la dimensión temporal para referirse a los asentamientos que “llegaron últimos”. En otras palabras, alude a determinadas modalidades de ocupación informal que comenzaron a evidenciarse con mayor fuerza posteriormente a la crisis de 2001. No obstante, esta denominación también incluyó a los asentamientos que existen desde hace dos décadas y que no han contado con un reconocimiento formal por parte del Estado (Rodríguez M. F., 2010).

En el año 2006, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, detectó alrededor de 24 nuevos asentamientos en la ciudad con una población aproximada de 2.652 familias (alrededor de 10.000 personas). De acuerdo a Rodríguez M.F. (2009 y 2010), una particularidad que presentan con respecto a las villas de emergencia es que los NAU se localizan en áreas centrales e intersticiales de la ciudad, aunque la mayoría se concentra en la zona sur sobre terrenos topográficamente inadecuados para su urbanización (terraplenes del ferrocarril, bajo autopistas, antiguas fábricas y basurales).

CUADRO 6. Nuevos Asentamientos Urbanos en la Ciudad de Buenos Aires: ubicación, nombre y cantidad de familias residentes. 2006.

<b>Ubicación</b>	<b>Nombre</b>	<b>Cantidad de Familias</b>
Suárez y Pedro de Mendoza (La Boca)	S/Nombre	100
Lamadrid y Pedro de Mendoza (La Boca)	S/Nombre	100
Avda. España 1800	Rodrigo Bueno	500
Avda. Lacarra y Avda. Roca	Autopista AU 7	700
Terrenos Ferroviarios Caballito	S/Nombre	S/D
Avda. Lacarra 2049 (entre las calles Santander, Fernández y la Avda. Santiago de Compostela)	Lacarra	40
Avda. Pinedo entre Suárez y Quinquela Martín	Nueva Esperanza	55
Avda. Riestra entre Portela y Mariano Acosta (Bajo Flores)	Los Pinos	250
Avda. Piedrabuena y las vías del Ferrocarril	Barrio Obrero	27
Miralla 3953 (Villa 20, Lugano)	S/Nombre	12
Francisco Cruz, Pola, Escalada y Chilavert (Villa 20)	S/Nombre	100
Manzana 28, Villa 20 (Lugano)	S/Nombre	100
Avda. Piedrabuena y Zuviría (Manzana 32 - Villa 15)	S/Nombre	170
Avda. Piedrabuena y Zuviría (Manzana 26 bis - Villa 15)	S/Nombre	130
Agustín Magaldi y Riachuelo	S/Nombre	55
Vélez Sarsfield 1988	Vélez Sarsfield	15
Puente Alsina y Riachuelo	El Pueblito	S/D
Puente Bosch (frente a Villa 26)	Puente Bosch	S/D
Calle Iguazú. Villa 21.24 (Barracas)	La Toma	S/D
Río Cuarto y Avda. Zabaleta (Barracas)	Villa La Robustiana	S/D
Ciudad Universitaria (Pabellón II)	Villa Ciudad Universitaria	76
Fraga 850 (esq. Avda. Forest)	Chacarita	120
Avda. Bermejo y Avda. Gral. Paz (frente a Villa 19)	Bermejo	60
Caballito	Ex Fábrica Morixe	42

Fuente: (Herzer &amp; Di Virgilio, 2011).

En cuanto a las viviendas, éstas tienden a ser inicialmente precarias, sin acceso a los servicios reglamentarios de saneamiento básico (agua potable, gas, electricidad, cloacas, recolección de residuos). Los materiales con los que se construyen las casillas suelen ser de chapa, madera y cartón, aunque con el paso del tiempo ya se observan en algunos asentamientos construcciones más sólidas (de ladrillo y estructura de hormigón) e incluso en altura, tal como ocurre con los asentamientos Costanera Sur Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita y Los Pinos, entre otros. Según la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2006), la mayoría de los habitantes de los asentamientos suelen estar expuestos a peligros de derrumbe o desmoronamiento por el bajo nivel de consolidación como también a elevados niveles de hacinamiento. A su vez, la población residente en los NAUs se encuentra expuesta a grandes focos infecciosos que dan lugar a múltiples enfermedades -hepatitis, anemia, enfermedades respiratorias y pulmonares, entre otras-, debido a las emanaciones tóxicas de los basurales y la contaminación de los cursos de agua.

Gran parte de los habitantes que se asentaron en los nuevos asentamientos son cartoneros, changarines o trabajadores precarizados que se vieron fuertemente golpeados con la crisis 2001-2002. En general, la actividad principal de subsistencia consiste en la venta ambulante, changas y recolección de residuos sin ningún tipo de protección social; aunque también se observan habitantes con una estructura laboral más sólida como empleadas domésticas y trabajadores de la construcción, entre otros (en condiciones semejantes a la población de ocupaciones de edificios (Rodríguez M.C., 2005)).

La incidencia del crecimiento demográfico de la población que habita en barrios informales sobre el crecimiento total de la población de la ciudad fue muy significativa, cercana al 50%. De los 114.013 habitantes nuevos que la ciudad tuvo entre 2001 y 2010, 55.782 son nuevos habitantes de villas y asentamientos (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013). En la última década, las villas fueron los sectores de la ciudad que más crecieron en términos poblacionales.

Según su distribución geográfica, la amplia mayoría de las urbanizaciones informales se localizó en la zona sur de la ciudad. Mientras que en esta zona de la ciudad 134.735 personas vivían en villas y asentamientos ocupando una superficie de 2.235.000 m<sup>2</sup>, en el norte la población era de 28.852 personas, y la superficie de 362.000 m<sup>2</sup> (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013). Dentro de la zona sur, la comuna n°8 es la que contiene mayor población de villas

y asentamientos, seguida por la comuna 2<sup>3</sup>, representando el 37,2% y el 22% de la población de villas respectivamente. Es decir, que estas dos comunas son contenedoras de prácticamente el 60% de la población de villas.

MAPA 1. Villas, asentamientos y espacios verdes de la ciudad por barrio.  
CABA. 2008.



Fuente: (FADU y Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, 2008).

Nota: Enclaves identificados como NAUs por fuentes oficiales: Defensoría del Pueblo de la Ciudad. GCBA-UGIS. Programa Emergencia Habitacional – Programa BAP.

A la par que se expandieron las formas precarias de hábitat sobre las escasas tierras vacantes, otras modalidades de producción social del hábitat popular continuaron desarrollándose sobre el tejido urbano consolidado. Por un lado, las

<sup>3</sup> La comuna n°8 comprende los barrios de Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo. La comuna n°2 coincide con el barrio de Retiro, en donde se emplaza la Villa 31-31bis.

ocupaciones de edificios, que comenzaron a ganar importancia en las postrimerías del último gobierno militar, ponen de manifiesto la importancia que la ciudad adquiere como ámbito de sobrevivencia. Según datos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2006), en el año 2006, 200.000 personas ocupaban y habitaban todo tipo de inmuebles de propiedad pública y privada en la Ciudad de Buenos Aires: casas unifamiliares, viejas fábricas y hospitales abandonados, estructuras de hormigón que las familias completan precariamente, bajos y linderos de autopistas. Las ocupaciones se desarrollan privilegiadamente en zonas de la ciudad donde confluyen deterioro físico y cercanía a fuentes reales o potenciales de trabajo – barrios como Villa Crespo, Almagro, Paternal, Palermo, Monserrat, San Telmo, La Boca, San Cristóbal. Uno de los casos más significativos por su extensión es la traza de la Ex Autopista 3(AU3), en la que unas 1.500 familias ocupan varias manzanas en la zona norte de la ciudad, en un área residencial habitada mayormente por sectores de ingresos medios y altos (Rodríguez M.C., 2005; Herzer & Di Virgilio, 2011).

Por otra parte, se suman los conventillos, inquilinatos y hoteles. En sus orígenes, los conventillos proliferaron en los barrios de La Boca, Barracas y San Telmo, próximos al puerto del Riachuelo, en los que se localizó gran parte de la inmigración europea que llegó al país a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Los conventillos y los inquilinatos tradicionalmente se vincularon con el mercado informal de alquileres de piezas con cocina y baño compartidos. En la década de 1980, y fundamentalmente en los años 90, como resultado de la desaparición de muchos de los dueños de estos inmuebles, algunos inquilinos se convirtieron en ocupantes. A su vez, producto del interés del sector inmobiliario por este tipo de propiedades a raíz de la creciente demanda turística, se produjeron incendios de conventillos en ubicaciones centrales del barrio de la Boca que permitieron la posterior edificación de locales comerciales de venta de artículos turísticos (Herzer & Di Virgilio, 2011). En la actualidad estas prácticas de expulsión indirecta de los ocupantes se vuelven a repetir con intensidad en el barrio.

Por otro lado, los hoteles-pensión, que surgieron en los años 50 y 60 para sortear la política de congelamiento de alquileres (Raspall, et.al, 2013), albergaban de forma permanente a 140.000 personas a fines de la década del 2000, y alrededor de 1.200 habitantes recibían subsidios del gobierno porteño mediante el programa de hoteles (Zapata, 2012).

Otro de los componentes de las formas precarias de hábitat surge justamente de la mano de la intervención estatal para hacer frente al déficit habitacional: los

grandes complejos habitacionales. La construcción de vivienda nueva “llave en mano” ha sido la modalidad privilegiada con la que el Estado buscó responder al déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Como resultado de las políticas de construcción de vivienda, en la CABA se produjo hasta el año 2002 un parque habitacional social que comprendía más de 43.000 viviendas, agrupadas en unas 120 intervenciones de distinta escala (Dunowicz & Boselli, 2009). Muchos de estos conjuntos presentan problemas comunes rápidamente identificables: deterioro prematuro de viviendas, edificios y equipamientos colectivos; apropiación privada de espacios comunes; conflictos entre vecinos; escasa participación y preocupación por el mantenimiento general (Raspall, 2012). Un estudio desarrollado en 1997 por un equipo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, analizó el desempeño edilicio de los conjuntos habitacionales de la ciudad de Buenos Aires en función de los desajustes respecto de los requisitos exigidos por la Norma ISO 6241 de performance de la edificación. El relevamiento de dimensiones relacionadas con la seguridad (estabilidad estructural, contra incendio y contra terceros), la habitabilidad (confort acústico, higrotérmico, y estanqueidad) y con la durabilidad y economía, dio como resultado que las condiciones técnico-constructivas eran insatisfactorias para casi un 20% de las viviendas construidas por el Estado (Raspall, 2012).

CUADRO 7. Estado Técnico-Constructivo del Parque Habitacional Social, construido por la acción directa del sector público. CABA.

<b>Estado Técnico Constructivo</b>	<b>Cantidad de Viviendas</b>	<b>%</b>
Satisfactorio	22.999	58%
Regular	10.869	25%
Insatisfactorio	7.439	19%
Total de viviendas	41.307	100%

Fuente: (Dunowicz & Boselli, 2009).

Las viviendas cuyo estado era insatisfactorio presentaban fallas estructurales o patologías muy extendidas que afectaban la seguridad y habitabilidad de sus ocupantes. En total, unas 7.500 viviendas correspondían a conjuntos que presentaban un estado técnico constructivo insatisfactorio, y más de 14.000 viviendas formaban

parte de conjuntos habitacionales que se encontraban afectados por legislación que promovía una inmediata rehabilitación del hábitat construido. La mayor parte de estos conjuntos se ubicaban en la comuna n°8, en los barrios de Soldati y Lugano.

CUADRO 8. Conjuntos habitacionales afectados legalmente para su rehabilitación.  
CABA.

Conjunto Urbano	Año	Viviendas	Ley	Res. Defensoría
Lafuente	1989	402	177/99	
Samoré	1989	1218	177/99	
Illia	1988	612	177/99	
			625/01 (920/02; 1266/04; 1654/05)	
Donizetti	1996	408	177/99	
Rivadavia II	1996	456	177/99	
Consorcio 16	1992	240	177/99	
Savio III	1992	1496	177/99	
Copello	1984	1138	177/99	
Soldati	1979	3200	623/01 (831/02)	2125/06 - 3393/07
Ramón Carrillo	1990	700	1333/04 (3277/09; 3723/10; 4009/11)	
Piedrabuena	1981	2100	1686/05 (2227/06; 2560/07)	Res. 2096/08
			Derogada por 2737/08 (3099/09; 3563/10)	
Justo Suarez	1974	126	2749/08	
Manuel Dorrego	1949	1068	2750/08 (3477/10)	
Mariano Castex I	1969	576	3199/09	
Mariano Castex II	1983	480	3199/09	

Fuente: Elaboración propia en base a leyes sancionadas.

Por último, la población en situación de calle es un fenómeno que se encuentra en expansión en los últimos años. Hacia finales de 2007 (Di Filippo, 2009), se

contabilizaron 1.029 adultos en esta situación y 798 niños menores de 17 años de edad habitando las calles de la ciudad. El 82% de los niños y adolescentes en calle censados provenían de la Provincia de Buenos Aires y un 67% son de sexo masculino. La mayoría tenía entre 13 y 15 años. De ellos el 68% tiene vivienda, el 14% pasa las noches en la calle y un 14% carece de hogar. En abril de 2009 personal del Ministerio de Desarrollo Social local realizó un relevamiento que habría arrojado un total de 1.950 personas en situación de calle, lo cual significa que no sólo no disminuyó sino que aumentó la cantidad de personas sin techo en relación al año 2007 (Herzer & Di Virgilio, 2011). No obstante, fuentes alternativas que tratan de salvar la subestimación que existe en el conteo de dicha población datan de 17.000 aproximadamente para el año 2013 (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

Pero más allá de las características que asume el déficit en cada tipología de hábitat precario, lo que se verificó es que la posconvertibilidad mostró una concentración del déficit en las comunas n°1 (Retiro, San Nicolás, Monserrat, Constitución, San Telmo y Puerto Madero), n°4 (Barracas, Nueva Pompeya, La Boca y Parque Patricios) y n°8 (Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo), donde además se consolidaron fuertes contrastes urbanos

En este sentido, la comuna n°8 presentó los indicadores más altos de tenencia irregular, hacinamiento, y falta de servicios básicos. Concentra a más de 1/3 de la población villera de la ciudad, y el 11% de los hogares presenta Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Se trata, sin dudas, de un territorio segregado en relación con el resto de la ciudad, en donde predominó una lógica de producción de ciudad guiada por la necesidad de sus pobladores, pero también fue el sector predilecto para el anclaje de vivienda social construida por la estatidad.

Por su parte, la comuna n°4 concentra, entre otras, la villa 21 24 (la más grande de la ciudad, con 30 mil habitantes) y 16 asentamientos. El 13% de los hogares presentan NBI, y casi un 8% viven en viviendas deficitarias. Pero además de esto, la comuna es objeto de procesos de renovación urbana con gentrificación, en donde hogares de sectores medios y bajos fueron reemplazados por otros de mayor ingreso, configurándose fuertes contrastes socio-económicos al interior de la comuna y disputas entre distintos sectores sociales por su suelo.

Y por último, la comuna n°1, mostró que un tercio de su población no cuenta con ingresos suficientes para acceder con su ingreso a la Canasta Básica Total<sup>4</sup>, y

<sup>4</sup> Según el INDEC, la Canasta Básica Total refiere a bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etcétera) e incluye a la Canasta Básica Alimentaria (la cual se calcula en

casi un 15% de los hogares presenta NBI, superando en 165% a la tasa media de la ciudad. Además, la comuna concentra elevados niveles de precariedad en términos habitacionales. Pero también expresa en su territorio los índices más altos de polarización socio-económica de la Ciudad, puesto que reúne tanto a la Villa 31 y 31 bis, el Asentamiento Rodrigo Bueno y a numerosos hoteles y pensiones en los barrios céntricos, como a uno de los barrios más lujosos y exclusivos de la ciudad, Puerto Madero.

Las contradicciones urbanas que expresaron en su territorio estas comunas tuvieron repercusiones en el modo en el que se ejecutaron en ellas las políticas habitacionales destinadas a sus sectores populares, en donde creemos que la variable localización jugó un rol fundamental en la definición de la actuación estatal.

### Políticas habitacionales hacia las distintas formas precarias del hábitat

Las primeras intervenciones estatales tendientes a responder a los problemas habitacionales de la población se remontan a principios del siglo XX. La sanción de la Ley 9.677 en 1915, conocida como Ley Cafferata, sienta el primer antecedente significativo en materia de intervención estatal en el campo de la vivienda popular. Sin embargo, hasta el primer gobierno peronista la política habitacional tuvo un alcance más bien limitado, orientada más a la búsqueda de transformar las pautas de habitar y de contener epidemias que a mejorar las condiciones de vivienda de la población de menores ingresos (Raspall, et. al, 2013).

Desde sus inicios, la política habitacional se orientó principalmente hacia la construcción de viviendas nuevas para atender a diferentes segmentos de la población. Sin embargo, la agudización de muchas de las expresiones del déficit habitacional incentivó una ampliación del repertorio de políticas habitacionales. Se ejecutaron distintos modos de producción de vivienda, con la intervención de diversos actores sociales en la producción de obra nueva, se introdujeron variedades de escalas, y se realizaron rehabilitaciones y recuperaciones del stock existente (Zapata, 2014). También se ejecutaron políticas paliativas de asistencia a la emergencia<sup>5</sup> (Rodríguez M.C., et. al, 2011). En las próximas páginas se reseñarán los principales lineamientos de la política habitacional orientados a la resolución del déficit en la Ciudad de

---

función de los hábitos de consumo de la población, teniendo en cuenta los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos imprescindibles para que un hombre adulto, entre 30 y 59 años, de actividad moderada, cubra durante un mes esas necesidades).

5 Las políticas orientadas a la emergencia no serán analizadas en este trabajo por considerar que escapan al objeto de estudio del mismo.

Buenos Aires (específicamente en las comunas seleccionadas) a partir del año 2003.

### La construcción de vivienda social “llave en mano”

La construcción de viviendas nuevas a través de empresas constructoras, mediante el sistema “llave en mano” fue la modalidad privilegiada por la política habitacional. Con las transformaciones y el desfinanciamiento que fue sufriendo el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) a partir de los años noventa, la construcción de vivienda social se fue paralizando. En el año 2004, con la intención de reactivar la economía a través de políticas de corte keynesiano, se lanzó el Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV). Esta operatoria, diseñada y financiada por el Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación, es ejecutada en la Capital Federal por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) mediante la ejecución del Programa Viví en tu Casa. Este programa se propone la construcción de conjuntos de viviendas para atender el déficit habitacional bajo la modalidad “llave en mano”, de acuerdo a modelos de ejecución privado-empresariales (Ostuni, 2010). En el Plan Federal el suelo debe ser cedido por la ciudad o adquirido por las empresas adjudicatarias de las obras utilizando parte de los fondos asignados, motivando que los conjuntos construidos se localizaran preferentemente en el sudoeste de la ciudad –comuna n°8- (reproduciendo el patrón tradicional de localización de la vivienda social en la CABA), en donde el precio del suelo es más bajo (Ostuni, 2010). Desde 2008 a la actualidad, se entregaron 226 viviendas en el marco de esta operatoria en el conjunto “Parque Avellaneda”, y –al 2013- se encuentran en ejecución 664 unidades más, 226 en el conjunto “Parque Avellaneda” (en el barrio Parque Avellaneda), 438 en “Casa Amarilla” (La Boca) y 245 en “Torres de Lugano” (localizado en Villa Riachuelo). (Rodríguez M. C., et. al, 2015).

En paralelo a esta línea de ejecución a gran escala, desde el gobierno local se ejecutaron otros programas de mediano y corto alcance destinado a población específica de la Ciudad de Buenos Aires. Ejemplo de ello fueron los Programa de Rehabilitación del Barrio de La Boca (comuna n°4) y el Programa de Recuperación de la Traza de la AU3 (comunas n°13 y n°15). Ambos programas son ejecutados bajo un formato “llave en mano”, pero habilitaron la participación –en distintas medida, intensidad y momentos- de los adjudicatarios de las viviendas y empresas constructoras de menor tamaño no habituadas a la construcción estatal (e incluso, cooperativas de trabajo). Desde el 2003, entre ambos programas se entregaron 155 y 91 viviendas –respectivamente- y aún se encuentran en construcción 78 y 40

viviendas –respectivamente- (Zapata, 2014).

MAPA 2. Conjuntos de vivienda social “llave en mano” finalizados. CABA. 2013.



Fuente: Zapata (2014)

## La política de mantenimiento hacia los conjuntos de vivienda social construidos

Los vicios constructivos, las irregularidades dominiales y consorciales, y la falta de mantenimiento operaron para el rápido deterioro del stock de vivienda social. No es sencillo situar históricamente el momento en el que los organismos encargados de diseñar e implementar políticas habitacionales comenzaron a reconocer que

la construcción masiva de vivienda social no sólo no era un medio efectivo para resolver el déficit habitacional, sino que se había convertido en una fuente de nuevos problemas que exigían intervención estatal (Dunowicz, et. al, 2000; Raspall, 2012).

La sanción de la Ley 177 por parte de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 1999, constituyó el primer antecedente significativo en materia de políticas públicas dirigidas hacia el mejoramiento de la vivienda social construida. La Ley 177 impulsó la conformación de una Comisión Técnica tripartita, con representantes de cada uno de los 8 conjuntos habitacionales comprendidos en la norma (los barrios Lafuente, Cardenal Samoré, Donizetti, Rivadavia II, Illia, Consorcio 16, Savio III y Copello)<sup>6</sup>, de la Comisión Municipal de la Vivienda, y legisladores de la CABA. A partir de la lectura del Artículo 1º, y del balance de los elementos listados en el anexo de la norma, se vuelve evidente que la Ley, aun cuando reconoce la necesidad de resolver cuestiones ligadas a la situación edilicia de las viviendas, apunta principalmente a motorizar el proceso de escrituración de los conjuntos habitacionales (Rodríguez M. C., 2009; Raspall, 2012), y poco refiere a intervenciones orientadas al mantenimiento de los conjuntos.

No obstante este límite, la sanción de la Ley 177 tuvo repercusiones inmediatas en otros barrios municipales, que atravesaban problemas similares y se encontraban en condiciones edilicias notablemente peores, y en poco tiempo se multiplicaron las leyes que declaraban la emergencia edilicia y obligaban al Poder Ejecutivo a intervenir (Raspall, 2012).

En este marco, entonces, la Ley 177 creó el Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos y Barrios de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), que tuvo por objetivo la realización de obras de distinta escala para el mejoramiento de las condiciones de vida en los conjuntos habitacionales construidos por la CMV. El Programa, contaba con cuadrillas de mantenimiento, y preveía preparar licitaciones públicas para obras de mayor envergadura. Al mismo tiempo, coordinaba tareas en conjunto con otras dependencias del Gobierno de la Ciudad encargadas de la dotación de infraestructura, así como con empresas prestatarias de servicios públicos. Este programa buscaba también articular con los consorcios de los distintos barrios, para desarrollar acciones conjuntas que permitieran resolver cuestiones urgentes, y viabilizar y sostener las acciones realizadas (Rodríguez M. C., 2009; Raspall, 2012).

Para fortalecer la administración de los edificios y favorecer la auto-sustentabilidad

---

<sup>6</sup> Todos ellos conjuntos habitacionales construidos por la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV).

del hábitat, también se modificó el abordaje hacia la cuestión consorcial a partir de la confección de un diagnóstico que aportara a la comprensión de la complejidad del problema.

En materia de regularización dominial, no se adoptó una política particularmente activa de promoción de procesos de transferencia de dominio, aun cuando se reconocía la importancia de la escrituración de las viviendas como parte del proceso de apropiación del hábitat y se confiaba en su impacto positivo en el pago de expensas. Ello se debió a una política de “freno” de la gestión hacia algunos sectores de la CMV que querían impulsar el proceso de escrituración para poder comercializar con las cédulas hipotecarias.

A la inversa, a partir del 2008, en el marco de la gestión de Mauricio Macri al frente del gobierno de la ciudad, la política hacia los conjuntos habitacionales ya construidos se desplazó hacia la Regularización Dominial. Se pusieron en marcha operativos de escrituración, primero en el Complejo Don Orión, en donde se ensaya una modalidad de intervención que sería repetida después en el resto de los conjuntos de la capital federal<sup>7</sup>.

Obras de rehabilitación edilicia de magnitud se desarrollaron solamente en los conjuntos Piedrabuena y Soldati, promovidos por órdenes de amparo judicial que obligaron al IVC a realizar intervenciones. Estos dos conjuntos de 2.100 y 3.200 viviendas –respectivamente- fueron identificados como los más deteriorados de la ciudad (Dunowicz, et. al, 2000).

## La construcción de vivienda social por autogestión

La crisis habitacional de mediados y fines de los años '90, la autonomización y la nueva constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996<sup>8</sup>, la permeabilidad de la nueva institucionalidad pública y la existencia de una gran cantidad de organizaciones de base socio-territorial (fundamentalmente de la zona sur de la ciudad, como el

<sup>7</sup> Se realizaron relevamientos, y se regularizó el departamento a nombre de quien lo habita. La principal particularidad de este encuadre fue que se sustituía la modalidad tradicional, de regularización a pedido de parte, por un papel activo del IVC, que puerta por puerta incentiva a quienes viven en las unidades a iniciar, en el mismo barrio, los trámites de escrituración.

<sup>8</sup> La nueva constitución de la ciudad de Buenos Aires incorpora el Artículo 31 que establece que: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos; Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva; Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones”.

Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, El comedor Los Pibes, el Movimiento Territorial de Liberación, Delegados de la ExAu3, entre otros) con fuerte capacidad de organización e injerencias a nivel político, lograron la sanción, hacia diciembre del año 2000, de la Ley 341, impulsora de la producción autogestionaria de vivienda popular.

A los fines de instrumentar la Ley 341 a nivel ejecutivo, a través del Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV), la construcción de vivienda popular mediante cooperativas autogestivas se incorporó al repertorio de políticas habitacionales locales, constituyéndose en una real alternativa a la construcción de vivienda “llave en mano”<sup>9</sup> para los sectores populares organizados.

Este programa tiene por objetivo ofrecer créditos hipotecarios a hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional conformados en organizaciones colectivas (cooperativas, mutuales y/o asociaciones civiles). Se trata de un crédito blando destinado al financiamiento de la compra de un terreno -en la totalidad de su costo-, al pago de honorarios de un equipo técnico interdisciplinario y a la construcción del complejo habitacional para sus adjudicatarios (Zapata, 2012). Incluye tanto la realización de obras nuevas como la rehabilitación y el mejoramiento de viviendas ya existente. El Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) opera como aportante financiero y fiscalizador de los procesos de obra y los proyectos son conducidos y ejecutados por los propios adjudicatarios de las viviendas de manera autogestiva, quienes tienen el compromiso de efectuar diversas tareas, entre ellas: trámites administrativos, actividades de formación, contratación de profesionales, búsqueda y elección de inmuebles destinados a la realización de las obras, compra de materiales de construcción, seguimiento de ejecución de obra, -en muchos casos- participación en calidad de mano obra, entre otras. Cada organización debe contratar un equipo interdisciplinario de profesionales que cubra las cuatro áreas del proceso: área construcción<sup>10</sup>, área social<sup>11</sup>, área administrativo-contable<sup>12</sup> y área legal<sup>13</sup>.

Ahora bien, cada gestión de gobierno que estuvo a cargo del Instituto de la

9 Para profundizar sobre los principales antecedentes que dan lugar al proceso de gestación de la Ley 341 y que se remontan a la década del 90, ver Rodríguez M.C. (2009).

10 A cargo de un arquitecto o ingeniero civil encargado de orientar la selección de terreno, desarrollar el proyecto constructivo y dirigir la construcción de la obra.

11 Constituida por trabajadores sociales, sociólogos o psicólogos sociales que intervienen en el fortalecimiento del proceso a partir del diseño y el desarrollo de un proyecto social que sustente el objetivo de construcción que los convocó.

12 Brinda asistencia en la organización de las implicancias administrativas y contables propias del desarrollo del proyecto.

13 Se brinda asesoramiento jurídico durante el curso de la ejecución del proceso.

Vivienda (del GCBA) tuvo una concepción particular de la práctica autogestiva y de cómo ejecutar el programa, que se hizo palpable en estímulos o –en detrimento– de retrocesos de partidas presupuestarias para el funcionamiento del programa (y por ende el devenir del avance de las obras)<sup>14</sup>. No obstante ello, entre los elementos definitorios del Programa se encuentran: i. concebir a las organizaciones sociales como sujetos de crédito; ii. contemplar la participación de los adjudicatarios en la formulación de las normas; iii. la co-participación entre Estado y organizaciones sociales en la ejecución del programa y las obras; iv. la doble finalidad de resolver la problemática habitacional, y fortalecer y fomentar procesos cooperativos; v. la opción de la propiedad colectiva de las viviendas a favor de las organizaciones sociales; vi. la de configurar a la producción autogestionaria como una alternativa viable a la tradicional opción mercantil (Zapata, 2012).

A diciembre de 2013, el programa contaba con 519 cooperativas de vivienda inscriptas, involucrando a más de 10.101 familias con necesidades habitacionales. De este universo de cooperativas de vivienda, 110 de ellas (que involucran a 2.484 familias) habían comprado terreno en la CABA, restando todavía 409 organizaciones sociales (78,8% del universo) que aún no lograron adquirir suelo, y al 2013 aún algunas esperaban. En el grupo de las 110 cooperativas de vivienda y asociaciones civiles que adquirieron terreno, actualmente son 45 las organizaciones sociales que cuentan con terreno ya comprado con fondos del Programa (que representaban el 40,9% de este grupo) pero aún no lograron iniciar sus obras; 41 organizaciones (37,3%) se encontraban con sus obras en construcción (involucrando a 903 familias porteñas), 24 organizaciones (el 21,8%) finalizaron sus obras y 767 familias ya habitando esas viviendas y 4 cooperativas escrituraron de manera individual sus viviendas (74 familias ya están devolviendo el crédito prestado) (Zapata, 2016).

En relación a la localización de los proyectos, como se ve en el mapa a continuación, son muy pocas las cooperativas de vivienda que decidieron adquirir terreno para construir sus viviendas en la comuna n°8 de la Ciudad de Buenos Aires (zona destinada por la estatidad para el albergue de vivienda social). Pues los destinatarios de la vivienda cooperativa que eligieron localizarse en la zona sur de la ciudad lo hicieron en aquellos barrios con excelente accesibilidad a la centralidad urbana (La Boca –como se verá más adelante-, Barracas, San Telmo, principalmente), mientras que el resto directamente eligieron barrios de la zona centro y norte de la urbe.

---

14 Para profundizar en este aspecto del programa ver Zapata (2012).



pre-existente, favoreció notablemente la integración de sus beneficios al entramado urbanístico en el que se insertaron, habilitando un aprovechamiento igualitario de las ventajas comunitarias y urbanas que posibilita una buena localización territorial. En resumen entonces, la Ley 341 y la implementación del PAV construyeron un significativo campo de disputa –en materia de política pública- en la Ciudad de Buenos Aires, pero fundamentalmente, por la apropiación de la centralidad urbana por parte de los sectores populares.

### La política hacia las villas de la ciudad

Desde sus orígenes, las villas fueron objeto de intervenciones estatales signadas por una ambigüedad permanente. Por un lado, toda medida tendiente al mejoramiento de las condiciones de las villas implicaba tácitamente un reconocimiento de su legitimidad y derecho (Bellardi & De Paula, 1986). Por otro lado, el potencial político que implicaba una población considerable y en expansión, suscitaban en los partidos políticos la voluntad de ganar apoyos (Oszlak, 1991). Entre 1955 y 1983, con distintos alcances, con diversas herramientas institucionales y estableciendo diferentes relaciones con los pobladores, la política hacia las villas estuvo mayormente orientada al desalojo y la erradicación. Con la recuperación de la democracia, la política hacia las villas se orientó hacia la radicación e integración urbana, aunque no sin contradicciones y con pocos progresos significativos (Clichevsky, 2003; Vitale, 2009).

No obstante, a partir de la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, la radicación e integración de las villas adquirió status constitucional, plasmándose en el artículo 31 de la Constitución local (citado anteriormente). Además, la sanción de la Ley 148 de 1998 reforzó esta orientación de la política habitacional, al establecer la atención prioritaria a la problemática social y habitacional de las villas (Vitale, 2009). Para dar cumplimiento a esta iniciativa legislativa, el Poder Ejecutivo creó, a partir del Decreto 206 del año 2001, el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas (PRIT), que al año siguiente fue transferido a la órbita de la CMV (Vitale, 2009).

En el año 2008, a partir de la gestión de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la ciudad, el organigrama de la política habitacional se complejizó, en particular en materia de intervención sobre villas. Se produjo un vaciamiento administrativo y financiero del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC, en reemplazo de la CMV), y se dispersaron sus funciones entre una diversidad de organismos. Según

el convenio de cooperación y asistencia firmado entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el IVC y la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) (Resol. IVC 114/08), el Instituto “encomienda” la realización de tareas de urbanización de villas a la CBAS y de obras de emergencia a la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS, dependiente del mencionado Ministerio). Hasta diciembre de 2015, los programas orientados a algún tipo de intervención en villas se encontraban distribuidos en cinco organismos: el IVC, la CBAS, la UGIS, el Ministerio de Desarrollo Urbano y el Ministerio de Desarrollo Social. Estos organismos tenían diferente jerarquía y nivel de autonomía, e intervenían en la problemática villera de la ciudad sin coordinación interna (Rodríguez M. C., et. al, 2015). Esta dispersión de responsabilidades redundó en la multiplicación de los déficits ya padecidos por las villas de la ciudad. A su vez, el presupuesto del GCBA para el año 2009 reduce en algo más de la mitad – respecto a 2008 – las asignaciones destinadas a la ejecución de políticas habitacionales en villas.

### La política hacia los NAUs

Una característica que diferencia a los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAUs) de las villas de emergencia, es que no son reconocidos formalmente por el Poder Ejecutivo para la implementación de políticas de regularización y urbanización. Como expresa Lekerman (2005) la distinción entre villa y asentamiento es definida por oposición, pues mientras en las villas predominan políticas de radicación, en los asentamientos prevalecen medidas tendientes a la expulsión. El Gobierno de la Ciudad ha justificado esta intervención tomando en cuenta dos consideraciones: “la inaccesibilidad al dominio del suelo por ocupar ilegalmente tierras privadas o nacionales’ y ‘ubicarse en espacios topográficamente inadecuados para su urbanización” (Rodríguez M. F., 2011, pág. 50). De esta manera, la denominación “Villa” o “Asentamiento” pareciera constituir y legitimar determinadas formas de intervención estatal (Rodríguez M. F., 2009). Pues los NAUs, no se constituyeron en objeto de política pública a pesar de su condición de hábitat vulnerable; de hecho desde el Estado se impulsaron procesos de desalojos de asentamientos localizados en zonas de renovación y/o recualificación urbana (Rodríguez M. C., et. al, 2015). No obstante esta definición (o falta de ellas), al 2013, algunas organizaciones sociales relevaron la existencia de 56 asentamientos informales en la ciudad, en los que residen, aproximadamente, 73.325 familias (Techo, 2013).

## La incidencia de las políticas habitacionales sobre el territorio: Análisis de casos.

### Los conjuntos habitacionales construidos a partir de 2003 en Villa Lugano

El barrio Villa Lugano se localiza en el límite sudoeste de la ciudad de Buenos Aires. Por su gran cantidad de tierra vacante y por el bajo valor del suelo, desde fines de la década de 1950 hasta la actualidad, se convirtió en locación predilecta para la construcción de vivienda social. En particular de aquella destinada a los sectores de menores ingresos. Los conjuntos de vivienda social incorporaron gran cantidad de habitantes, que en su mayoría no pertenecían originariamente al barrio.

Hasta el año 2003, en Lugano se habían construido 11 complejos habitacionales. La mayor parte de los mismos se realizaron en el marco de operatorias FONAVI.

Lugano alberga el más grande de los complejos habitacionales de la ciudad de Buenos Aires, el barrio General Savio I y II (conocido como Lugano I y II). Construido en 1973, alberga 6.440 viviendas en diez tiras de pabellones de 24 pisos de altura. En estos edificios, que implicaron la construcción de 670.000 m<sup>2</sup>, se calcula que actualmente viven unas 25.000 personas. En el año 1992, la Comisión Municipal construyó 1.496 departamentos más en 11 torres en el perímetro de este complejo, bautizándolo General Savio III (CEDEM, 2005 cito en Ferme, Ostuni y Perea, 2011).

Cerca de la Av. Gral. Paz se localiza el barrio Comandante Piedrabuena, construido entre 1979 y 1981 con un total de 2.100 departamentos. En cantidad de viviendas es el tercer conjunto de mayor magnitud. Este complejo habitacional presenta graves síntomas de deterioro, en gran medida producto de su mala calidad constructiva.

A partir del año 2003, Lugano siguió constituyendo una localización privilegiada para la construcción de vivienda social (Ostuni, 2010). Por un lado, el IVC construyó 192 viviendas para las familias del Barrio Pirelli (ex Villa 17) en un predio contiguo al barrio, delimitado por la Avenida General Paz y las calles Echeandía, Saladillo y Zuviría. Estas viviendas fueron adjudicadas en 2011. Por otra parte, con recursos del Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) se construyeron o están en construcción 1.763 unidades de vivienda, lo que representa un tercio de los proyectos y poco más de la mitad del total de unidades para la CABA en el marco de dicho programa.

Uno de los complejos construidos se trata del Barrio Parque de las Victorias. Este conjunto de 128 viviendas que responde a la tipología de planta baja y tres pisos,

distribuidos en dos módulos, cada uno de ellos con los espacios correspondientes para cocheras. Las viviendas fueron adjudicadas a familias desalojadas de Villa la Dulce, relocalizados de la Villa 20 para la construcción de un polo educativo, y socios de la cooperativa Antares de la Ley 341 (conformada por 15 familias) (Ostuni, 2010).

El otro proyecto es el barrio de Parque Avellaneda, un complejo de 940 viviendas en veinte torres de diez pisos cada una, destinados a programas para clase media, ejecutado a nivel local a través del Programa Viví en tu Casa. Una de las particularidades del proceso de adjudicación de este proyecto fue que fue tercerizado mediante organizaciones sociales que administraron la demanda, tales como Cooperativa Río Iguazú (perteneciente a trabajadores de Prefectura), Cooperativa 23 de Mayo (de trabajadores de la Legislatura porteña), Cooperativa Cosquín (de trabajadores de las fuerzas policiales) y Sutecha (Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la CABA).

Por último, también con recursos del PFCV se construyó el Complejo Carlos Múgica, de 780 viviendas en edificios de planta baja y cuatro pisos, que se destinaron a la relocalización de familias afectadas por el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo a través del ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo)<sup>15</sup>.

Ahora bien, la falta de políticas de mantenimiento del stock de vivienda social construido por el Estado trajo aparejada una nueva problemática habitacional a resolver: el grave estado de precariedad de gran parte de los mismos. Los vicios constructivos, las irregularidades dominiales y consorciales, y la falta de mantenimiento operaron para el rápido deterioro del stock de vivienda social del barrio (Dunowicz, et. al, 2000; Dunowicz & Boselli, 2009).

La sanción de la Ley 177 incluía a tres conjuntos urbanos del barrio: Samoré, Copello y Savio III etapa. Cada uno de estos tenía demandas específicas: en Savio III existían problemas de filtraciones, en Samoré con las facturas de la provisión de servicios.

Poco después de sancionada la Ley 177, los vecinos del barrio Piedrabuena se organizaron y lograron la promulgación de la Ley 1.686 en el año 2005. El barrio Piedrabuena es, luego del Conjunto Soldati, uno de los conjuntos urbanos más

<sup>15</sup> La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) es un organismo público, autónomo, autárquico e interjurisdiccional, que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región y conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo se crea en 2006 mediante la Ley N° 26.168, atendiendo a la preocupante situación de deterioro ambiental de la cuenca. En 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) intimó a ACUMAR a implementar un plan de saneamiento en respuesta a la causa judicial conocida como "Causa Mendoza", reclamo presentado en 2004 por un grupo de vecinos.

deteriorados de la ciudad. Esta Ley, a diferencia de la Ley 177 pone el foco en la cuestión edilicia, promoviendo la rehabilitación estructural del conjunto habitacional.

Este complejo habitacional presenta graves síntomas de deterioro, en gran medida producto de su mala calidad constructiva. Su técnica constructiva favoreció la difusión de filtraciones por paredes, y tuvo serios y extendidos problemas con la conexión de gas, que dieron como resultado la explosión de un comercio, a partir de la cual gran parte de las viviendas permanecieron sin gas durante varios meses (Di Filippo, 2009). Las situaciones de precariedad de las viviendas en este complejo encuentran regularidad en gran parte de los otros grandes complejos del sur de la ciudad.

Ahora bien, no obstante los intentos institucionales de rehabilitación edilicia, cabe señalar que –históricamente– la política habitacional de producción de conjuntos, centrada en la materialización del producto vivienda y su asignación individual familiar, nunca incluyó la definición de componentes vinculados con el proceso de habitar y el mantenimiento posterior. La ley 177 y otras leyes individuales, se sancionaron a instancias de la organización y movilización de los vecinos afectados por las problemáticas cotidianas del deterioro, pero a la fecha, sólo lograron producir acotadas respuestas institucionales. No existe un cambio en la concepción sobre el sentido público del stock de vivienda social construida con recursos públicos y, en consecuencia, una definición política, programática y presupuestaria para encausar la conservación de dicho patrimonio.

MAPA 4. Localización de conjuntos habitacionales del barrio de Villa Lugano. CABA.  
1957-Actual.



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 9. Conjuntos habitacionales localizados en Villa Lugano.

CABA. 1957-Actual.

Año	Nombre del complejo	Ubicación	Destinatarios	Cant. de unidades funcionales	Tipología	Operatoria/Fondos	Situación dominial
1957	Barrio Parque Alte. Brown	Av. Cruz, Cafayate, Berón de Astrada, Av. Lisandro de la Torre	-	468	Individual / planta baja apareada.	Municipal	--
1965	Conjunto urbano Juan José Castro (Parque Alte. Brown – sector A)	Av. Escalada, Crjósotomo Álvarez, Santander, Guardia Nacional	Usuario anónimo de clase media	400	Pabellón	Plan Municipal de Vivienda	Escrituras 252. Sin escriturar 48.
1973	Conjunto urbano Gral. Savio I – II (Lugano I y II)	Av. Fernández de la Cruz, Av. Roca, Larrazabal, Cafayate	Relocalizados por obra pública	6440	Tira de pabellones articulados en quiebre	Municipal – BID – CMV	Savio I: 3.651 escrituras y sin escriturar 157. Savio II, 2529 escrituras y 103 sin escriturar.
1981	Conjunto urbano Cte. Piedrabuena	Av. Gral. Paz, Goleta Sta. Cruz, Subiría, Av. Piedrabuena	Erradicados de villas de emergencia	2100	Hemiciclo de pabellones articulados	PEVE – FONAVI – SVOA – BHN	Escrituradas 1916 y sin escriturar, 184.
1984	Conjunto urbano Cnal. Copello (Parque Alte. Brown – sector B)	Av. Dellepiane, Santander, Miralla, Basualdo	Familias con recursos insuficientes	1138	Torre cruciforme en trama.	FONAVI – CMV	Escrituradas 975 y sin escriturar, 178.
1988	Conjunto urbano Ing. Mascías (Bo. Chilavert)	Av. F. de la Cruz, Murgiondo, L. De la Torre, Chilavert	Familias con recursos insuficientes	392	Tira articulada en paralelo	FONAVI – CMV	Escrituras 331 y sin escriturar 85.

Año	Nombre del complejo	Ubicación	Destinatarios	Cant. de unidades funcionales	Tipología	Operatoria/Fondos	Situación dominial
1989	Conjunto urbano Cardenal Samoré (Parque Alte. Brown – sector E)	Av. Dellepiane, Av. Escalada, Av. Castañares	Familias con recursos insuficientes	1218	Pabellones em quiebre	FONAVI – CMV	Escrituradas 610 y sin escriturar 608.
1992	Barrio Lugano (Villa 20 – manzanas E y H)	Av. F. de la Cruz, Lacarra, Pola, Chilavert	Habitantes Villa 20	144	Tira de dúplex	FONAVI – CMV (autoconstr.)	Escrituradas 142, sin escriturar 2
1992	Conjunto urbano Gral. Savio III (Lugano I y II)	Av. Fernández de la Cruz, Av. Roca, Larrazabal, Cafayate	Familias con recursos insuficientes	1496	Torres en Y	FONAVI – CMV	Edificio 1, 2 y 3 quedan en dominio del IVC 160. Edificios 7, 8, 9, 10 y 11 están 520 escrituradas y 160 sin escriturar
1997	Cooperativa Personal de Subterráneos (I y II)	Av. Escalada 4265 / 4215	Asociados coop. (hasta 90%)	140	Torres	FONAVI – CMV – cooperativa	Escrituradas 140
2009	Conjunto Parque de las Victorias	Av. Fernández de la Cruz 5440	Familias con recursos insuficientes	124	Tiras de planta baja y 3 pisos	PFCV	Escrituradas 104, sin escriturar 20
2009	Barrio Pirelli	José León Suárez, Echeandía, Saladillo, Zuviría	Habitantes Villa 17	192	Tiras de planta baja y 3 pisos	PRIT	Escrituradas 192

Fuente: Elaboración propia en base a diversas fuentes.

## Conjuntos construidos por el Programa de Autogestión de Vivienda en La Boca

El barrio de La Boca se localiza en la comuna n°4, en el límite sudeste de la ciudad. Limita con los barrios de Barracas al oeste, San Telmo al noroeste y Puerto Madero al noreste, y con las localidades de Dock Sud y Avellaneda al sur. De origen inmigrante, popular e industrial, La Boca fue objeto de gran variedad de transformaciones que afectaron a la ciudad desde su formación –inmigración de ultramar, industrialización, desindustrialización, ocupaciones de inmuebles, conventillos, etc.-. En la actualidad, se puede identificar en él un avanzado, aunque todavía limitado a enclaves específicos, proceso de renovación urbana con gentrificación y, en algunas zonas específicas, un cambio en los usos del suelo (de un uso residencial a un uso comercial).

En el momento de la gran inmigración, en La Boca proliferaron los conventillos o inquilinatos. Entre 1869 y 1887 se concentraron allí el 22,9% de los conventillos existentes en la ciudad, involucrando 297 casas de inquilinato que albergaban al 40% de la población (Herzer, et. al, 2008). Para el año 2001, el 17,6% de la población del barrio aún habitaba en este tipo de viviendas, que se convirtieron en un rasgo cultural y urbano distintivo de la zona (Guevara, 2010; Redondo & Zunino Singh, 2008)<sup>16</sup>.

Paradójicamente, los conventillos, en tanto estrategia habitacional de los sectores populares y patrimonio arquitectónico del barrio de La Boca, se convirtieron en el eje de un conflicto social que atraviesa el barrio desde aquellos años. Estos, con fuertes signos de deteriorados, y los numerosos inmuebles ocupados, se constituyeron en la base para la formulación e implementación de una gran parte de políticas habitacionales en la zona, como es el caso del Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) (Rodríguez M. C., 2009)

Específicamente en el barrio de La Boca se concentran 36 de los 110 terrenos adquiridos en el marco del PAV, concentrando allí la mayor cantidad de operatorias

---

<sup>16</sup> El conventillo se caracteriza por localizarse en zonas céntricas, cercanas a las fuentes de empleo. Son habitados por población de bajos ingresos que valora fundamentalmente la localización central de esta tipología, aún a pesar de las condiciones precarias de existencia que la caracterizan -hacinamiento, servicios compartidos, precios de alquiler no tanto por debajo del mercado formal, informalidad en la tenencia, etc.-. Se constituyó en una estrategia habitacional fundamental de sectores populares para satisfacer sus necesidades habitacionales ante las restricciones del mercado inmobiliario y es un elemento fundamental para comprender la identificación de los sectores populares con el territorio y su lucha por la apropiación del espacio barrial (Lacarrieu, 1995). La extensión de esta tipología de vivienda fue posibilitada por la brecha existente entre los ingresos de la población y los alquileres. Eran la única alternativa de hábitat accesible para los sectores de menores ingresos, de ahí su multiplicación acelerada hasta la década de 1930, cuando son reemplazados por las villas miseria que emergen como la forma de hábitat popular más dinámica.

del Programa, con una diferencia notoria con respecto al barrio que le sigue – Barracas con alrededor de 10 (que nuclean 307 viviendas)-, pero de una escala significativamente reducida por cada proyecto. Su particularidad es que han rescatado terrenos y propiedades insertas en la trama urbana, tendiendo a su rehabilitación e integración<sup>17</sup>. De estas 36 cooperativas del barrio de La Boca (417 viviendas), a diciembre de 2013, 21 cooperativas contaban con terreno en el barrio y se encuentran listas para iniciar obra; 7 cooperativas se encontraban en obra; 7 cooperativas finalizaron la obra de complejos habitacionales de escala pequeña (de un promedio de 20 familias) y sus destinatarios ya estaban viviendo en las cooperativas y 1 (la Cooperativa Caminito) ya había escriturado las viviendas de manera individual.

Si bien no fue un programa formulado con el objetivo de promover la rehabilitación, es en el barrio de La Boca en donde se localizan gran parte de las experiencias que existen en el Programa con este tipo de intervención. La mayoría de estas experiencias provinieron de la ejecución de un programa antecesor a la Ley 341, la Operatoria 525, la cual fue absorbida por el PAV. Aquella operatoria preveía el otorgamiento de créditos individuales o mancomunados a ocupantes para acceder a la propiedad de los inmuebles. Sin embargo, esa operatoria se limitó a transferir el dominio, sin implementar mecanismos de subdivisión de la propiedad ni recursos para la rehabilitación de los inmuebles, que se hallaban muy deteriorados, por lo que sólo significó un freno a las acciones de desalojo que sufría el barrio, sin avanzar en la solución definitiva del déficit habitacional. Recién, mediante la Ley 341 se llevaron adelante los procesos de rehabilitación y subdivisión de los inmuebles (Rodríguez M. C., 2009; Guevara, 2010).

Adicionalmente, por la gran concentración de inmuebles enmarcados en la Ley 341 en La Boca, el programa operó como una fuerte intervención en el suelo urbano con un gran potencial transformador y de inclusión para los sectores populares en plena zona objeto de renovación y en la centralidad de la ciudad. Pues el programa se configuró en la zona como una estrategia de disputa por el suelo urbano.

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, el PAV cuenta en el barrio de Parque Patricios con menos cantidad de proyectos (sólo 7 proyectos) que en el barrio de La Boca y Barracas, pero casi la misma cantidad de unidades habitacionales que en La Boca (474 viviendas), pues uno sólo de los proyectos, el de la Cooperativa EMETELE (del MTL), concentra 326 viviendas. Esto responde a una de las particularidad principales con que cuenta la Ley 341, ya que la misma, se caracteriza por la flexibilidad del instrumento centrado en las definiciones que van asumiendo los distintos perfiles de cooperativas involucradas (Zapata, 2012).

MAPA 5. Inmuebles adquiridos en el marco del PAV en el barrio de La Boca. CABA.  
2000-2013.



Fuente: Guevara, 2010.

## La Villa 31

La Villa 31-31 bis ocupa los terrenos ubicados entre las parrillas ferroviarias y el Puerto Nuevo, en el barrio de Retiro. Es la villa más antigua de la ciudad. Sus orígenes se remontan a la década de 1930, y fue receptora, desde entonces, de las diferentes migraciones que llegaron a Buenos Aires (Pastrana, 1980).

Prácticamente desde sus orígenes el destino de la villa y sus pobladores fueron objeto de controversias y disputas, dada la centralidad de su ubicación, cercana a barrios de altos ingresos, infraestructuras de comunicación y transporte, y el centro financiero de la ciudad. De hecho, Retiro se caracteriza por contar con una de las terminales portuarias de la ciudad, tres estaciones cabecera de tren (Mitre, Belgrano Norte y San Martín), la terminal de ómnibus interurbana y una importante presencia de edificios de hoteles internacionales, de oficinas y de vivienda de sectores de altos ingresos.

También por esa centralidad, el crecimiento poblacional e inmobiliario de la villa en las últimas décadas fue uno de los más significativos de la ciudad. Luego de la erradicación impulsada por la última dictadura militar, la Villa 31 se pobló

rápidamente, más que duplicando su población cada diez años. Ese crecimiento -como el de otras villas- se dio en forma concentrada y difusa: por intensificación del uso de suelo ocupado y a través del avance del sector habitacional de la villa sobre terrenos hasta entonces vacantes o destinados a otros usos (Cravino, 2009; Vitale & Ramos, 2011).

A pesar de contar con un apartado específico del Decreto 1001/90 que dispone el otorgamiento de las tierras de Retiro a sus pobladores, la Villa 31 fue recurrente foco de conflictos por el espacio, por su compleja situación dominial y privilegiada localización, sobre la que se proyectaron varios mega-proyectos inmobiliarios<sup>18</sup>. El momento de mayor tensión al respecto desde el fin de la última dictadura fue entre 1995 y 1996, cuando el entonces intendente Jorge Domínguez encabezó el desplazamiento de un sector de la Villa 31 situado en donde hoy se emplaza la autopista Illia. La violencia de la medida, registrada por los medios de comunicación, generó una importante repercusión que incluyó una huelga de hambre de los curas del barrio. No obstante el costo político de la medida, la erradicación parcial se concretó, pero dejó sentado un precedente fuertemente asociado al repudio generado por los desalojos compulsivos de la última dictadura. Pocos meses después del desalojo se empezaban a instalar casillas entre la autopista y las vías de tren en lo que se denominaría Villa 31bis.

Algunos autores y testimonios señalan ese desalojo como alerta, recuperada por los estatuyentes que redactaron la Constitución de la CABA, que en su artículo 31 reconoce el derecho a la consolidación en el lugar de los pobladores de villas (Blaustein, 2001). Este artículo es la base de la Ley 148, sancionada en 1998 por la Legislatura porteña, que establece la “atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHTs)”. Sin embargo, el mismo año se exponía, en el Museo Nacional de Bellas Artes, la maqueta del proyecto ganador del concurso para “rehabilitar” la zona de Retiro, incluyendo el polígono de la Villa 31-31bis, pero sin dar cuenta de solución alguna para sus pobladores. Este proyecto planteaba una intervención a gran escala, en sintonía con los grandes proyectos urbanos que fueron multiplicándose en la década del noventa<sup>19</sup>.

Recién en 2001 se crea la primera operatoria tendiente a ejecutar la Ley 148, el “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas” (PRIT). En gran medida por esa dilación, se comienzan a sancionar leyes, decretos y resoluciones que

---

<sup>18</sup> Ver Cuenya (2011).

<sup>19</sup> Ídem.

aluden a problemáticas de villas particulares, que ya estaban contemplados en su generalidad en la Ley 148<sup>20</sup>, lo que ratifica la legitimidad y legalidad de los reclamos de los pobladores pero dispersa las líneas de intervención y la ejecución de una respuesta integral.

El PRIT se plantea como una “solución integral al problema social, habitacional y urbano en las Villas y NHT de la Ciudad” (Decreto N°206/01). Sin embargo, poco se avanzó en los objetivos postulados, constituyendo un proceso expresivo de la política habitacional de la Ciudad hacia sus villas y su incongruencia con un marco jurídico que reconoce el derecho al espacio urbano (Vitale, 2009). En ese sentido, es sintomático que aun con esas deficiencias la Villa 31 fuera dejada por fuera del ámbito de ejecución del PRIT<sup>21</sup>.

Por la intención más o menos explícita de destinar las tierras ocupadas a otros fines, en las últimas décadas la inversión estatal en la Villa 31-31bis fue escasa, tanto en materia de obras de infraestructura como de provisión de servicios. El tendido de cloacas con el que cuenta buena parte del sector “histórico” se llevó a cabo con materiales provistos por el GCBA y mano de obra local. Asimismo, es usual la intervención directa de los vecinos para resolver distinto tipo de problemas derivados de una infraestructura deficitaria; desde la deposición de residuos o el tendido eléctrico, hasta comedores y guarderías comunitarias. En varios casos, este tipo de iniciativas comunitarias son posteriormente institucionalizadas e incorporadas a la órbita estatal -generalmente del GCBA- (Acosta, Krichmar, & Vitale, 2008; Vitale & Ramos, 2011).

En 2007, meses después de una masiva marcha de pobladores de la Villa 31 a las sedes de los Ejecutivos local y nacional, se abrió una instancia de diálogo con el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), que tiene bajo su jurisdicción la mayor parte de las tierras en las que se ubica la Villa 31-31bis. Esa negociación se desarrolló en el contexto del proceso electoral para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad. En campaña, Mauricio Macri, quien ganaría las

<sup>20</sup> Por mencionar algunos casos: Ley N° 403/00, crea el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14; Ley N° 1770/05, afecta polígonos a la urbanización de la Villa 20 y modifica el Código de Planeamiento Urbano con respecto a terrenos afectados a la construcción de viviendas; Decreto N° 2136/06, Programa de recuperación de los terrenos de la Reserva Ecológica (afectando a la Villa Rodrigo Bueno); Decreto N° 274/07, Programa de Ayuda de Villa El Cartón y Villa Soldati/AU 7; Decreto N° 306/07, contratación del Servicio de Higiene Urbana en las Villas de emergencias identificadas como 3, 6, 15, 17, 19 y 20; Resolución N° 158/07, contratación del servicio público de higiene urbana en las villas de emergencia identificadas como 3-6-15-17-19 y 20. A fines del año pasado se sancionó la Ley N° 3.343, para la urbanización de la Villa 31-31bis.

<sup>21</sup> Esta información se condice con el análisis del rendimiento presupuestario del PRIT en las Cuentas de Inversión, en el que no se identificaron obras en la Villa 31-31bis.

elecciones, declaró su voluntad de erradicar la Villa 31 –ver Página 12 (Redacción Página 12, 2007; Redacción Página 12 (1), 2007), Noticias Urbanas (Redacción Noticias Urbanas, 2007), Clarín (Redacción Clarín, 2007), La Nación (Redacción La Nación, 2007)-. La expectativa generada por el diálogo con el organismo nacional, que resultaba acrecentada por el amenazante contexto, no tardó en frustrarse: el mismo día de la firma del primer convenio-marco entre los vecinos y el ONABE, el funcionario responsable se ausentó y no volvió a abrir instancias de diálogo.

Pero la nueva decepción decantó en la consolidación de un espacio multisectorial: la Mesa por la Urbanización de la Villa 31. Desde su inicio este espacio recibió el impulso de varios vecinos, ex-delegados, ONGs de activismo judicial (Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos –COHRE– y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia –ACIJ–), además de profesionales y equipos de universidades nacionales.

A fines de 2008, y en consonancia con la enunciada voluntad erradicadora, la cabeza del Ejecutivo porteño interpuso un recurso judicial para detener las construcciones en el barrio, lo que derivó en la prohibición de la entrada de materiales. Esta medida, sumada a la acumulación de postergaciones, llevó a una protesta impulsada desde la *Mesa por la Urbanización*: el corte durante más de ocho horas de la Autopista Illia en reclamo de la apertura de instancias de diálogo con el GCBA para dar solución a necesidades inaplazables y para instalar la demanda de urbanización del barrio –Clarín (Redacción Clarín, 2008) y Página 12 (Redacción Página 12, 2008)-. La airada primera respuesta del Ejecutivo local, sin embargo, fue reemplazada algunas semanas después por la apertura de una instancia de negociación con referentes barriales de la Villa 31-31bis.

Esas instancias de diálogo contaron con la participación de los Ministros de Desarrollo Social y de Ambiente y Espacio Público; este último, por discutible que resulte su pertinencia con respecto a problemáticas como los servicios e infraestructuras, o sobre la propia urbanización, fue el responsable fundamental de las pocas acciones del GCBA desarrolladas en la Villa 31-31bis. Esta confusión de agencias intervinientes se explica en el marco de la reformulación de la distribución de competencias entre los organismos estatales que es marca de la gestión macrista<sup>22</sup>.

En paralelo, a instancias de la presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña –y con el apoyo de la *Mesa por la Urbanización*-, empieza a

<sup>22</sup> Para profundizar en esta fragmentación institucional, ver Rodríguez M.C. *et al* (2011).

avanzarse en una propuesta de ley de urbanización de la villa que toma como base el pre-proyecto elaborado por un equipo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires (UBA), dirigido por el Arquitecto Javier Fernández Castro. Este proyecto se empieza a desarrollar a partir del trabajo del equipo técnico y el impulso de espacios participativos con vecinos del barrio, tomando como modelo algunas de las intervenciones realizadas en *favelas* de Río de Janeiro -ver Página 12 (Lipcovich, 2010)-.

Es así que a fines del año 2009 la Legislatura sancionó la Ley 3.343, que plantea la regularización e integración urbana de la Villa 31-31bis respetando la mayor parte de la trama existente, es decir, la autoconstruida por los vecinos. La instancia encargada de llevar adelante lo establecido en su texto es la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31-31Bis”. Si bien se llevaron adelante reuniones de la Mesa de Gestión y Planeamiento, no se registraron avances sustantivos, aunque permitió el desarrollo de discusiones sobre problemáticas barriales cuya solución es precondition para el desenvolvimiento del proceso planteado en la ley (Vitale, 2009; Vitale & Ramos, 2011).

En paralelo a la discusión del dictamen de aplicación de la Ley 3.343, en junio de 2010, el Jefe de Gobierno sancionó el Decreto 495, por el que crea el “Programa de Mejoras para las Villas 31 y 31 Bis”, en principio bajo la órbita del Ministerio de Ambiente y Espacio Público y hasta diciembre de 2015 ejecutado a través de la Secretaría de Hábitat e Inclusión –SECHI- (creada en 2011 dentro del Ministerio de Desarrollo Económico).

Asimismo, en los últimos años se fue intensificando la presencia de diferentes agencias del Gobierno Nacional, desde Centros de Asesoramiento Jurídico hasta oficinas de ANSES, enmarcadas en el Plan AHÍ, “Plan Nacional de Abordaje Integral”, coordinado por la Ministra de Desarrollo Social<sup>23</sup>. La intervención más notable de este Plan es el operativo de Policía Comunitaria, bajo la órbita del Ministerio de Seguridad.

Por último cabe señalar que la brecha existente entre el reconocimiento normativo de demandas de mejora urbana y habitacional, y su escasa ejecución tiene como secuela la extensión de la apelación al Poder Judicial para reclamar frente a esa situación. En ese sentido, y como ejemplo, desde 2006 las ONGs ACIJ y COHRE vienen llevando adelante causas que dan cuenta de reclamos de derechos

<sup>23</sup> Decreto 621/2008; ver <http://www.desarrollosocial.gob.ar/planahi/157>

que tienen como parte demandante a pobladores de la Villa 31-31bis. Para 2009 estaban en curso al menos nueve demandas y medidas cautelares, con diferentes objetivos: prestación de servicios públicos (riesgo sanitario, Exptes. N°20898/0 y 24045/1; provisión de agua, Exptes. N°20898 y 31796/0; transporte escolar, Expte. N°32839/0), antidesalojos (para la manzana 107, Expte. N°30514/0; sobre todo el polígono de la Villa, Expte. N°31699/0); y sobre las elecciones de representantes barriales (Expte. N°31699/0).

El volumen de los reclamos judiciales –no sólo de la Villa 31-31bis-, llevaron al Fuero en lo Contencioso y Administrativo de la CABA a crear una “Secretaría *ad hoc* de Derechos Sociales y Económicos” (conocida como “Secretaría villera”); inicialmente a cargo del Juez Andrés Gallardo y actualmente bajo la responsabilidad de la Jueza Elena Liberatori.

## Villa 19

La Villa 19 fue probablemente la primera villa de emergencia que se formó en el barrio de Villa Lugano, asociada a la fábrica textil INTA, instalada en la zona en 1944.

La incipiente urbanización se produjo durante la década de 1950, a través de un proceso de ocupación paulatina del suelo por parte de familias provenientes, en su mayoría, del interior del país, y se intensificó a partir de 1965. El acondicionamiento de los terrenos como la autoconstrucción de las casas pareció resolverse, en general, de manera individual por cada familia (Arqueros Mejica, 2013; Di Virgilio, et. al, 2011; Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, 1999; 2000; Ministerio de Cultura, 2006).

Por su ubicación, a la entrada de la ciudad para quienes arribaban desde el aeropuerto de Ezeiza, la villa fue prácticamente erradicada durante el último gobierno militar, resistiendo solamente 108 de los aproximadamente 9.000 vecinos que vivían en ese entonces.

Con el restablecimiento de la democracia, INTA se fue repoblando y todas las condiciones habitacionales que habían sido totalmente destrozadas comenzaron progresivamente a ser reconstruidas<sup>24</sup>.

Como parte del proceso de puesta en valor de la zona sur y particularmente del barrio de Villa Lugano, las primeras intervenciones urbanísticas orientadas al mejoramiento de la zona se concentraron en las villas de emergencia. En ese marco,

<sup>24</sup> Para ampliar el desarrollo histórico de Barrio INTA puede consultarse Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires 1996 y 2000.

a mediados de 1993 se pone en marcha el Plan de Radicación de Villas e INTA quedó incorporado a la iniciativa, y en diciembre de ese mismo año la CMV firma un convenio con la Asociación Civil Villa 19 (Di Virgilio, et. al, 2011; Asociación Civil Villa 19-Barrio INTA, 1996).

Las sucesivas iniciativas tendientes a la radicación se caracterizaron por cierto desfase entre la regularización de la trama urbana y el saneamiento del dominio de los terrenos en favor de sus propietarios individuales, aunque ambos procesos estuvieron signados por serias dificultades. Las obras de mejoramiento, a su vez, fueron extremadamente lentas y estuvieron plagadas de inconvenientes en la implementación, ya sea por ineficiencias en la ejecución como por conflictos entre los propios vecinos (entre viejos y nuevos habitantes) y con la comisión vecinal (como mediadora entre los vecinos y el IVC).

A lo largo de la década del 2000 el IVC avanzó en el proceso de reordenamiento parcelario y apertura de calles. La ausencia de espacios vacantes para relocalizar a las familias dificultó la implementación del programa. En ciertos casos el IVC relocalizó algunos hogares afuera de INTA, y en otros, trasladó a los hogares a terrenos desocupados por familias relocalizadas en otros sectores de la ciudad. A comienzo de la década, la construcción de viviendas nuevas era llevada adelante por las propias familias, a través de procesos de autoconstrucción, con materiales provistos por el municipio. Para mediados de los 2000, el IVC comenzó a impulsar la formación de cooperativas para la construcción de las viviendas así como para la realización de otras obras en el marco de los procesos de reurbanización, aliviando el peso que la autoconstrucción implicaba para las familias afectadas (Arqueros Mejica, 2013).

En ese marco, las intervenciones de reordenamiento parcelario se complementaron con la construcción de veredas, la pavimentación de calles y con la construcción de un centro de salud (el CESAC N°29) que reemplazaría la sala de primeros auxilios “San José”. Sin embargo, ésta última obra quedó inconclusa cuando la empresa encargada de la construcción se retiró por problemas con el GCBA en los pagos (Arqueros Mejica, 2013).

En el 2008 el barrio quedó bajo la órbita del Programa PROSUR Hábitat, dependiente de la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS). A su vez, ese mismo año, comenzó a intervenir en el barrio la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) a través de “acciones de emergencia”, consistentes en el suministro de agua a través del llenado de tanques, el envío de camiones vector para desagotar cloacas, y la formación de cooperativas de trabajo para resolver los cortes de energía y mantener

la limpieza del barrio (Arqueros Mejica, 2013).

La intervención de la UGIS y de la CBAS –y también del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y posteriormente, de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI)- en el barrio, implicó una fragmentación de las funciones y responsabilidades de los organismos estatales. Esto tendió a complejizar la trama burocrático-administrativa de los procesos de regularización (Arqueros Mejica, 2013).

A pesar de que el proceso de regularización urbana del barrio fue lento y conflictivo, para el año 2008, ya contaba con la mayoría de los avances que presenta en la actualidad. Se había realizado el tendido de servicios públicos (agua, cloacas y electricidad), abierto y asfaltado la mayor parte de las calles, se había generado una línea de edificación regular en las viviendas frentistas, se avanzó en el reordenamiento parcelario de algunos sectores del barrio y se construyó la sede de la Comisión Vecinal (Arqueros Mejica, 2013).

Por lo tanto, la gestión macrista del gobierno tuvo escasa participación en este proceso de radicación. De hecho, en el marco del PROSUR Hábitat se desarrollaron solamente intervenciones de tipo cosmético, paliativo e intervenciones de tipo simbólicas, finalizando en muchos casos, obras que se habían iniciado en períodos anteriores, como el caso del CESAC N°29 (Arqueros Mejica, 2013).

En cuanto a la regularización dominial de las tierras, en INTA este proceso fue propuesto por el IVC en el año 2007. Sin embargo, luego de lograr la designación catastral de las manzanas, y cuando se estaba por avanzar en la transferencia de la propiedad a los habitantes de las manzanas que se encontraban parceladas, el proceso se interrumpió al transferirse el barrio a la órbita del programa PROSUR Hábitat. En el año 2012, cuatro años más tarde, la iniciativa fue finalmente retomada por la CBAS, pero hacia el año 2013, el proceso de escrituración de los terrenos del barrio alcanzó a una ínfima cantidad de hogares (Arqueros Mejica, 2013).

Para desarrollar este proceso el Gobierno local impulsó la sanción de la Ley 4.232/12 de creación del Distrito U-Barrio INTA, flexibilizando las regulaciones establecidas en el distrito U31 para el desarrollo de intervenciones de regularización urbana y dominial. Este distrito tampoco incluye regulaciones acerca de las formas y procedimientos del proceso de regularización dominial, que quedan a criterio del organismo que gestiona el proceso –en este caso, la CBAS-. De esta forma, las familias carecen de protección respecto a los plazos de pago y valor de las cuotas, así como de seguridad en la tenencia futura del inmueble (Arqueros Mejica, 2013).

A su vez, el U-Barrio INTA permite transferir la propiedad de los lotes sin

normalizar los servicios públicos, que son deficitarios, esperando que los habitantes de INTA, incentivados por el saneamiento del dominio y la seguridad en la tenencia, regularicen por sí mismos los problemas con las empresas estatales y privadas correspondientes (Arqueros Mejica, 2013).

Mientras la regularización dominial avanza con lentitud, como producto del proceso de mejoras en el barrio, continúan dinamizándose los mercados de compra-venta y de alquileres, incentivando la densificación y verticalización en el barrio.

### El Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno.

El asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno se ubica en la Avenida España al 1800 en un área correspondiente a la Costanera Sur de la ciudad de Buenos Aires. Linda con la Reserva Ecológica y con la ex ciudad deportiva de Boca Juniors, a pocos metros del barrio de Puerto Madero.

Sus primeros pobladores arribaron al lugar a principios de la década del '80 cuando era una zona depreciada (Carman, 2007; Carman & Jacobino, 2008). Este área -que había funcionado como antiguo Paseo Costanero y que posteriormente quedó abandonado tras fracasar un proyecto de obra pública a fines de la década de 1970- recobró valor hacia fines de los años '80 con la creación del Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica, y en los '90 con la puesta en marcha de la reconversión del viejo puerto de la ciudad en el lujoso barrio de Puerto Madero. A partir del año 1997, este proceso de renovación urbana se extendió hacia el sur del corredor costero a raíz de la compra de los predios de la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors ubicados en la zona de la Costanera Sur por parte de la empresa "Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima" (IRSA)<sup>25</sup>, con el objetivo de impulsar la construcción de un complejo habitacional de alta gama que incluyera comercios, hoteles, espacios verdes y recreación náutica, bajo el nombre de "Solares Santa María" o también conocido como "Santa María del Plata". A lo largo de los años, IRSA ha insistido en la presentación de este mega-emprendimiento urbano en la Legislatura de la Ciudad a los fines de que el mismo pueda ser aprobado, aunque hasta el momento no ha sido concretado<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> IRSA es una de las empresas inversoras en bienes raíces más importantes de la Argentina centrada en la adquisición, desarrollo y puesta en valor de terrenos orientados a emprendimientos tales como edificios de oficinas y residenciales, hoteles y centros comerciales, entre otros (Rodríguez M.F., 2010).

<sup>26</sup> Este proyecto de desarrollo urbano requiere para su realización de la modificación del Código de Planeamiento Urbano motivo por el cual ha sido presentado y debatido en la Legislatura de la Ciudad. Si bien el Bloque del PRO apoya de manera considerable este desarrollo urbano, han sido varias las críticas impulsadas por diversos diputados. El argumento se centra en que sólo se favorece a los intereses de una

En este contexto, la presencia hasta entonces invisible de la villa Rodrigo Bueno comenzó a tornarse problemática, al mismo tiempo que su población experimentaba un continuo crecimiento. De acuerdo a los censos realizados por diferentes organismos estatales, para el año 2001 la población residente en Rodrigo Bueno era de 418 personas alcanzando en el año 2002 a unas 529 personas según registros de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta cifra fue en aumento, pues el Censo de 2010 ha registrado un total de 1.795 personas en el asentamiento, en su mayoría provenientes de Paraguay, Perú y del interior del país.

Con respecto a las viviendas, éstas presentan una consolidación constructiva importante. Muchas de ellas están construidas con hormigón y cerramientos de ladrillos (Szajnborg, et. al, 2005), asimismo pueden observarse construcciones en altura de dos y tres pisos. Un aspecto a señalar es que el tipo y la calidad de la vivienda están asociados a la inserción que tienen los habitantes en el mercado laboral. Las personas que se dedican al cartoneo o que sólo cuentan con un subsidio estatal viven en casillas más precarias y pequeñas, situación que los diferencia de aquellos que están empleados o son albañiles, cuyas viviendas son construidas con material. Con respecto a los servicios, no se registra conexión de agua formal y se advierte la utilización de pozos ciegos y camiones atmosféricos, provistos por el Gobierno de la Ciudad (Rodríguez M. F., 2010).

El proceder del Estado en torno al asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno ha pendulado entre la omisión y las dinámicas de expulsión, en función de los procesos de transformación urbana y de los intereses en juego en cada momento. En este marco, podemos clasificar la intervención estatal en este territorio bajo tres modos: a) Invisibilización-Tolerancia, b) Visibilización-Intolerancia, c) Visibilización-Tolerancia (al menos aparente) (Rodríguez M. F., 2010).

Durante los años '80 y '90, el GCBA se limitó a responder a las necesidades más elementales de esta población, en un marco de cierta invisibilización y tolerancia hacia ellos, pues hasta ese momento esos predios carecían de interés económico para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios. Desde sus inicios, fueron los primeros pobladores -y posteriormente los nuevos habitantes que arribaron tras la crisis de 2001- quienes debieron rellenar esos predios y construir por sus propios medios sus viviendas. Si bien el GCBA contribuyó en situaciones puntuales a la

---

empresa y de los sectores minoritarios de la población en un contexto donde la ciudad presenta una gran cantidad de familias desprovistas de viviendas y con déficit habitacional; a la vez que la existencia de este emprendimiento podría afectar a la Reserva Ecológica y "peligrar" la permanencia de los habitantes del asentamiento Rodrigo Bueno.

entrega de materiales sus prácticas fueron atomizadas y paliativas. En este marco, el poder público orientó una política de omisión donde prevalecía la tolerancia a la ocupación, a la vez que, se tendió a invisibilizar las necesidades y demandas de esta población que implicaran intervenciones más integrales y garantizaran su permanencia definitiva en el lugar. No obstante, este tratamiento indiferente por parte del Estado hacia los habitantes comenzó a cambiar notablemente a partir del 2004 cuando la zona del asentamiento pasó a despertar el interés de diferentes inversores, adquiriendo esos predios un rol importante en la dinámica de la ciudad (Rodríguez M. F., 2010).

El cambio de posición del Estado hacia esta población se hizo notorio en los primeros años del 2000, cuando estos predios comenzaron a adquirir un interés especial por parte de ciertos inversores urbanos, hecho que implicó una mayor visibilización del asentamiento pero también una mayor intolerancia hacia estos habitantes. En el año 2005, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires procedió a efectuar un proceso de desocupación de predios, otorgando a las familias un subsidio habitacional o un crédito hipotecario. Para llevar adelante esta medida, la Secretaria de Desarrollo Social formó, en septiembre de 2005, una Unidad Ejecutora con oficinas cercanas al asentamiento. A pesar de la disposición de acordar una desocupación negociada, los intentos de efectuar un traslado pacífico fracasaron pues la falta de información acerca de los créditos y las permanentes limitaciones para su acceso, sumado a la carencia de un equipo institucional que trabajara con los vecinos sobre una salida cooperativa, hizo que varias familias rechazaran el subsidio, único método realmente existente por parte del Estado. Ante la negativa de los vecinos a recibir el subsidio, la unidad de gestión comenzó a desplegar un conjunto de acciones intimidatorias –instalación del miedo bajo amenaza verbal del desalojo, agravamiento de las condiciones de vida, presencia de vigilancia policial, negociación individualizada (no colectiva) en las oficinas, demolición de viviendas- tendientes a acelerar este proceso de desocupación. No obstante, a través de la organización de los vecinos y el acompañamiento de los abogados de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), se dio lugar a la existencia de un amparo judicial en el cual la Jueza en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, Elena Liberatori, exigía al Estado la suspensión de la operatoria.

En marzo de 2011, la Jueza dictó sentencia al amparo<sup>27</sup> y anuló los decretos que

---

27 Con esta sentencia al amparo a favor de los vecinos del barrio Rodrigo Bueno ante el proceso de expulsión, se declararon nulos de nulidad absoluta e insanable los Decretos 1247/05 y su modificatorio

justificaban el desalojo del predio, a la vez que dispuso la inclusión de Rodrigo Bueno al programa de urbanización de villas, dentro de los alcances de la Ley 148, y ordenó al actual Gobierno de la Ciudad a presentar, en un plazo de 120 días, un plan de integración urbana y social del barrio. Esto da cuenta de una cierta visibilización-tolerancia hacia la población del asentamiento por parte de los poderes legislativo y judicial. Por un lado, desde el poder legislativo se ha observado la colaboración y acompañamiento de ciertos bloques hacia los habitantes de Rodrigo Bueno. Conjuntamente con organizaciones y funcionarios, los vecinos del asentamiento debatieron la redacción de un proyecto de ley que plantea la reurbanización con criterios de radicación definitiva del barrio, proyecto que fue presentado en la Legislatura por la diputada Rocío Sánchez Andía (presidente en ese momento de la Comisión de la Vivienda de la Legislatura Porteña) y que ha contado con el apoyo de Proyecto Sur, el bloque de la Coalición Cívica y el Frente para la Victoria<sup>28</sup>. Por el otro, desde el poder judicial también se dieron muestras de un reconocimiento hacia esta población como sujetos de derecho, tanto con el fallo de la Jueza Liberatori como también con el proceso de intervención judicial<sup>29</sup> que tuvo lugar en el barrio en el 2011-2012 con el objetivo de impulsar la elección formal de los delegados a los fines de que éstos pudieran desempeñarse como interlocutores válidos ante el Estado en representación de los reclamos y demandas de los habitantes del barrio<sup>30</sup>. La elección de delegados se realizó el 25 de marzo de 2012 y contó con la participación

---

Nro. 2136/06 –que habían dado lugar al proceso de desalojo del año 2005- por ser contrarios a la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (bajo cualquier modalidad de su organización institucional, centralizada, descentralizada, desconcentrada) deberá abstenerse de efectuar desalojos o llevar adelante cualquier medida de carácter segregativo o expulsivo en relación a los moradores del Barrio Rodrigo Bueno de Costanera Sur. Sentencia amparo. JUZGADO 1ra INST. EN LO CONTENCIOSO ADM. Y TRIB. N° 4. Firmante: Elena Liberatori. EXP 17699 /o. ZARATE VILLALBA JUAN RAMON Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA).

28 Ver Diario Tiempo Argentino, (Vecinos de la Rodrigo Bueno debatieron la urbanización, 2010).

29 Desde el Juzgado N° 2 Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad a cargo de la Jueza Elena Liberatori se procedió a la intervención judicial en el barrio con el objetivo de brindar acompañamiento a los vecinos para impulsar formalmente el proceso eleccionario. El interventor, Arquitecto Castellano, junto con su equipo técnico (arquitectos, sociólogos y abogados) estuvieron asistiendo a los vecinos y realizando asambleas para definir el reglamento eleccionario.

30 Este proceso de intervención judicial tiene sus antecedentes en el año 2008 cuando el Presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad, Facundo Di Filippo, promovió una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad ante el incumplimiento de la Ley 148/98 normativa que establece la atención prioritaria a la problemática social y habitacional de las villas y barrios precarios, y con ello, la importancia de conformar una Comisión Coordinadora Participativa –integrada por representantes del Ejecutivo, del Legislativo, y representantes de cada villa electos en comicios regulares, como también representantes de la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI) y del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados- para el proceso de urbanización y regularización dominial (Ver Ley 148). Este amparo impulsado por Di Filippo recayó en el Juzgado N° 2 de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario a cargo del Juez Gallardo, quien dio comienzo en el año 2009 al proceso de intervención judicial en las primeras villas: 31 y 31 bis, 1-11-14 y 3 (Arqueros Mejica, et. al, 2011).

del 64% de los electores habilitados quienes eligieron a 16 delegados, a razón de cuatro por manzanas; proceso eleccionario que contó con la supervisión de la Jueza Liberatori. De esta manera, los delegados tienen la responsabilidad de participar de la Comisión Coordinadora Participativa (CCP) para cumplimentar el fallo de 2011 de la Jueza que obliga al Gobierno de la Ciudad a iniciar el proceso de urbanización del asentamiento.

Ahora bien, como respuesta a este dictamen judicial, el Jefe de Gabinete del GCBA –en ese entonces, Rodríguez Larreta- procedió a comunicar que se apelará el fallo, cuestionando la convalidación de las tomas de tierra a partir de la transferencia del dominio del suelo<sup>31</sup>. A su vez, a raíz de la apelación del GCBA, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires revocó la sentencia de urbanización del barrio Rodrigo Bueno. Las argumentaciones en torno a este fallo parten de una ausencia de reconocimiento a la preexistencia de la villa respecto de la Reserva Ecológica, sin considerar el proceso socio-histórico de la conformación de la población. Asimismo aducen la posibilidad que otorgó el GCBA a estos habitantes de trasladarse voluntariamente del lugar mediante una cobertura habitacional, cuando hay sobradas pruebas de que se efectuó un desalojo parcial pseudocompulsivo que tendió a vulnerar aún más la situación de todos los habitantes lejos de resolver las problemáticas de los mismos. Un aspecto importante a señalar de las argumentaciones de estos magistrados remiten a las facultades de los poderes; pues éstos sostienen que por razones de carácter constitucional es el Poder Legislativo el que tiene la potestad para diseñar la urbanización de la Ciudad de Buenos Aires. En esta justificación no ponen en consideración la existencia de la Ley 148 sancionada en 1998 que establece precisamente un tratamiento prioritario que garantice la urbanización de las villas de la ciudad a la vez que se omiten las limitaciones de la propia política habitacional impulsada desde el GCBA en torno a garantizar el derecho a la vivienda y a la ciudad de los habitantes de villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires<sup>32</sup> (Rodríguez M. F., 2010 y 2011).

---

<sup>31</sup> Ver Diario Infobae, (Redacción Infobae, 2011).

<sup>32</sup> Para mayor información leer Declaración por Fallo sobre urbanización Barrio Rodrigo Bueno realizada por el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones del Gino Germani en rechazo al presente dictamen (Área de Estudios Urbanos, IIGG-UBA, 2014).

## Reflexiones finales. Políticas diferenciadas según la localización intra-urbana.

### Tendencias estructurales de la pos-convertibilidad.

A lo largo de las páginas precedentes se analizó la evolución de las formas deficitarias del hábitat popular y las características que asumieron las políticas habitacionales orientadas a los sectores de menores ingresos en la ciudad de Buenos Aires entre el 2003 y el 2013.

En la primera parte del documento, se caracterizó la dinámica demográfica y la evolución del déficit habitacional en la ciudad de Buenos Aires. El crecimiento poblacional de la ciudad en el período comprendido entre 2001 y 2010 fue leve, pero las villas y los asentamientos fueron los sectores urbanos que más aumentaron su población. Prácticamente la mitad de los habitantes que la ciudad incorporó en la última década residen en formas deficitarias de producción social del hábitat. Este es el rasgo predominante de los efectos dinamizadores de la posconvertibilidad, pues el poder atractivo de la ciudad como generadora de oportunidades de empleo e ingresos para los sectores populares, no fue acompañado por una capacidad efectiva de resolución plena de las necesidades habitacionales de los mismos. El incremento de los precios de las viviendas en dólares, por encima de los aumentos salariales en pesos, explica en gran parte el crecimiento del déficit habitacional, sumado a las restrictivas definiciones de la política crediticia hipotecaria, de carácter prácticamente inexistente (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013). Los sectores de ingresos bajos y medios experimentaron cada vez más dificultades para acceder a una vivienda a través del mercado formal, y se vieron empujados a satisfacer sus necesidades habitacionales a través de procesos de producción social del hábitat y/o del mercado informal de hábitat, en muchos casos a partir del alquiler de piezas en villas y asentamientos.

Las características asumidas por las políticas sectoriales específicas de hábitat en la ciudad, constituyeron el otro factor determinante. Su análisis, a partir del año 2003, da cuenta de la incapacidad que tuvo la política habitacional para contener el proceso de deterioro de la situación habitacional de su población, dando continuidad a ciertas definiciones estructurales de larga data. La falta de políticas regulatorias del suelo y las tensiones políticas que se generaron entre el gobierno nacional y el gobierno local a partir del año 2007, redujeron la gravitación de políticas como el

Plan Federal de Construcción de Vivienda en la ciudad. A su vez, a partir del año 2007, el Poder Ejecutivo llevó a cabo un reacomodamiento del organigrama de las agencias estatales responsables de la política habitacional, que dieron por resultado una dispersión de responsabilidades, que sumada a la disminución presupuestaria de las partidas asignadas a la política de vivienda social y a las orientadas a villas y asentamientos, deterioraron las capacidades estatales de intervención sobre la problemática del hábitat.

Datos recopilados en Rodríguez M.C., et. al (2015) dan cuenta de lo acotado de la escala de intervención de las políticas de vivienda de la etapa, pues en total, desde el año 2000 hasta el 2013, mediante los distintos programa de producción de vivienda de produjeron 3.279 unidades habitacionales, es decir, un promedio de 234 viviendas por año (en una ciudad con un déficit habitacional de más de 600 mil personas (Zapata, 2012; Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013)). Además, es menester tener en cuenta en este cálculo, que a 1.359 viviendas se accedió mediante un crédito hipotecario bancarizado a sectores con cierta capacidad de demostración de ingreso, por lo que la respuesta estatal al déficit habitacional en el período analizado es paupérrimo para los sectores de menores ingresos de la ciudad.

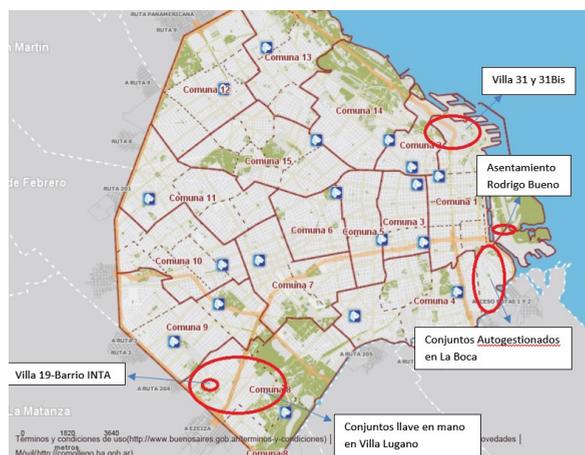
No obstante, en este cuadro de situación, resulta importante señalar también, que la operatoria de mayor ejecución ha sido aquella sostenida e impulsada en forma directa por sus adjudicatarios organizados, la Ley 341 colectiva y el Programa de Autogestión de la Vivienda. Pero a pesar del dinamismo que logró conseguir el PAV en los primeros años de la posconvertibilidad, se vio truncado por la falta de una política de regulación del valor del suelo urbano o, en su defecto, por la falta de un manejo con criterio social del banco de inmuebles del gobierno local, puesto al servicio de las organizaciones sociales demandantes de vivienda.

### El papel de la localización intraurbana.

El predominio de intervenciones de corte neoliberal, se expresaron en la posconvertibilidad en el incremento del precio del suelo, el reforzamiento de la centralidad urbana de la CABA, la dinámica y características de la producción de obras nuevas y su concentración en pocos barrios de la zona norte, junto con el despliegue de políticas urbanas que, orientadas a “incorporar el sur al norte” impulsaron procesos de valorización y renovación urbanas que tendieron a disminuir las diferencias en la renta del suelo entre los barrios de la ciudad, impulsando la

transformación de aquellos barrios del sur donde se localizan mayoritariamente los sectores populares bajo las distintas tipologías aquí estudiadas (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013). Sin embargo, este proceso transcurrió en oleadas temporalmente diferenciadas en dirección este-oeste generando efectos diferenciados en las Comunas n°1, n°4 y n°8. En el primer caso, el efecto de la ampliación del área central con el emprendimiento de Puerto Madero, área de máxima valorización de la ciudad, instala una dinámica dual y de fuertes contrastes con la histórica villa 31 y el NAU Rodrigo Bueno. En la comuna n°4, área sur pericentral donde se localiza el barrio de La Boca, se incentivan procesos de renovación urbana que promueven efectos gentrificadores y su repoblamiento por sectores de mayores ingresos, acentuando la disputa por la permanencia de los grupos de más bajos ingresos, como los habitantes de conventillos, inquilinatos y casas ocupadas. Las operatorias de la Ley 341, expresan la disputa por la apropiación y permanencia en dicho barrio. En tanto que la comuna n°8, área sur-oeste de la ciudad, histórica y sostenida receptora de la intervención estatal de conjuntos habitacionales junto con la extendida autoproducción de la población de villas (como Villa 19-Barrio INTA), ambas tipologías asentadas sobre la base de la mayor concentración de suelo de propiedad pública, ha reforzado un carácter segregado de patrones más clásicos (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013; Rodríguez, M.C., 2015; Herzer H., 2008; Cosacov, et. al, 2011).

MAPA 6. Localización de casos de estudio por comunas. CABA.



Fuente: Elaboración propia.

El análisis de los impactos de las políticas habitacionales sobre un conjunto heterogéneo de casos, que responden a diferentes tipologías de producción social del hábitat, en estas tres situaciones urbanas (área central, área sur peri-central y área sur-oeste) permite identificar la relevancia de la localización en el abordaje de las políticas de vivienda, demostrando cómo las acotadas acciones específicas llevadas adelante por el gobierno local acompañan tendencias de valorización del suelo y presión expulsora sobre los sectores populares (Rodríguez & Fischnaller, 2014).

El análisis comparativo de la acción estatal en villas en las comunas n°1 (Villa 31 y 31 bis) y comuna n°8 (villa 19 INTA), permite dar cuenta de importantes diferencias en las políticas públicas que se desplegaron sobre estos territorios, a pesar de responder a una misma tipología y de compartir ciertas características urbanas. Pues la localización de las mismas, evidentemente, fue un factor de peso. Por una parte, la villa 31 y 31 bis, una villa muy poblada y extendida, situada en el centro de la ciudad de Buenos Aires, en una zona muy apreciada por el sector inmobiliario. Y por otra parte, la villa 19, situada en el sudoeste de la capital, notablemente más pequeña, en la comuna que concentra los más altos niveles de precarización y déficit habitacional.

En el caso de la Villa 31 y 31 bis, las mejoras del hábitat corrieron siempre por cuenta de los residentes, y las intervenciones concretas del Estado fueron fundamentalmente estéticas. Los avances en un proyecto de urbanización se dieron sólo en el plano legislativo, con la sanción de la Ley 3.343, que no tuvo gravitación significativa en avances hacia la mejora integral del hábitat.

En cambio, en el caso de la Villa 19, aún con significativos desfases y retrasos, desde el año 1993 se puso en marcha un programa para la radicación del barrio, y desde la década de 2000 se avanzó en la regularización parcelaria. Si bien la política pública tuvo un ritmo lento, se fue desplegando de manera paulatina y continua. A partir del 2007 se avanzó en la regularización dominial del barrio, y la intervención del poder legislativo, en este caso, fue promovida por el propio poder ejecutivo, a instancias de modificar la normativa urbanística para resolver la subdivisión parcelaria y el traslado del dominio a sus habitantes. Para el 2008 se habían desarrollado las principales infraestructuras del barrio.

El escaso interés de las tierras de la villa 19 para el mercado inmobiliario, en función de su localización periférica y segregada dentro de la ciudad central, seguramente incidió en la implementación del programa de radicación en este barrio. También es cierto que la escala de la villa hizo más sencilla algún tipo de intervención.

En la comuna n°1, específicamente en Villa 31 y 31 bis, el Estado nunca cumplió

con lo dispuesto por la Ley 148, y las mejoras realizadas fueron de carácter paliativo. Los pocos pasos dados en el sentido del cumplimiento constitucional, han estado basados en la movilización y organización efectiva de la población y sus entramados interactorales de apoyo. Lo mismo, ocurrió con el más reciente asentamiento Rodrigo Bueno: directamente se intentó proceder al desalojo del predio, cuando un grupo inversor compró las tierras de la ex ciudad deportiva Boca Junior para un enorme emprendimiento inmobiliario. Nuevamente, la resistencia de la población organizada, puso en marcha el accionar de los otros poderes, para intentar garantizar su derecho a la radicación. En la comuna n°8, en Villa 19, en cambio, luego de un largo proceso con muchas irregularidades, se está concretando la transferencia del dominio del suelo.

La incidencia de la dimensión de la localización en la política habitacional, también se hace visible en la persistencia de la concentración de la vivienda social en zonas en las que el valor del suelo es menor. De este modo, el Estado siguió construyendo vivienda social nueva en conjuntos de gran cantidad de departamentos, que fragmentan el tejido urbano del entorno, y que se concentran en la comuna n°8 en particular en el barrio de Villa Lugano (Zapata, 2014). El complejo Carlos Mugica, que recibió habitantes de diferentes villas y asentamientos situados en la cuenca Matanza-Riachuelo es un claro ejemplo de la persistencia de una política habitacional que, como mostró la historia de los grandes conjuntos, generó más problemas que soluciones.

No obstante, a esta tendencia estructural de las políticas de construcción de vivienda nueva en áreas periféricas escapan los edificios construidos por cooperativas de vivienda a través de la Ley 341 que analizamos en el barrio de La Boca (comuna n°4). Pues mediante esta política se construyeron viviendas en edificios que respetan y se integran en el entorno barrial. La capacidad de los adjudicatarios de decidir la localización, favoreció su localización en barrios próximos al centro de la ciudad (Zapata, 2014) y el nivel de dispersión territorial de sus operatorias es muy alto. La Ley 341 y su programa operativo, se constituyeron así en expresión de la resistencia y capacidad de propuesta de movimientos sociales urbanos desarrollados en este período y orientados a la reivindicación del derecho a la ciudad y a la integración urbana. Es un desarrollo institucional y territorial que efectivamente expresa la disputa por la apropiación de la centralidad (Rodríguez & Fischnaller, 2014; Rodríguez M. C., 2009; Zapata, 2012).

Ahora bien, la dinámica que caracterizó el accionar de los distintos poderes

del Estado, también estuvo atravesada por la dimensión de la localización urbana. La ausencia de políticas de urbanización y el desarrollo de políticas expulsivas en áreas centrales, generó en todos los casos, demandas por parte de los residentes, que obtuvieron respuestas favorables tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Judicial, poderes más permeables a los reclamos de los pobladores.

En el asentamiento Rodrigo Bueno, una jueza reconoció el derecho a los habitantes a permanecer en el lugar, frenando temporalmente una acción erradicadora del Gobierno de la Ciudad. A su vez, en la Villa 31 fue el Poder Legislativo el que apoyó el derecho de los vecinos a una política de urbanización. Por el contrario, en el caso de Villa 19, la intervención del Poder Legislativo estuvo impulsada por el Ejecutivo, en la medida en que requería un cambio en la normativa urbanística para avanzar en la regularización dominial. Este proceso ha sido modulado por las condiciones democráticas de desarrollo de la conflictividad urbana abriendo la configuración de entramados multi-actorales con el involucramiento de los poderes legislativos y judiciales en el proceso de implementación de las políticas habitacionales urbanas. La regularización dominial, de hecho, apareció como una de las prioridades de la política habitacional del gobierno de la ciudad a partir de la asunción de Mauricio Macri, a fines del año 2007, a fuerza de este tipo de dinámica conflictiva, y reencausada en una visión general mercantilizadora y con tratamiento diferencial de la localización urbana. Tanto en la villa 19, como en los conjuntos habitacionales de Lugano, la preocupación central pasó por la transferencia del dominio. Esta política, orientada por la idea de que la titularidad del dominio favorece la inversión en la mejora del hábitat, perseguía principalmente el objetivo de desprenderse de inmuebles que generaban deudas al Gobierno de la Ciudad en concepto de expensas y servicios impagos.

La dinámica del mercado inmobiliario, que hizo de la vivienda una mercancía inaccesible para segmentos cada vez más amplios de la población, condicionó también la intervención del Estado, bajo criterios de neoliberalismo urbano asumidos y desplegados activamente, que devolvieron al mercado el reflejo de sus propios movimientos. Intentando fomentar la valorización del suelo, concebida como un indicador positivo del desarrollo urbano, el Estado buscó relocalizar las tipologías resultado de procesos de producción social del hábitat insertas sobre territorios codiciados por el sector inmobiliario, y radicar a los sectores de menores ingresos en las áreas en donde el valor del suelo era menor. La dinámica socio-política apareció entonces como un factor de modulación de la relación política habitacional

y localización urbana.

El análisis desarrollado en este documento pone a prueba algunas hipótesis de trabajo sobre la relación entre localización y política habitacional, que deberán ser retomadas y profundizadas en función de la comprensión de los factores que inciden sobre la variabilidad de la dinámica de configuración y apropiación de la ciudad. Entre ellos, las formas de resistencia, organización e intervención sobre el proceso político, las tendencias y contra-tendencias en la dinámica estructural, la reconfiguración de nuevas territorialidades urbanas (como sugiere el caso de la Ley 341 en el contexto particular del barrio de La Boca en proceso de renovación urbana), etcétera.

Pues entre el despliegue del neoliberalismo actuando en la ciudad (tanto en los aspectos macro-estructurales como en los simbólicos) y las tendencias de concreción del derecho a la ciudad, identificamos la reivindicación por la universalización del acceso a la centralidad, que no es sólo un reclamo orientado hacia la localización y el acceso a un conjunto de flujos y beneficios, sino algo mucho más complejo y sutil: ligado con la constitución y capacidad de expresión de subjetividades individuales y colectivas sobre los diversos aspectos materiales y simbólicos que constituyen la vida urbana y la Vida, a secas.

## Bibliografía

- Acosta, E., Krichmar, P., & Vitale, P. (2008). La erradicación y sus perspectivas: la Villa 31 en su dilema. En M. I. Bertolotto, & M. E. Lastra, *Políticas Públicas y Pobreza. En el escenario post 2002, memorias del II Encuentro de Políticas Públicas y Pobreza*. Buenos Aires: FSOC-UBA.
- Área de Estudios Urbanos, IIGG-UBA. (15 de Octubre de 2014). *Declaración por Fallo sobre urbanización Barrio Rodrigo Bueno*. Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos, IIGG-UBA. Recuperado el 6 de Agosto de 2015, de <https://www.facebook.com/notes/%C3%A1rea-de-estudios-urbanos-instituto-de-investigaciones-gino-germani/por-favor-difundir-rechazo-del-fallo-que-revoca-la-urbanizaci%C3%B3n-del-barrio-rodri/866511333380027>
- Arqueros Mejica, S. (2013). *Producción Social del Hábitat y políticas públicas en las villas de la ciudad de Buenos Aires. El caso de Barrio INTA*. (Tesis de Maestría no publicada). Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- Arqueros Mejica, S., Calderón, C., Jauri, N., Ramos, J., Yacobino, P., & Vitale, P. (2011). Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en villas de Buenos Aires. *IV Encuentro Internacional de Trabajo Social Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: FSOC-UBA.
- Asociación Civil Villa 19-Barrio INTA. (Septiembre de 1996). Debemos hacer valer nuestros derechos, es la única manera de mejorar la calidad de vida. Volante barrial. Buenos Aires: Mimeo.
- Baer, L. (2010). *Mercados de suelo, desarrollo inmobiliario y dificultades de acceso residencial. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el proceso de valorización inmobiliaria en el período 2003-2008*. (Tesis de Maestría no publicada). Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- Beccaria, L., & Maurizio, R. (2008). Mercado de trabajo y distribución personal del ingreso. En J. Lindenboim, *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el Siglo XXI*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Bellardi, M., & De Paula, A. (1986). *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: CEAL.
- Blaustein, E. (2001). *Prohibido vivir aquí*. Buenos Aires: CMV.
- Carman, M. (2007). *Las fronteras de lo natural y las fronteras de lo humano*. Buenos Aires: INADI.
- Carman, M., & Yacobino, P. (2008). “Los ‘usos intolerables’ de la tierra en la ciudad de Buenos Aires. El caso del asentamiento Rodrigo Bueno. *II Congreso Latinoamericano de Antropología*. San José de Costa Rica: Asociación Latinoamericana de Antropología.
- Clichevsky, N. (2003). Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires. *Revista Ciudad y Territorio*, XXXV (136), 347-374.

- Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires. (2013). *Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: GCBA.
- Cosacov, N. (2012). *Alquileres e inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires. Una radiografía*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas.
- Cosacov, N., Di Virgilio, M. M., Gil, A., Gil y De Anso, M. L., Guevara, T., Imori, M., ... Vitale, P. (2011). *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo*. (Documento de trabajo n° 56). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Recuperado de: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dt56.pdf>
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Instituto del Conurbano-UNGS.
- Cravino, M. C. (2009). *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Los Polvorines, Buenos Aires: ICO-UNGS.
- Cuenya, B. (2011). Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Cadernos Metropolitanos*, XIII(25), 185-201.
- Dalle, P. (2012). Cambios recientes en la estratificación social en Argentina (2003-2011). Inflexiones y dinámicas emergentes de movilidad social. Argumentos. *Revista de crítica social*, 14, 77-114. Recuperado de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-030/index/assoc/D8508.dir/argu14\\_3.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-030/index/assoc/D8508.dir/argu14_3.pdf)
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. (2006). *Informe de Situación. Desalojos de "Nuevos Asentamientos Urbanos"*. Buenos Aires: GCBA. Recuperado el 26 de Junio de 2014, de [www.defensoria.org.ar/institucional/doc/asentamientos.doc](http://www.defensoria.org.ar/institucional/doc/asentamientos.doc)
- Di Filippo, F. (2009). *Buenos Aires sin techo. Informe sobre la emergencia habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Comisión de la Vivienda, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- Di Virgilio, M. M., Arqueros Mejica, M. S., & Guevara, T. (2012). Conflictos urbanos en la regularización de villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1983-2011). *Revista Urban*, NS04, 43-60.
- Di Virgilio, M. M., Gil, A., Ostuni, F., Perea, C., & Vitale, P. (2011). Los barrios de Villa Lugano y Villa Riachuelo. En M. M. Di Virgilio, A. Gil, M. L. Gil y De Anso, T. Guevara, M. Imori, L. Menazzi, ... P. Vitale, *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo*. (Documento de trabajo n° 56). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Recuperado de: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dt56.pdf>
- Dirección General de Registro de Obras y Catastro [DGROC]. (2012). *2001-2011. Construcción en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: SSPLAN-GCBA.
- Dunowicz, R., & Boselli, T. (2009). Habitar en la vivienda social de Buenos Aires. En J. M. Borthagaray, *Habitar Buenos Aires: Las manzanas, los lotes y las casas* (pág. 288). Buenos Aires: SCA y CPAU.
- Dunowicz, R., Boselli, T., Gerscovich, A., Villaveirán, F., Jones, P., & Zotelo, S. (2000). 90

- años de Vivienda Social en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones de Arte Gaglianone.
- FADU y Ministerio de Derechos Humanos y Sociales. (2008). *Diagnóstico de la Emergencia Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires/GCBA.
- Ferme, D. N., Ostuni, F., & Perea, C. (2011). Documento Lugano. Manuscrito inédito. Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA).
- Guevara, T. (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). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Herzer, H. (2008). *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Herzer, H., & Di Virgilio, M. M. (Agosto/Septiembre de 2011). Las necesidades habitacionales en la ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué. *Realidad Económica*, 262, 1-7.
- Herzer, H., Di Virgilio, M. M., Lanzetta, M., Martín, L., Redondo, A., & Rodríguez, M. (2008). El proceso de renovación urbana en La Boca: Organizaciones barriales entre nuevos usos y viejos lugares. *Revista HAOL*, 16, 41-62.
- Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires. (Noviembre de 1999). *En INTA la historia la escribimos entre todos*. Cronista Mayor, II(9).
- Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires. (Noviembre de 2000). *Historia del Barrio INTA: erradicación y repoblamiento. Segunda parte: la historia de INTA –villa 19- desde 1976 hasta mediados de 1980*. Cronista Mayor, III(20).
- Redacción Infobae. (24 de Marzo de 2011). *La Ciudad calificó de “disparate” el fallo que ordenó urbanizar otra villa*. Diario Infobae. Recuperado el 8 de Marzo de 2015, de <http://www.infobae.com/2011/03/24/571547-la-ciudad-califico-disparate-el-fallo-que-ordeno-urbanizar-otra-villa>
- Lacarrieu, M. (1995). Que los conventillos no mueran: disputas por el espacio barrial. En O. Grillo, M. Lacarrieu, & L. Raggio, *Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Lekerman, V. (2005). Procesos informales de ocupación de tierras en la ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño. *Cuadernos de Antropología Social*, 22, 115-135.
- Lipovich, P. (18 de Enero de 2010). *La ley dice que la Villa 31 se queda donde está*. Página 12. Recuperado el 8 de Marzo de 2015, de <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-138647-2010-01-18.html>
- Ministerio de Cultura. (2006). *En INTA, la historia la escribimos entre todos. La historia del barrio INTA-villa 19. En Buenos Aires, voces al sur. Construcción de identidades barriales*. Buenos Aires: GCBA.

- Ostuni, F. (2010). *Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires*. (Tesis de maestría no publicada). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Estudios CEDES-Humanitas.
- Palomino, H. (2008). La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, XIII(19), 121-144.
- Pastrana, E. (1980). Historia de una villa miseria de la ciudad de Buenos Aires (1948-1973). *Revista Interamericana de Planificación*, XIV(54).
- Raspall, T. (octubre, 2012). Políticas de mantenimiento, rehabilitación y regularización dominial de los complejos habitacionales de la ciudad de Buenos Aires. El surgimiento de la cuestión. En *III Congreso de Hábitat Popular e Inclusión Social llamado "Ciudades de la Gente"*, CLACSO, Rio de Janeiro, Brasil.
- Raspall, T. (2014). *El rol de los actores en la configuración de la oferta de vivienda nueva en la ciudad de Buenos Aires durante los primeros años de la posconvertibilidad. El caso del barrio de Caballito, 2003-2008*. Tesis de maestría no publicada. Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires.
- Raspall, T., Rodríguez, M. C., Von Lucken, M., & Perea, C. (2013). *Expansión urbana y desarrollo del hábitat popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Continuidades y variaciones en seis localizaciones intraurbanas*. (Documento de trabajo n° 66). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Recuperado de <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dt66.pdf>
- Redacción Clarín. (19 de Noviembre de 2008). *Duro cruce entre Nación y Ciudad por las 9 horas de corte en la autopista Illia*. Diario Clarín. Recuperado el 8 de Marzo de 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2008/11/19/um/m-01805956.htm>
- Redacción Clarín. (4 de Agosto de 2007). *Macri convoca al diálogo para erradicar la villa 31*. Diario Clarín. Recuperado el 8 de Marzo de 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2007/08/04/laciudad/h-06202.htm>
- Redacción La Nación. (3 de Diciembre de 2007). *Cómo será la ciudad que quiere Macri*. La Nación. Recuperado el 8 de Marzo de 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/967653-como-sera-la-ciudad-que-quiere-macri>
- Redacción Noticias Urbanas. (12 de Julio de 2007). *Macri: "A la villa 31 hay que erradicarla"*. Noticias Urbanas. Recuperado el 8 de Marzo de 2015, de <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/310cebf6ac39b670f71699ead6boe229/>
- Redacción Página 12 (1). (4 de Agosto de 2007). *Una "solución definitiva"*. Página 12. Recuperado el 8 de Marzo de 2015, de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-89164-2007-08-04.html>
- Redacción Página 12. (21 de Noviembre de 2008). *Tras el corte, la Villa 31 tiene un proyecto*. Página 12. Recuperado el 8 de Marzo de 2015, de <http://www.pagina12.com.ar/>

[diario/sociedad/3-115361-2008-11-21.html](http://diario/sociedad/3-115361-2008-11-21.html)

- Redacción Página 12. (21 de Noviembre de 2007). *Enfrentar luchando y sin tristezas estos 4 años jodidos que se nos vienen*. Página 12. Recuperado el 8 de Marzo de 2015, de <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-95018-2007-11-21.html>
- Redacción Tiempo Argentino. (26 de Agosto de 2010). *Vecinos de la Rodrigo Bueno debatieron la urbanización*. Tiempo Argentino. Recuperado el 8 de Marzo de 2015, de <http://tiempo.infonews.com/notas/vecinos-de-rodrigo-bueno-debatieron-urbanizacion>
- Redondo, A., & Zunino Singh, D. (2008). El entorno barrial: La Boca, Barracas y San Telmo. Reseña Histórica. En H. Herzer, *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Rodríguez, M. C. (2005). *Como en la estrategia del caracol... Ocupaciones de edificios y políticas locales de hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. El cielo por asalto.
- Rodríguez, M. C. (2009). *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Rodríguez, M. C., & Fischnaller, C. (2014). Política habitacional, gentrificación y disputa por la centralidad en el área sur de Ciudad de Buenos Aires. *Revista Ciudades*, 103, 16-34.
- Rodríguez, M. C., Arqueros Mejica, S., Gómez S., M., Rodríguez, F., & Zapata, M. C. (2011). La política urbana Pro: continuidades y cambios en contexto de renovación en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos Urbanos - Espacio, cultura y Sociedad*, 11, 101-122. Recuperado de [http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno\\_urbano/cu\\_11/archivos/pdf/rodriguez.pdf](http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_11/archivos/pdf/rodriguez.pdf)
- Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Arqueros Mejica, M. S., Rodríguez, M. F., & Zapata, M. C. (2015). *Contradiendo la constitución de la Ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2003-2013* (Documento de trabajo N°72). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20151015071753/dt72.pdf>
- Rodríguez, M. F. (2009). Notas sobre los conceptos de los ‘Nuevos Asentamientos Urbanos’ (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires. *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales PAMPA*, V (5), 197-217.
- Rodríguez, M. F. (2010). ¿Espacio Público Vs. Asentamiento? La Costanera Sur Rodrigo Bueno. Intersticios, *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, IV (1), 187-200.
- Rodríguez, M. F. (2010). *Los desalojos en los Nuevos Asentamientos urbanos (NAU) de la ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno*. (Tesis de maestría no publicada). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Buenos Aires.
- Rodríguez, M. F. (2011). Las formas “pobres” de hacer ciudad: un recorrido histórico sobre las modalidades de hábitat popular y su incidencia en la agenda estatal. *Revista CCC*, XIII (5). Recuperado de: <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/280/>
- SSPLAN. (2012). 2001-2012. *Relevamiento del mercado inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones GCBA.

- Szajnberg, D., Pesce, L., & Sorda, G. (2005). Nuevas tendencias de urbanización y medio ambiente en la ciudad de Buenos Aires: de la Villa Costanera Sur Rodrigo Bueno en la Reserva Ecológica y la Urbanización Santa María del Plata en tierras de la ex Ciudad Deportiva de La Boca. *Séptimo Encuentro Internacional Humboldt "América Latina en el Sistema Mundial"*. Centro de Estudios Alexander von Humboldt. San Luis.
- Techo. (2013). *Relevamiento de asentamientos informales 2013*. Buenos Aires: Techo.
- Vitale, P. (2009). La ley y la trama: Villas y política pública en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios. *V Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Vitale, P., & Ramos, J. (2011). Documento Villa 31. Manuscrito inédito. Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA).
- Zapata, M. C. (2012). *El programa de autogestión para la vivienda: ¿una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?* (Tesis de Maestría no publicada). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Zapata, M. C. (2012). Respuesta local a un déficit habitacional local. *Revista Astrolabio. Nueva Época*, 8, 290-322.
- Zapata, M. C. (2014). *De los programas 'llave en mano' a los programas por autogestión. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires*. (Tesis de doctorado no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Zapata, M. C. (2016). El rol de la institucionalidad pública en procesos autogestionarios de viviendas en Argentina. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 50 (XVI), 229-264.

