

16

Revista Mexicana  
*de* Análisis Político  
*y* Administración Pública

**re**map

La urbanización vacante. El rol del Estado como  
formulador de políticas habitacionales hacia sectores  
vulnerables y villas de emergencia en la Ciudad de  
Buenos Aires entre los años 2007 y 2015.

Francisco José L'huillier



# La urbanización vacante. El rol del Estado como formulador de políticas habitacionales hacia sectores vulnerables y villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2007 y 2015<sup>1</sup>.

*The unresolved urbanization issue. The role of the Government in the formulation of housing policies for vulnerable sectors of society and in relation to shantytowns in the City of Buenos Aires between the years 2007 and 2015.*

Francisco José L'huillier

## Resumen

**E**n la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pese a haberse alcanzado un notable desarrollo urbano e inmobiliario a lo largo de las décadas, persiste todavía una profunda problemática habitacional, que se expresa en las dificultades de acceso al hábitat que padecen los sectores socioeconómicamente más vulnerables. Este escenario se agrava especialmente en la zona sur de la ciudad, donde en los últimos años se han expandido, tanto espacial como demográficamente, los asentamientos informales conocidos popularmente como “villas de emergencia”. El presente artículo se propone indagar cuál ha sido el rol del Estado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre los años 2007 y 2015, en términos de formulación e implementación de políticas habitacionales que, por un lado, garanticen el acceso a una vivienda digna a los sectores excluidos por el mercado inmobiliario, y al mismo tiempo, apunten la integración socio-urbana de dichos hábitats informales a la ciudad formal.

**Palabras clave:** Política habitacional – villas de emergencia – urbanización – informalidad

## Abstract

In spite of the remarkable urban and real estate development reached throughout the decades in the City of Buenos Aires, there is still a persisting and deep housing problem, which can be seen in the difficulties in access to housing suffered by the most vulnerable socioeconomic groups. This situation is specially exacerbated in the southern area of the city, where informal settlements popularly known as “villas de emergencia” have grown both spatially and demographically over the past five years. This article intends to explore the role of the Government in the City of Buenos Aires between the years 2007 and 2015 as regards the formulation and implementation of housing policies that, on the one hand, ensure access to adequate housing to those excluded from the real estate market and, on the other hand, promote social and urban integration of this type of informal settlements into the formal city.

**Key words:** Housing policies – shantytowns – urban development – informal city

## Introducción

La Ciudad de Buenos Aires, capital política y administrativa de la República Argentina, es una de las metrópolis más importantes de América Latina. El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), concentra alrededor de un 30% de la población total del país (Observatorio Metropolitano, 2019), y se encuentra integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA), y 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires, que conforman lo que se conoce como “conurbano bonaerense”.

La CABA, que alcanzó su autonomía administrativa en el año 1994, evidencia una marcada centralidad geográfica, no sólo en términos políticos, administrativos y económicos, sino en razón de su acentuado desarrollo

<sup>1</sup> Fecha de elaboración: Mayo 2019.

urbano y demográfico, que se expresa en el producto bruto regional más alto del país (ATE, 2013: 8-9) y en su vasta población de casi 3 millones de habitantes (Observatorio Metropolitano, 2019b).

Sin embargo, si prestamos atención a las diferencias socioeconómicas y socioterritoriales que arroja la evidencia empírica<sup>2</sup>, queda de manifiesto que este innegable desarrollo urbano no ha logrado constituir una ciudad en la que sus habitantes tengan acceso al usufructo de sus beneficios por igual, sino que, por el contrario, ha consolidado una estructura urbana *desigual y fragmentada*. Esta configuración urbana, se materializa territorialmente a través del fenómeno de la segregación espacial; proceso que se presenta como el correlato de la dificultad de acceso al hábitat que experimenta una importante franja de las clases populares.

En América Latina, la reestructuración capitalista de las últimas décadas supuso lo que Pedro Pérez (2014) da en llamar una “remercantilización” de distintas dimensiones que atañen directamente a la reproducción de la fuerza de trabajo, entre ellas la producción de vivienda y hábitat. En este proceso de remercantilización, el Estado ha ido abandonado su rol en tanto agente productor, facilitador o mediador en el acceso a suelo y vivienda de los sectores populares. Se fortalece, de esta forma, la *lógica del mercado* –o la *lógica de la necesidad* en el caso de los grupos no solventes en términos socioeconómicos-, como mecanismo privilegiado de acceso al hábitat en el espacio urbano, en detrimento de la *lógica estatal* que supo tener un papel más destacado décadas atrás (Abramo, 2011).

Las reformas neoliberales de la década de los 90 (Cicollela, 1999; Prévôt Schapira, 2002) –que en la Ciudad de Buenos Aires se remontan a mediados de la década del 70 (Oszlak, 2017)- han favorecido el avance de un mercado del suelo y la vivienda en el que priman la desregulación jurídica, y las prácticas especulativas (Jaramillo González, 2010). De esta manera, en el transcurso de casi cuatro décadas, se va consolidando un mercado inmobiliario formal en el que el piso de la demanda solvente es cada vez más elevado, quedando excluidos de su posibilidad de ingreso –ya sea como propietarios o como inquilinos- los sectores socioeconómicamente más postergados. Dicha situación ha generado una proliferación y expansión de lo que se conoce popularmente como “villas de emergencia”, hábitats informales –en el sentido de que se encuentran por fuera de la normativa vigente en términos de planeamiento urbano, así como de la regulación jurídica que instituye la propiedad privada-, autoproducidos por los sectores populares en suelo vacante y por lo general desvalorizado<sup>3</sup>, en los que predomina una calidad constructiva y un acceso de los servicios básicos de infraestructura y sanitarios deficitarios<sup>4</sup>. Los datos estadísticos corroboran que aproximadamente un 6% de la población total de la ciudad reside en este tipo de hábitats (Defensoría del Pueblo CABA, 2015).

Este escenario se torna más acuciante en la zona sur de la CABA, donde se concentra la mayor cantidad de villas de emergencia y asentamientos informales –las Comunas 4, 7, y 8, comprenden al 80% del total de población que habita en las mismas (Defensoría del Pueblo CABA, 2015)-, lo que refuerza la hipótesis de una ciudad fragmentada, que abonamos párrafos atrás. A modo ilustrativo, en el Mapa 1 se observa esta mayor concentración de villas y asentamientos en las comunas mencionadas del sur de la CABA. Es destacable que todas las villas, a excepción de la 31 y 31 bis, se encuentran distribuidas en las Comunas 4, 7, 8 y 9. Por su parte, los asentamientos se emplazan en mayoritariamente en la Comuna 15<sup>5</sup>.

Tal es así, que, mientras la población de la CABA se mantiene relativamente estable en el transcurso de diez años (2001-2010), creciendo apenas un 4%; los datos inter-censales para dicho período, dan cuenta de un crecimiento abrumador de la población en villas de emergencia: casi un 52% -porcentaje trece veces mayor que el crecimiento demográfico total de la ciudad- (Defensoría del Pueblo CABA, 2015).

En relación al déficit habitacional general de la CABA, hacia el año 2010 un 11,7% de hogares se encontraba en condiciones deficitarias. Dentro de ese porcentaje, un 6,3% corresponde al denominado déficit cuantitativo (viviendas no recuperables) y un 5,3% al cualitativo (viviendas recuperables) (IVC, 2013).

---

2 Se dispone de un amplio abanico de trabajos que dan cuenta de estas diferencias socio-económicas y socio-territoriales. Al respecto, pueden consultarse: Herzer (2012); Di Virgilio y Rodríguez (2013); Guevara (2015); Defensoría del Pueblo CABA (2015).

3 Al respecto, existen algunas excepciones en la CABA, como es el caso de la Villa 31, una de las más importantes del distrito, que se encuentra emplazada en Retiro, barrio que históricamente ha sido una de las zonas más valorizadas de la ciudad, y consecuentemente, una de las más codiciadas por los promotores inmobiliarios.

4 El origen de las villas de emergencia se remonta a la década del 30, cuando se inicia un proceso de industrialización liviano en la Argentina, y a la par del mismo, un crecimiento de la migración interna, desde zonas rurales a los principales centros urbanos, fundamentalmente la Ciudad de Buenos Aires.

5 Existe una serie de diferencias territoriales no menores entre villas de emergencia y asentamientos informales. Entre las más importantes suele destacarse que los asentamientos tienen un trazado más regular que las primeras. Aquellas, por su parte, muestran una tendencia a expandirse verticalmente, especialmente las últimas décadas, lo cual se correlaciona con su mayor densidad poblacional.

Frente a este panorama donde el acceso a un hábitat digno se torna restrictivo para los sectores más empobrecidos, sobrevienen algunas preguntas que intentaremos responder a lo largo del desarrollo del presente artículo: ¿Qué rol ha jugado, en los últimos años, el Estado, a nivel local, en pos de revertir dicho escenario de déficit habitacional y segregación socio-espacial? ¿Qué incidencia ha tenido la política pública en las transformaciones recientes de la estructura urbana y en el avance del mercado como asignador indiscutible de los recursos que constituyen y dan forma al hábitat de los distintos sectores sociales? ¿Se han implementado políticas habitacionales eficaces para contribuir a una integración socio-urbana definitiva de las villas de emergencia al conjunto de la ciudad formal? ¿Qué paradigma de planificación urbana subyace en la trayectoria de esta nueva *gobernaza* municipal que se expande en las metrópolis latinoamericanas?

Nuestra hipótesis es que *la política de hábitat, a lo largo del período estudiado, ha consistido en una suerte de “dejar hacer, dejar pasar”, favoreciendo el protagonismo de una “libertad” de mercado que excluye a una porción significativa de la población del acceso a una vivienda digna y a la formalidad*<sup>6</sup>.

El artículo se estructura con un primer apartado en el que se realiza una aproximación teórica a la posición que ocupa el Estado como un agente que, junto con otros como el sector inmobiliario y los habitantes de las ciudades organizados o no políticamente, incide estructuralmente en el proceso de producción del espacio en las ciudades contemporáneas.

En un segundo apartado, se detallan en forma esquemática los principales lineamientos de la política urbana desplegada por el gobierno a nivel local entre los años 2007 y 2015, período que coincide con la llegada al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) de un nuevo espacio político de la centro-derecha, conocido como Propuesta Republicana (PRO)<sup>7</sup>.

En un tercer apartado, se realiza un análisis descriptivo de los instrumentos de la política habitacional implementados a lo largo del período de análisis –principales programas y políticas de los organismos intervinientes, evolución de sus partidas presupuestarias y los niveles de ejecución de los mismos, etc.–, enfocándonos en aquellos que tienen como destinatario a los habitantes de villas de emergencia y asentamientos informales.

En un cuarto apartado, se aborda la creciente injerencia, al interior de la administración local, del paradigma de la “gestión social del hábitat” como modelo de intervención urbana en hábitats informales, que sin embargo ha adolecido de distintas limitaciones a la hora de su implementación en el territorio.

Por último, en las conclusiones se realiza una síntesis de cuáles han sido los alcances y límites generales de la política habitacional en villas de emergencia y asentamientos informales en la CABA ejecutada por el gobierno local durante el período estudiado.

En términos metodológicos, para la reconstrucción de dicho período, nos hemos valido principalmente de fuentes secundarias que comprenden informes elaborados por organismos públicos y privados; partidas presupuestarias de las agencias estatales encargadas de diseñar e implementar la política habitacional para los años de referencia; el marco normativo que rige la estructura y las funciones de las distintas agencias intervinientes; y trabajos académicos especializados. Para la caracterización del Estado como agente fundamental en la producción del espacio urbano nos hemos apoyado fundamentalmente en la perspectiva teórica del marxismo crítico, recuperando autores que han indagado profusamente en el vínculo entre la estructura económica capitalista y la superestructura política-ideológica de los Estados modernos.

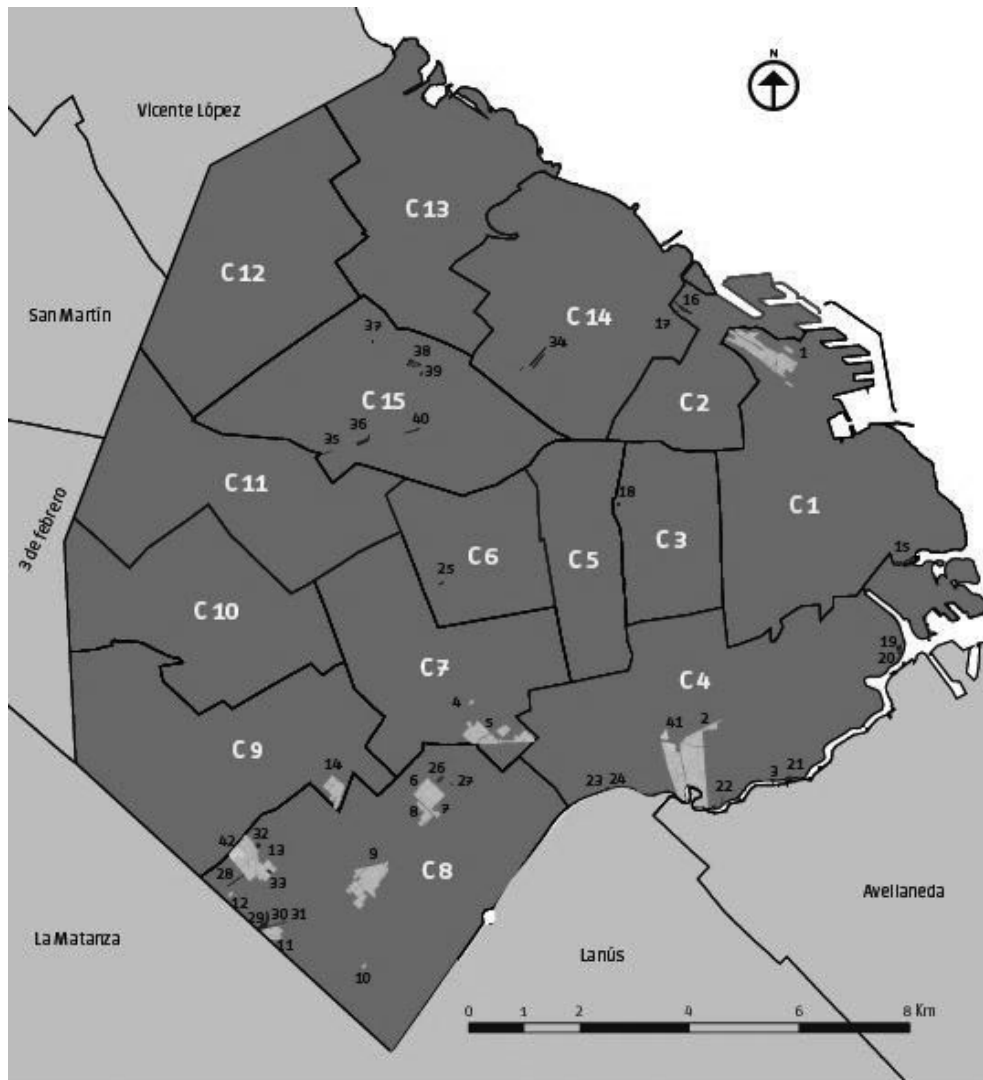
Entre los principales hallazgos del presente artículo se pone de manifiesto que las políticas habitacionales dirigidas a los sectores populares y a las villas de emergencia han tenido un desenvolvimiento errático, fragmentario y carente de capacidad de articular una visión en conjunto tendiente a brindar soluciones definitivas, estructurales y efectivas a la problemática habitacional de quienes no tienen acceso al mercado formal de la vivienda.

---

6 Es necesario aclarar que los criterios respecto a las políticas dirigidas a villas de emergencia por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se verán sustancialmente alterados tras la asunción de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno en el año 2015. El entrante Jefe de Gobierno, pondrá en marcha distintas políticas de (re)urbanización de villas de emergencia, enmarcadas bajo el paradigma de la “gestión social del hábitat”, las cuales se encuentran actualmente en ejecución. El carácter de dichas intervenciones espera ser objeto de análisis de futuras investigaciones.

7 Quien se desempeñó como Jefe de Gobierno en aquel período (2007-2015) fue el Ingeniero Mauricio Macri. Reelecto en el año 2007 por un lapso de cuatro años, en 2015 triunfa como candidato en las elecciones presidenciales, permaneciendo en dicho cargo al momento de la redacción de este artículo (Mayo 2019).

**Mapa 1:** Distribución villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios en CABA



Villa	Asentamiento	NHT
1. Villa 31 y 31 bis	15. Rodrigo Bueno	29. Bermejo 1 y 2
2. Villa 21-24	16. Saldías	30. María Auxiliadora
3. Villa 26	17. Parque	31. B. Obrero
4. Villa 13 bis	18. Bartolomé Mitre	32. Hubac
5. Villa 1-11-14	19. El triángulo	33. San Pablo
6. Villa 3	20. Lamadrid	34. Honduras <sup>a</sup>
7. Villa Calacita	21. Pedro Luján (Bosch)	35. Biarritz
8. Villa Piletones	22. Magaldi	36. La Carbonilla
9. Villa 20	23. El Pueblito	37. Charlone
10. Villa 16	24. Mar Dulce	38. Fraga
11. Villa 19	25. Yerbal	39. Paredón Lacroze
12. Villa 17	26. Los Pinos	40. Warnes y Newbery
13. Villa 15	27. Portela	
14. Villa 6	28. Scapino	
		41. Zavaleta
		42. Av. del Trabajo

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (Ministerio de Hacienda, GCBA, 2015)

## El Estado: agente insoslayable en la configuración de la estructura urbana

A partir de los aportes de Poulantzas (2005), caracterizamos al Estado capitalista, y a sus distintos componentes institucionales, como la condensación de una determinada relación de fuerzas que se articula al interior de una formación económica-social. En este sentido, el Estado moderno se halla atravesado por las contradicciones de la lucha de clases, aun cuando en *última instancia* tiende a preservar los intereses de la clase dominante, es decir, del conjunto de la burguesía. Dichos intereses no son otros que aquellos dirigidos al sostenimiento de la reproducción ampliada del capital en los marcos de la formación económica social en la que se halla inmersa estructuralmente dicha clase social.

Esta visión nos aleja de aquella perspectiva instrumentalista que caracteriza al Estado como un aparato institucional monolítico que se encuentra exclusivamente en manos de la clase dominante, pasible de ser manipulado a su antojo por ésta; sino que, en contraposición, postula que se ve subsumido por las contradicciones antagónicas de la lucha de clases, en definitiva, por el conflicto entre capital y trabajo en una formación económica y social determinada.

Adicionalmente a esta conceptualización del Estado en tanto condensación de una determinada relación de fuerzas, es posible recuperar los aportes de la etapa “estructuralista” del sociólogo urbano Manuel Castells (1974). En sintonía con los planteos de Louis Althusser (1988), sin dejar de reconocer el factor dialéctico que está presente en el desarrollo de la lucha de clases, en tanto expresión de relaciones de fuerza que se *sobredeterminan* a través de la mediación de la instancia política, Castells rescata un atributo que considera intrínseco al Estado capitalista moderno: la “autonomía relativa”. La misma indica que la superestructura política no es un reflejo mecánico de la estructura económica como sostiene cierto marxismo ortodoxo (Malavé Mata, 1970), sino que en ella se ponen en juego instancias de *autonomía* que si bien no cuestionan el contenido capitalista del Estado, sustrato último de su necesidad ontológica, tramitan la posibilidad de configuraciones estatales donde las mediaciones políticas guardan una mayor independencia de la relación de dominación de clase que opera a nivel estructural en el modo de producción capitalista.

Al trasladar el concepto de “autonomía relativa” al plano de la estructura urbana, el autor logra dar cuenta del rol que cumple el Estado en el proceso de producción del espacio. Se configura, al interior de aquella, una articulación de la instancia política con la dimensión económica -dominante en el modo de producción capitalista- donde la primera detenta una “autonomía relativa” en relación a la segunda, en la que los cursos de acción del aparato estatal se materializan a partir de dos grandes lógicas de intervención: a) dominación-regulación; b) integración-represión.

Según esta perspectiva, la autonomía relativa implica que el Estado, a pesar de seguir detentando un eminente carácter de clase, es decir, tendiente a asegurar los intereses de la clase dominante en *última instancia*; puede al mismo tiempo integrar ciertas demandas de los sectores subalternos, en función de reconfiguraciones en la correlación de fuerzas que expresa la lucha de clases en un momento determinado (Castells, 1974).

En definitiva, el Estado tiene la potestad de regular el conflicto accionando sobre la estructura urbana, ya sea por medio de la represión -instancia coercitiva- de los antagonismos de clase en provecho de la clase hegemónica; o mediante la integración de ciertas demandas de las clases subalternas -generación de consenso-, lo cual pone en evidencia que en determinadas circunstancias es factible que tienda a primar una tendencia “reformista” de la forma estatal. De una manera u otra, lo que resulta determinante en el curso de dichas intervenciones es el hecho de garantizar el sostenimiento de la dominación de clase; asegurando -en última instancia- la preeminencia de los intereses de la clase o fracción de clase dominante.

Es pertinente complementar estos aportes en relación al concepto de Estado con los trabajos de Guillermo O'Donnell (1978). Para el autor, siguiendo la perspectiva poulantziana, el Estado es una *relación social* cuya función es servir de garante a la relación de dominación de clase que se expresa en la apropiación de plusvalor por parte de la burguesía. Para garantizar la reproducción de las relaciones sociales que sostienen la acumulación de capital es necesario que la dimensión política aparezca formalmente despegada del ámbito estrictamente económico. De esta manera, el Estado se constituye como encarnación del *interés general* de individuos que son *formalmente* libres e iguales, tanto en el plano jurídico como en el económico. En lo económico la libertad implica que los individuos no son coaccionados ni subyugados por una autoridad que los compele a enajenar su fuerza de trabajo, como sucede en otros modos de producción como el esclavista o el feudal, sino que son libres en todo momento de decidir a quién y bajo qué condiciones entregar el usufructo de la misma, asistiendo libremente al mercado en tanto poseedores de mercancías. Aunque ello se trata, en definitiva, de una libertad formal, ya que en el modo de producción capitalista, la coacción sobreviene en la medida en que frente a su negativa de vender su propia fuerza de trabajo, el individuo despojado de la propiedad de los medios de producción, simplemente moriría de inanición.

En resumen, el Estado para O'Donnell, “aparece como una objetivación institucional que concentra el control de recursos *últimamente* *coactivos* y como un *no* capitalista que sólo garante a las clases a través de su respaldo a la relación social que los constituye en tales” (O'Donnell, 1978: 1166, la cursiva es nuestra).

Esta definición del Estado como un conjunto de instituciones que sostienen la dominación de clase, apareciendo como el representante del interés general de sujetos formalmente libres e iguales, permite comprender, siguiendo a Gramsci (1999), que el Estado moderno no despliegue únicamente atributos coactivos, sino que también requiere poner en marcha distintos mecanismos de generación de *consenso*, en la medida en que es esperable que la dominación aparezca internalizada por los sujetos destinatarios de la misma, y a su vez, se sostenga en el tiempo. Es necesaria entonces la construcción de *hegemonía* por parte de las clases dominantes, para lo cual el poder político del Estado aparece como un elemento primordial<sup>1</sup>. El Estado apelará entonces a distintas mediaciones que tienen como objetivo difuminar lo máximo posible la evidencia de la dominación de clase a nivel estructural. Las nociones de *ciudadanía*, de *nación*, de *pueblo*, surgirán así como interposiciones ideológicas que buscan sublimar la relación antagónica de clase por una identidad colectiva que reúne a todos los individuos de una formación social en torno a una subjetividad compartida y no antagónica (O'Donnell, 1978).

Volviendo al ámbito de intervención estatal que aquí nos interesa, es decir, aquel que se da sobre la configuración de la estructura urbana, las mediaciones discursivas que el Estado pone en funcionamiento, a nivel local, son variadas. En el caso de la CABA, son comunes los apelativos a los “vecinos”, como una universalización que difumina las desigualdades estructurales que se reproducen tanto a nivel territorial como socioeconómico. Otro ejemplo de ello es la frase “En todo estás vos”, que ha sido una de las expresiones más difundidas del sistema de significantes que ha estructurado el gobierno de Mauricio Macri (2007-2015) como forma de interpelación a los “vecinos” de la ciudad<sup>2</sup>.

No debe soslayarse tampoco una de las tareas fundamentales que cumple el Estado en el proceso de urbanización, consistente en la provisión de los denominados “efectos útiles de aglomeración”<sup>3</sup>. En particular, la ejecución de obras de infraestructura básica y equipamiento colectivo –alumbrado público, carreteras, red pluvial y cloacal, espacios verdes, etc.- que funcionarán como soporte de las principales actividades socioeconómicas y reproductoras de las relaciones sociales que se inscriben en el territorio. Al mismo tiempo, juega un rol importante en el proceso liberación de suelo urbano, y en la regulación de los usos que revestirá cada fracción del mismo.

En este sentido, como señalan María Carla Rodríguez y otros/as:

El Estado, en tanto garante del modelo de acumulación y del orden social que sustenta y lo sustenta, toma parte activa en estos procesos mediante la generación de institucionalidades e instrumentos diversos. La política habitacional expresa la configuración cambiante de las relaciones económicas y políticas y, mediante los programas, se plasman las posiciones que el Estado va definiendo en este entramado (Rodríguez et al., 2015: 4).

34

Por último, nos parece importante remarcar que el Estado, en todos sus niveles de gobierno –federal o local-, y en sus distintas dimensiones institucionales –división de poderes-, y administrativas –ministerios, agencias gubernamentales, etc.-, no es un ente monolítico ni un sujeto dotado de una racionalidad homogénea capaz de unificar los cursos de su acción e intervención bajo un mismo paradigma, aunque en determinadas circunstancias efectivamente lo logre. Por el contrario, estas divisiones institucionales y administrativas, sumadas a los niveles de autonomía relativa antes mencionados y a la desigual distribución de recursos, sugieren que el Estado posee una racionalidad *acotada* (O'Donnell, 1978) que impide la coordinación *óptima* de las distintas agencias burocráticas en relación a consecución de objetivos comunes, ya que incluso los intereses de esos mismos agentes pueden resultar contradictorios. Esto lo veremos de manera clara cuando avancemos en el análisis de la política habitacional desplegada por el GCBA durante los años 2007 y 2015. En este sentido, para aprehender el recorrido de una política pública se vuelve necesario tener en perspectiva el organigrama ampliado de las entidades administrativas que intervienen en ella, pero también los recursos con los que cuentan y los que efectivamente movilizan; y por último, pero no menos importante, lograr dar cuenta de la colisión o articulación de intereses que podría estar en juego entre las distintas agencias intervinientes.

---

1 La construcción de hegemonía no es atributo exclusivo de la institucionalidad estatal, sino también de una multiplicidad de instituciones *privadas* de la sociedad civil: la escuela, la familia, los medios de comunicación, sindicatos, etc. Es por ello que Gramsci amplía la perspectiva clásica del Estado, presentándolo como la conjugación de la sociedad *política* –instituciones y aparato del Estado- y la sociedad *civil* –instituciones privadas que se articulan con el Estado en menor o mayor medida para el sostenimiento de la dominación- (Gramsci, 1999).

2 Castells (1974) hace referencia al sistema ideológico como una dimensión elemental de la estructura urbana, que tiene por función organizar el espacio a través de una red de signos que articulan significados, contenidos ideológicos y formas espaciales que interpelan a los sujetos.

3 Son valores de uso complejo, bienes y servicios urbanos fundamentales para llevar adelante el proceso de reproducción ampliada del capital: escuelas, hospitales, carreteras, alumbrado público, subterráneos, etc. (Topalov, 1979).



## Lineamientos generales de la política urbana del PRO entre 2007 y 2015

En virtud de nuestro particular interés en las villas de emergencia, no pretendemos realizar una indagación exhaustiva de todas las dimensiones de la política urbana desplegada por el GCBA –el principal actor estatal a nivel municipal- durante el período en cuestión, pero sí esperamos brindar una perspectiva lo suficientemente comprehensiva de aquellas políticas que directa o indirectamente inciden en la especificidad de nuestro objeto de análisis. Así, daremos un panorama de los principales componentes de la política habitacional, en particular aquella dirigida a los sectores populares y, especialmente, a la que se focaliza sobre el hábitat informal. Pero al mismo tiempo, indagaremos en otras dimensiones de la política urbana que no refieren estrictamente a lo habitacional, como es el caso de ciertas intervenciones sobre el espacio urbano que buscan transformar, recuperar, o revalorizar zonas específicas de la ciudad, que de manera indirecta repercuten en la situación habitacional de los sectores de menores recursos, y refuerzan -junto con la acción del mercado- la reproducción de la informalidad habitacional.

En este sentido, comenzaremos por analizar los aspectos más generales de la política urbana, para arribar finalmente al ámbito específico de la intervención estatal en las villas de emergencia de la CABA. Un elemento sumamente relevante de nuestro análisis es aquel que refiere a la interrelación de las distintas agencias administrativas de gobierno a nivel local que diagraman y ejecutan la política habitacional para el período 2007-2015. Concluiremos este trayecto con un apartado dedicado a los elementos discursivos que sustentan la intervención de la política pública en villas a partir del paradigma denominado como “gestión social del hábitat”.

Con el objeto de dar cuenta de las distintas transformaciones que se despliegan en el curso de la formulación e implementación de la política habitacional –en especial aquella dirigida a los sectores populares- del período, es posible desagregar a éste en dos sub-períodos: 2007-2010 y 2011-2015; cuyo punto de quiebre está dado por la ocupación del Parque Indoamericano en el año 2010<sup>4</sup>. Quiebre que, de alguna manera, coincide con el comienzo del segundo mandato de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno y con la consiguiente reestructuración del organigrama del GCBA, un año después.

Con la asunción de Mauricio Macri a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2007, tras el triunfo electoral del joven partido político PRO (Propuesta Republicana), el cual podemos caracterizar como un espacio de centro-derecha con una inscripción (neo) liberal en lo económico –que evidencia un fuerte sesgo *pro* mercado- articulada con una posición más conservadora en lo que refiere a su concepción de lo social<sup>5</sup>. Esta inclinación ideológica tendrá su correlato en el carácter de las políticas públicas formuladas por los distintos organismos gubernamentales, lo que se hace muy patente en el recorrido de la política urbana y habitacional del período en cuestión<sup>6</sup>.

Comenzaremos señalando los ejes principales de la política urbana desplegada a lo largo de estos años, para luego interiorizarnos particularmente en la política habitacional, especialmente la que tiene como foco de intervención a las villas y asentamientos de la CABA.

En tal sentido, en torno a la zona sur de la CABA, y basándonos en la clasificación realizada por María Cristina Cravino y Ariel Palombi (2015) se registran cuatro grandes ejes de intervención que han vertebrado la política urbana del PRO a lo largo de estos años:

1. Políticas de recualificación y renovación urbana.
2. Políticas de grandes equipamientos urbanos.
3. Políticas de gobernabilidad.
4. Políticas de zonas fronterizas.

---

4 En diciembre de 2010, miles de familias de bajo nivel socioeconómico y privadas del acceso a una vivienda en condiciones adecuadas –muchas de ellas inquilinas en villas de emergencia-, ocuparon un amplio espacio verde conocido como Parque Indoamericano, ubicado en el sur de la Ciudad de Buenos Aires, concretamente en el barrio de Villa Soldati, perteneciente a la Comuna 8. El predio fue desalojado de forma violenta por las fuerzas de seguridad locales y federales a los pocos días, cobrándose la vida de dos ocupantes. Días después, el Parque fue ocupado nuevamente. En esta segunda oportunidad la toma se extendió varias semanas, y la gran repercusión mediática del suceso puso sobre el tapete la cuestión de la problemática habitacional que padecen los sectores populares. El GCBA se comprometió junto con el Gobierno Nacional a brindar una solución habitacional definitiva para las familias ocupantes, logrando desactivar la toma. Sin embargo, dichas soluciones nunca fueron concretadas. Lo que sí se materializó, a partir de 2012, fue una reorientación en el destino de los recursos de la política habitacional, así como de las funciones de las agencias gubernamentales que intervenían en su diseño e implementación.

5 Para un detalle más exhaustivo de la extracción clasista e ideológica del PRO recomendamos consultar los trabajos de Bellotti, Moresi y Vommaro (2015), y Tzeiman (2017).

6 La gestión anterior (2003-2007), identificada en el espectro ideológico de la centro-izquierda, tuvo ciertamente marcadas deficiencias en lo que refiere a brindar soluciones para amortiguar el déficit habitacional y la segregación socio-espacial en la CABA (Wertheimer et al., 2016), pero como veremos a lo largo de los siguientes apartados, dicha tendencia se acentuará con el recambio político que se da en diciembre de 2007.

Las políticas de *recualificación y renovación urbana* son aquellas destinadas, como su nombre lo indica, a motorizar la revalorización, ya sea de zonas degradadas de la CABA - mediante el apuntalamiento de procesos de *gentrificación*- o bien de territorios con gran cantidad de suelo vacante. Algunos de los barrios donde se realizan dichas intervenciones son La Boca, Barracas, San Telmo, Balvanera, Parque Patricios y Pompeya. El mecanismo de recualificación y renovación se dinamiza mediante la creación de *distritos* que tienen por objetivo incorporar nuevos usos del suelo en esos barrios. Algunos de estos distritos son: El *distrito de las artes* en La Boca (Usina del Arte); el *distrito gubernamental* en Barracas (relocalización de algunas de las dependencias más importantes del GCBA); y el *distrito tecnológico* en Parque Patricios y parte de Pompeya (Cravino y Palombi, 2015).

En segundo lugar, las políticas de *grandes equipamientos urbanos* se asientan en el sur de la CABA, especialmente en los barrios de Villa Soldati y Villa Riachuelo, y al igual que las anteriores, tienen como sustrato la puesta en valor de las zonas donde se implementan así como la creación de nuevas centralidades. Se trata de grandes obras de infraestructura entre las que se destacan la readecuación del Microestadio del Parque Roca y del Parque de la Ciudad para la realización de eventos culturales; la construcción de una terminal de ómnibus; la construcción de la Villa Olímpica para los Juegos Olímpicos de la Juventud realizados en el año 2018; etc. (Cravino y Palombi, 2015).

Las políticas de *governabilidad* están destinadas a aquellos territorios en los que el déficit habitacional y la segregación socio-espacial muestran los indicadores más alarmantes. Especial foco de estas políticas son las villas de emergencia y los asentamientos informales del sur de la CABA. Dos grandes líneas de acción guían a las mismas. Por un lado, intervenciones menores y puntuales en dichos territorios, que consisten en obras de infraestructura, atención de emergencias y provisión de servicios, centralizadas por organismos como la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) y la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS); pero donde no se revierte la situación estructural de vulnerabilidad habitacional. Por otro lado, intervenciones que impulsan la regularización dominial y catastral de vivienda en villas de menor importancia por su baja densidad poblacional, como la Villa 19, la 7 y la 16; pero que dejan de lado la integración sociourbana como un proceso que excede el simple acceso a la formalidad urbana en términos jurídicos. Este conjunto de políticas se verá sugestivamente fortalecido luego de la ocupación del Parque Indoamericano en 2010<sup>7</sup> (Cravino y Palombi, 2015).

Por último, las políticas de *zonas fronterizas* aluden a las que tienen como eje de intervención territorios que se consideran un intersticio entre la ciudad formal y la informal. Las más notorias son las que están dirigidas a la readecuación de los conjuntos habitacionales y sus zonas adyacentes. También surgen y se desarrollan como respuesta al conflicto del Parque Indoamericano (Cravino y Palombi, 2015).

En relación a la zona norte, la política urbana ha funcionado como un elemento que ha permitido motorizar la valorización del suelo y el consecuente fortalecimiento del mercado inmobiliario. A través de una mayor desregulación en la concesión de permisos de edificación, y de la venta de terrenos fiscales, el GCBA ha impulsado la incidencia del negocio inmobiliario bajo la consigna de promover el “desarrollo urbano”<sup>8</sup> (Cravino y Palombi, 2015).

## La política habitacional del PRO durante los años 2007-2015

No resulta sencillo esquematizar de forma conjunta la política habitacional del PRO a lo largo del período, ya que como hemos señalado en párrafos anteriores, la misma ha evidenciado un carácter fragmentario y descoordinado, que no ha sido capaz de articular una visión de conjunto de la problemática, resultado, por un lado, de la intervención de múltiples agencias gubernamentales con intereses contrapuestos y un disímil acceso a recursos; y por otro, de los sesgos ideológicos del gobierno de turno antes mencionados, en tanto la atención de las necesidades habitacionales de los sectores populares no parece ser prioridad del PRO en la CABA. Esta última observación es muy evidente por lo menos hasta el año 2010, cuando, tras la ocupación del Parque Indoamericano, se reconfiguran aspectos importantes de la política habitacional, en un intento por contener las contradicciones estructurales que emergen a la superficie en lo referido a la persistente problemática de hábitat que cotidianamente padecen los sectores más postergados.

7 Estas políticas evidencian una significativa presencia del aparato estatal en el territorio, lo que contradice las interpretaciones más vulgares acerca del neoliberalismo, las cuales sostienen que dicho paradigma de gobierno supone una retirada uniforme del Estado en los distintos ámbitos de la sociedad civil.

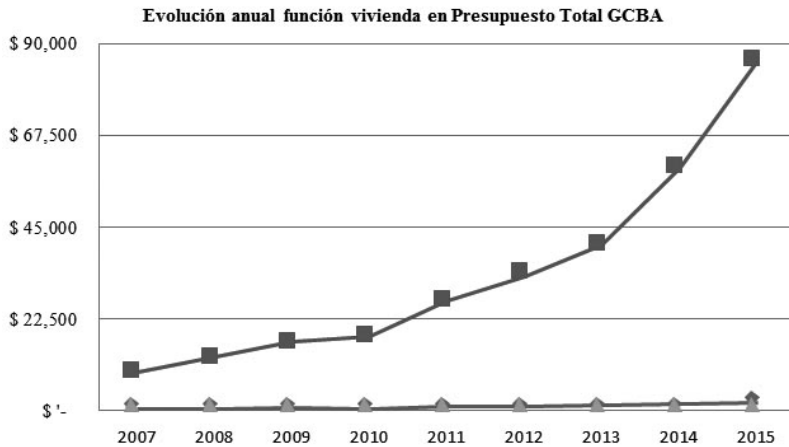
8 Este conjunto de políticas se enmarcan en lo que consideramos un proyecto de reconfiguración de la estructura urbana de largo plazo que se encuentra plasmado en el “Plan Urbano Ambiental” (PAU) aprobado en año 2008 por la Ley 2930/08, y en forma más detallada en el “Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060” formulado por el Ministerio de Desarrollo Urbano del GCBA (2009). La aprobación del Plan Urbano Ambiental en el año 2008 aspira a acelerar el desarrollo urbano de la CABA en los próximos años, adoptando como soporte los siguientes postulados urbanísticos: “[...] Ciudad integrada [...]. 2. Ciudad policéntrica [...]. 3. Ciudad plural [...]. 4. Ciudad saludable [...]. 5. Ciudad diversa [...]” (Ley 2930/08, Art. 4). El Modelo Territorial (MT) apunta a promover el desarrollo urbano de áreas con baja densidad constructiva: “[...] la Ciudad actual cuenta con 200 millones de metros cuadrados construidos y, según la normativa vigente, en su territorio se podrían construir unos 300 millones más. Si bien existe un gran potencial subutilizado, el área donde actualmente más se construye es aquella que muestra una mayor saturación del potencial, mientras que una gran cantidad de áreas, con mayores capacidades constructivas, hoy no muestran síntomas de desarrollo [...]” (Ministerio de Desarrollo Urbano, 2009: 8).

Comenzaremos entonces por presentar un panorama general del presupuesto destinado a vivienda para el período 2007-2015. Inmediatamente, pasaremos a enumerar los principales organismos intervinientes en la política habitacional dirigida hacia los sectores populares, para luego hacer un breve análisis de los programas diseñados e implementados por aquellos, explicitando los objetivos que persiguen y los recursos presupuestarios que perciben para la ejecución de los mismos. Intentaremos evaluar finalmente los resultados alcanzados por este conjunto de políticas públicas, especialmente en el terreno de las villas de emergencia.

Al examinar la evolución de la función vivienda en los presupuestos anuales del GCBA para el período 2007-2015 observamos dos tendencias muy evidentes (Gráfico 1 y Gráfico 2):

- a) Un porcentaje muy menor en relación al presupuesto total, que nunca supera el 3,7%.
- b) Una progresiva disminución de dicho porcentaje en términos absolutos.

**Gráfico 1:**



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento (GCBA).

**Gráfico 2:**



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento (GCBA).

En el organigrama del GCBA conformado a partir de diciembre del año 2007 (Decreto 2075/07) se destacan tres organismos principales que se encuentran abocados exclusivamente a distintas dimensiones de la política de vivienda destinada a los sectores de menos recursos:

- **Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)** –organismo fuera de nivel bajo la órbita de Jefatura de Gobierno hasta 2011, luego bajo la órbita de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE).
- **Corporación Buenos Aires Sur S.E. (CBAS)** –organismo fuera de nivel bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE).
- **Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS)** –organismo fuera de nivel bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), hasta 2011 que pasa a estar bajo la órbita de la SECHI.

En el año 2011, al comenzar el segundo mandato de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno, con la aprobación de la nueva estructura orgánica (Decreto n° 660/11), se crea la **Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI)**, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), la cual lentamente irá absorbiendo funciones que hasta ese entonces eran atributo del IVC; pasando éste a estar bajo su órbita -al igual que la UGIS-. El IVC –antigua Comisión Municipal de la Vivienda- se crea en el año 2003. Según la Ley N° 1251/03 su constitución tiene por objeto “la ejecución de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Se trata del principal organismo encargado de la política de vivienda, y sus funciones generales son detalladas en el Artículo 4 de la presente ley:

a) Contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a la misma por cualquiera de los medios regidos por el sector privado y que requieran de la participación del sector público para lograrlo, priorizando lo enmarcado en el inciso 1 del Art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. b) Propender a reducir, mediante políticas activas, el déficit habitacional, de equipamiento comunitario, infraestructura y servicios, que se registran en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; juntamente con las secretarías correspondientes del Poder Ejecutivo. c) Promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estimular la participación ciudadana a través de instituciones públicas o sociales. d) Promocionar la demanda y estimular la oferta de vivienda. e) Integrar a las distintas áreas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la gestión de políticas de hábitat y vivienda. f) Garantizar la regularización dominial de los inmuebles a favor de los destinatarios de las diferentes operatorias, sean éstas: a. personas físicas; y/o b. cooperativas enmarcadas en el Programa de Autogestión para la Vivienda-PAV [...] (Ley 1251/03).

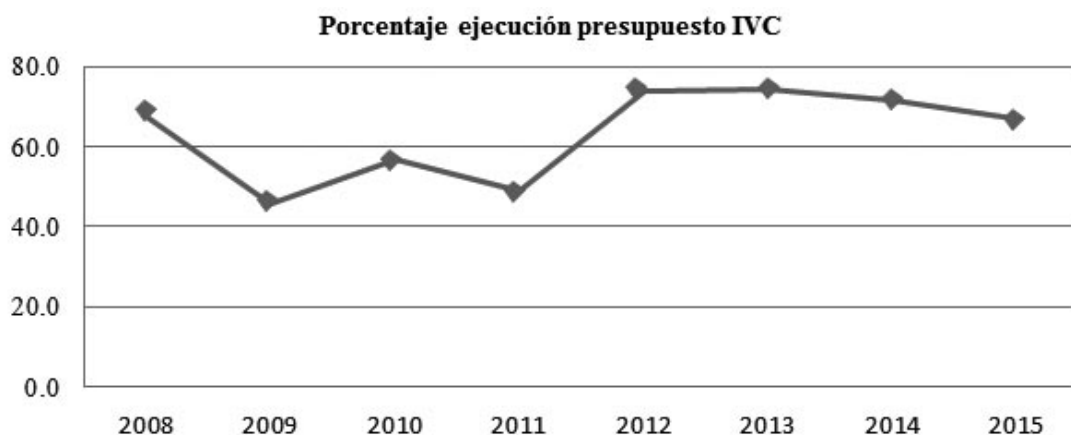
38

A pesar de las ambiciosas metas que persigue su encuadramiento normativo, a lo largo del período reseñado, muchas de las funciones del IVC han ido siendo absorbidas por los dos organismos antes mencionados: la SECHI y la UGIS. Esto ha redundando en una progresiva fragmentación de la política habitacional, que se traduce en la imposibilidad de coordinar una perspectiva orgánica y estructural, de mediano o largo plazo, coadyuvando al mismo tiempo a la superposición de funciones. El resultado es que se tiende a asistir a la emergencia, o en la perspectiva esbozada por Cravino y Palombi (2015), se instrumentalizan políticas que garanticen la gobernabilidad de los territorios más problemáticos.

En términos presupuestarios, se observa no sólo una continua subejecución (Gráfico 3) de las partidas destinadas al IVC, sino una reducción de sus recursos en relación al total de la función vivienda en términos porcentuales (Gráfico 4), que son redirigidos a los organismos antes mencionados. Sin embargo, a partir del año 2012 la ejecución presupuestaria del IVC aumenta significativamente, aunque sin llegar a sobrepasar nunca el 75%<sup>9</sup>. Esto puede obedecer a dos factores: por un lado, a la reducción de su participación como organismo que centraliza la política habitacional en la CABA; y por otro lado, al impacto que trajo aparejada la ocupación del Parque Indoamericano en términos de visibilización de la emergencia habitacional en el año 2010 y la necesidad de neutralizar sus manifestaciones más agudas.

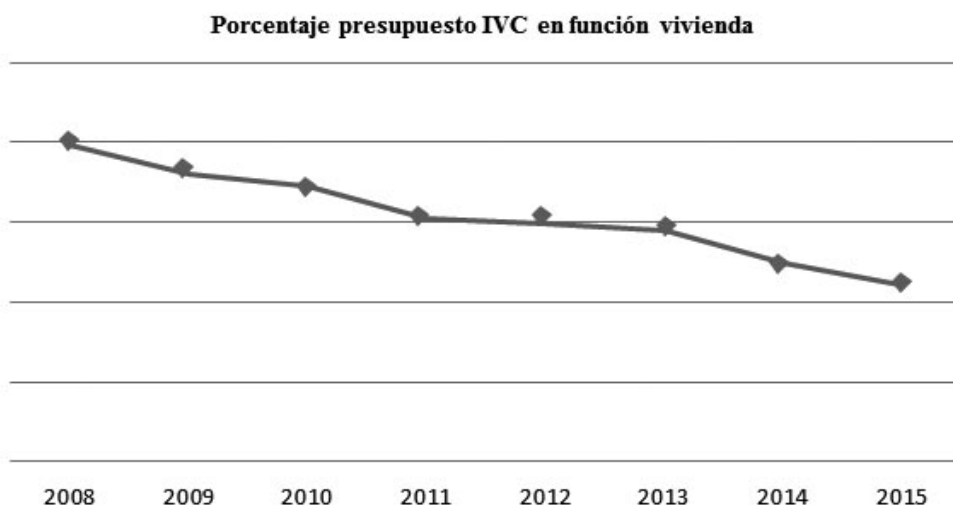
9 El mayor porcentaje de subejecución se ubica en la partida de gastos de capital, es decir, aquella que se destina a la inversión en obras de infraestructura e inmuebles. Según un informe del Ministerio Público de la Defensa (2016), en 2014, la ejecución de los fondos designados a ese rubro no superó el 46,5%.

Gráfico 3:



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento e informes de ejecución presupuestaria de la Dirección General de Contaduría (GCBA).

Gráfico 4:



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento e informes de ejecución presupuestaria de la Dirección General de Contaduría (GCBA).

En este sentido, se pone en evidencia el desfinanciamiento y la pérdida de centralidad del IVC como organismo encargado de la política habitacional, y en consecuencia, una dinámica de traspaso de funciones y recursos a entidades como UGIS, CBAS, y a partir de 2012, a la SECHI.

Entre los programas más importantes implementados por el IVC durante el período, se destaca el **Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT)**. Los objetivos que persigue dicho Programa son: “a) la integración física y social al resto de los barrios de la Ciudad; b) la radicación definitiva de la población, respetando la voluntad de permanencia en el lugar; c) mejorar la calidad de vida de los habitantes adecuando las condiciones de habitabilidad a los estándares de la Ciudad” (Ministerio Público de la Defensa, 2016: 106).

Sugestivamente, es el Programa del IVC que sufre uno de los mayores recortes presupuestarios. Como se explicita en el informe del Ministerio Público de la Defensa citado anteriormente: “El programa contaba con un presupuesto de 74,5 millones de pesos en 2008 y en 2014 su presupuesto vigente fue de 0,35 millones de pesos, de los cuales se ejecutó el 68,9%” (Ministerio Público de la Defensa, 2016: 107).

Otros programas del IVC relevantes son aquellos destinados a facilitar la adquisición de bienes inmuebles a los sectores de menores recursos, pero también a sectores de clase media, mediante el otorgamiento de créditos

hipotecarios a través del Banco Ciudad. Entre ellos podemos mencionar los siguientes: **Créditos hipotecarios Ley n° 341** (destinados a familias en situación de vulnerabilidad); **Programa Autogestión de Vivienda** (destinados a facilitar la autoconstrucción de vivienda por medio de cooperativas, también bajo el marco de la Ley N° 341, Art. 3); **Créditos Hipotecarios Vivienda Porteña**; **Programa Mi Casa B.A., Primera Casa y Créditos Primera Vivienda** (Ministerio Público de la Defensa, 2016; ACIJ, 2014).

Estos programas de financiamiento de la demanda han tenido un alcance muy limitado, poniendo en evidencia la incapacidad del GCBA de atenuar los indicadores de déficit habitacional en los términos propuestos por Abramo (2011), es decir, apuntalando el acceso al hábitat a los sectores de medios y bajos recursos a través de la “lógica del Estado”, ya sea por “producción estatal” o mediante “la producción capitalista sustentada”. Por el contrario, como sugieren Rodríguez y otros/as:

En base a lo producido por todas estas operatorias hasta diciembre de 2013, se puede ver que en total, el Gobierno de la Ciudad produjo 3.279 viviendas desde 2000 hasta la actualidad (año 2013), es decir, un promedio de 234 viviendas por año. Vale tener en cuenta en éste 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 paupérrima. En este cuadro, cabe señalar, [...] que la operatoria de mayor ejecución ha sido aquella sostenida e impulsada en forma directa por sus adjudicatarios organizados, la Ley 341 colectiva (Rodríguez et al., 2015: 44).

El segundo organismo mencionado, la **CBAS**, funciona bajo la rúbrica de una *sociedad de estado* cuyo objetivo es promover el desarrollo urbano de la zona sur de la CABA. En convenio con el **MDE** y el **IVC**, es el encargado de ejecutar el **Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano** (o por sus siglas **PROSUR Hábitat**). Su presupuesto es muy acotado, y su capacidad efectiva de intervención en villas y asentamientos ciertamente cuestionable. Según un informe de la Auditoría General de la Ciudad publicado en 2013, el Programa adolece de serias limitaciones:

a) el sistema de convenios, mandas y adendas en los que se sustenta es poco transparente; b) las obras proyectadas son incoherentes con los objetivos del programa, sufren demoras como resultado de la falta de previsión, los proyectos están incompletos y tanto los llamados a licitación como las certificaciones presentan irregularidades, y c) existen limitaciones para hacer actualizaciones presupuestarias, desfases entre los inicios de obras y la aprobación y autorización de fondos para realizarlas, baja ejecución del presupuesto total contemplado para el programa e irregularidades en las rendiciones (Arqueros Mejica, 2016: 41).

Otro organismo abocado a la política habitacional en villas de emergencia y asentamientos que irá cobrando relevancia a lo largo de estos años es la **UGIS**. Como figura en la página web del GCBA, creada en el año 2007, la UGIS “tiene como objetivo asistir en situaciones de emergencia social, y organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional y mantenimiento del hábitat en villas y barrios vulnerables, integrándolos a la trama de la Ciudad a través de obras de construcción o autoconstrucción” (Buenosaires.gob.ar, 2019). El instrumento de política pública en las villas se ejecuta mediante el **Programa de Intervención Social en Villas de Emergencia y NHT**. Dicho programa contempla una serie de intervenciones realizadas a través de convenios con cooperativas de trabajo conformadas por habitantes de las villas, y también por medio de la contratación de empresas privadas que facilitan la provisión de servicios básicos de infraestructura. Los convenios con las cooperativas de trabajo prevén la realización de tareas de saneamiento, desinsectación, desinfección, recolección de residuos y atención de emergencias eléctricas en villas y asentamientos. Otra atribución de la UGIS consiste en la realización de obras de infraestructura en viviendas con riesgo edilicio, sanitario, o que han sufrido algún tipo de siniestro. Por último, se aboca a la provisión de agua potable mediante camiones cisterna, y a la contratación de un servicio de camiones atmosféricos para el tratamiento de los residuos cloacales.

Como se pone en evidencia, la funcionalidad de la UGIS no pasa la de ser un organismo encargado de brindar asistencia en lo que respecta las situaciones más agudas del déficit habitacional en villas de emergencia, que se traduce en garantizar las mínimas y fundamentales condiciones de habitabilidad para los residentes de esos barrios. No deja de ser sugestivo en este sentido que entre 2011 y 2014, su incidencia en el presupuesto total del GCBA pase de un 0,26% a un 0,40%, observándose un alto grado de ejecución de las partidas (Ministerio Público de la Defensa, 2016). Este mínimo crecimiento presupuestario creemos que se explica por la incidencia del conflicto del Parque Indoamericano y por la necesidad de reforzar las políticas de gobernabilidad ya referidas en un apartado anterior. Por otro lado, al funcionar como un organismo fuera de nivel se ve obstaculizado para coordinar políticas de conjunto con otros organismos como el IVC.

Por último, la **SECHI**, que comienza a operar en 2012, tiene entre sus funciones:

Diseñar y supervisar la implementación de las políticas, estrategias y acciones vinculadas a la regularización y urbanización de las villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Coordinar los programas destinados a la regularización y ordenamiento del suelo urbano. Diseñar, articular y supervisar políticas, estrategias y acciones de acercamiento al vecino residente en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad. Supervisar la ejecución de las políticas de hábitat y viviendas, que promuevan la reducción del déficit habitacional, el mejoramiento del equipamiento comunitario, infraestructura y servicios, en coordinación con las áreas competentes. Formular, coordinar y supervisar planes y programas de renovación urbana en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad. Supervisar en coordinación con el Ministerio de Gobierno, el fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda. Diseñar, implementar y supervisar políticas, estrategias y acciones que fortalezcan la cultura cívica y la participación ciudadana en poblaciones vulnerables. Entender en las políticas referidas a las personas con discapacidad. Promover acciones tendientes a la recuperación de la identidad barrial, fortaleciendo la educación en valores (Decreto 660/11).

Se observa así, cómo todo un conjunto de intervenciones públicas en villas y asentamientos que anteriormente se encontraban centralizadas por el IVC pasan a la órbita de la SECHI. De esta manera, se pone de manifiesto la referida fragmentación de la que es objeto la política de hábitat dirigida a los sectores de menores recursos a lo largo del período, contribuyendo a la permanencia del déficit habitacional y a la consolidación de las villas y asentamientos precarios como territorios enajenados de la ciudad formal. Como señala Arqueros Mejica:

La creación de la Sechi se tradujo en una fragmentación y dispersión mayor de las intervenciones en villas. La creación de nuevas dependencias y programas y la integración de entidades privadas no hicieron más que abonar las dificultades de coordinación que se buscaba resolver (Arqueros Mejica, 2016: 42).

A pesar del llamamiento, en el decreto de su creación, a ejecutar políticas tendientes a la “urbanización de las villas”, la SECHI ha tenido un rol semejante al de la UGIS en términos de intervención sobre los barrios informales. Las obras realizadas por esta Secretaría difícilmente pueden ser enmarcadas dentro de lo que se considera un proceso definitivo de integración socio-urbana de las villas a la ciudad formal, sino que responden más bien a una lógica que se ha denominado de “maquillaje urbano” o “acupuntura urbana” (Brikman, 2016). Se trata de obras e intervenciones menores que en cierta manera mejoran la fisonomía de las villas y los asentamientos, e inciden en aspectos infraestructurales puntuales, pero que no repercuten de manera definitiva en la problemática estructural en la que se encuentran inmersos dichos territorios.

Se articulan en torno a tres programas o dimensiones de abordaje:

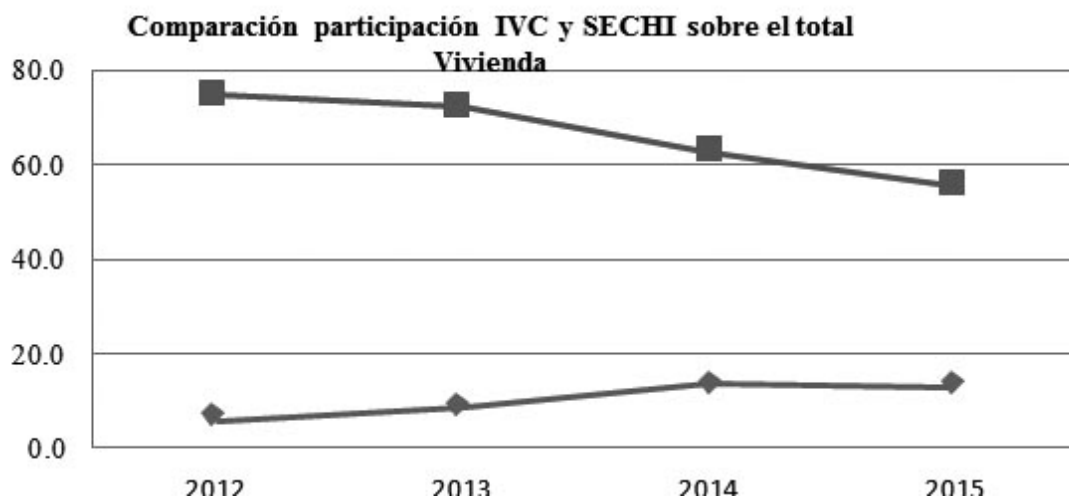
a) **Hábitat**: “El Programa desarrolla actividades definidas como: Provisión de Servicios Básicos, Programa de Ejes Integrales y Acupuntura Urbana, que incluyen tareas de impermeabilización y pintura de edificios, instalación de canchas de fútbol y básquet, puesta en valor de plazas, calles y espacios comunes como sedes sociales en complejos barriales (Soldati, Lugano), entre otras intervenciones” (Ministerio Público de la Defensa, 2016: 108).

b) **Inclusión Social**: Busca “promover la inclusión social desde la perspectiva del hábitat mediante el abordaje de las principales problemáticas, intereses y necesidades de las propias comunidades para fortalecer las redes sociales. Integra el programa la “canalización de demandas que surgen en el proceso de urbanización, regulación y saneamiento, inclusión social y comunitaria, así como también canalizar la oferta que el Estado les brinda a los ciudadanos de las villas” (Ministerio de Desarrollo Económico, 2014: 62).

c) **Mejoramiento de villas**: Persigue el objetivo de “recuperar y poner en valor los espacios públicos de las denominadas Villas 31 y 31 bis e incluye la regeneración urbana del predio mencionado promoviendo e impulsando la urbanización de las villas mencionadas” (Ministerio de Desarrollo Económico, 2014: 65).

En términos presupuestarios, y en contraposición al IVC, la SECHI se ha visto favorecida por el aumento de las partidas que percibe año tras año. Como se observa en el gráfico correspondiente (Gráfico 5), la participación de la SECHI en la función vivienda va creciendo significativamente a lo largo del período. Esto le ha permitido absorber la mayor parte de las obras que se realizan en villas de emergencia y asentamientos, pero sin que existan tentativas de encarar un proceso de integración socio-urbano definitivo para estos barrios informales.

Gráfico 5:



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento e informes de ejecución presupuestaria de la Dirección General de Contaduría (GCBA).

## Las paradojas de la gestión social del hábitat. El GCBA frente a la problemática de la vivienda en villas de emergencia

Como hemos observado a lo largo del artículo, las intervenciones en pos de promover la urbanización de villas y asentamientos han sido ciertamente limitadas y fragmentarias durante el período bajo análisis, privilegiándose una política de “maquillaje urbano” que en nada revierte las condiciones estructurales de la problemática habitacional en los barrios informales.

A pesar de las evidentes limitaciones de las políticas habitacionales en las villas de emergencia de la CABA a lo largo del período, estas intervenciones tienen una particularidad muy sugestiva, y es que los funcionarios del GCBA las enmarcan discursiva y teóricamente en una perspectiva novedosa e innovadora, en términos de planificación urbana. Este nuevo paradigma ha sido denominado “gestión social del hábitat”. Inspirándose en modelos de intervención que han sido aplicados, con mayor o menor éxito, en ciudades como Medellín, Río de Janeiro, y Quito, la gestión social del hábitat manifiesta su interés por revalorizar la dimensión social de las políticas habitacionales, especialmente en lo que refiere a los procesos de integración de hábitats informales a la ciudad formal. En este sentido, busca diferenciarse de las políticas de urbanización tradicionales implementadas en décadas anteriores en distintas ciudades de Latinoamérica, y emparentadas, en mayor o menor medida, con la corriente funcionalista del urbanismo moderno. La crítica más fuerte que dirige este nuevo modelo de planificación urbana a las políticas clásicas de urbanización indica que:

[d]esde esta perspectiva, la construcción de vivienda en espacios informales bajo el formato de la urbanización tradicional, al no considerar la producción previa del hábitat, las tramas sociales y de solidaridad existentes –tanto en sus facetas positivas como en aquellas conflictivas que deben ser encaradas- suele derivar en lo que los especialistas denominan «*refavelización*» de los espacios. [...] Así, al construir unidades físicas sin más, se destruyen los entramados sociales previos, arreglos interfamiliares y esquemas de cuidado, sin generar condiciones para que las relaciones que se reconstruyen se articulen con las lógicas implícitas del proceso de formalización de las viviendas nuevas. Por lo tanto, en la mayor parte de los casos, se generan integraciones sólo espaciales, que no *hacen ciudad* ni generan *derecho a la ciudad* (Asesoría Tutelar, 2014: 36, cursiva del autor).

Hubo un intento fallido de articular los lineamientos de la gestión social del hábitat con las políticas de desarrollo urbano de la zona sur de la CABA, el cual quedó plasmado en el proyecto de ley original que concebía el diseño del llamado **Plan Maestro de la Comuna 8** (Proyecto de ley N° 3257-D-2012). Según el proyecto, la política de hábitat a implementarse se inspira en una perspectiva que refiere “tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, atento a la debida preservación de las características singulares de los distintos espacios urbanos” (Proyecto de ley N° 3257-D-2012, Art. 3). En su artículo 8.3.1, postula la ejecución de programas de urbanización de villas en dicha comuna, “en base a criterios de inclusión social, fundados en un financiamiento



sustentable, y orientados por condiciones morfológicas, dotación de espacios públicos, infraestructura e integración territorial” (Proyecto de ley N° 3257-D-2012, Art. 8.3.1). Este proyecto, aprobado parcialmente en 2013, e ideado inicialmente como un plan de desarrollo urbano y hábitat integral para esa zona de la CABA, fue modificado de raíz en el año 2014, aprobándose en diciembre de ese año bajo la denominación “**Promoción de las Actividades de la Producción e Industria Deportiva en la CABA**” (Ley 5235/14). En la ley sancionada, se pone el eje en la creación de un distrito deportivo en la Comuna 8, que posiciona a la construcción de la Villa Olímpica de los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018 como máxima expresión de apuntalamiento del desarrollo urbano en ese territorio. En relación a la urbanización de villas, se termina por desdibujar la perspectiva de la gestión social del hábitat que fuera incorporada inicialmente. Únicamente un pequeño párrafo presente en el Artículo 31 hace referencia a una política de urbanización de “barrios nuevos” que habrán de incorporarse al Código de Planeamiento Urbano (Ley 5235/14, Art.31).

Como contrapartida al prácticamente nulo avance de la política habitacional en villas de la CABA se destaca la existencia de un marco normativo que promueve la urbanización de estos hábitats. Desde el año 1998 está en vigencia la Ley N° 148/98, que dispuso la creación de una Comisión Coordinadora Participativa (CPP) cuya función consiste en “diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de villas y NHT”, a realizarse en un plazo máximo de 5 años.

En su Artículo n° 3 sienta las bases de un programa tendiente a la urbanización e integración sociohabitacional de las villas a la trama urbana formal de la CABA:

- a) un relevamiento integral que describa las condiciones poblacionales de los barrios afectados;
- b) la regularización dominial de las tierras e inmuebles afectados;
- c) la urbanización integral y la integración de estos barrios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad, mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social;
- d) el fortalecimiento de la infraestructura de servicios y la recuperación de las áreas urbanas adyacentes;
- e) el desarrollo de políticas sociales activas e integrales y el equipamiento social, sanitario, educacional y deportivo;
- f) la planificación participativa presupuestaria de los recursos que se determinen como necesarios para la ejecución del programa;
- y g) la incorporación, a través de metodologías autogestionarias, de los pobladores afectados al proceso de diagramación, administración y ejecución del programa (Ley 148/98, Art.3).

Como se ha hecho evidente, dicha ley no fue ejecutada por las autoridades gubernamentales, quedando simplemente como letra muerta en el Boletín Oficial del GCBA. A pesar de ello, creemos que tanto simbólica como políticamente representa una herramienta jurídica fundamental e irreversible en términos del reconocimiento del derecho de los/las habitantes de las villas de la CABA a un hábitat digno. Una inequívoca conquista, fruto de las sucesivas luchas que fueron dando ellos/as mismos/as, en tanto sujetos políticos, a lo largo de las décadas.

## Conclusiones

En el presente artículo, hemos examinado la trayectoria de las políticas urbanas y habitacionales implementadas por el GCBA en la CABA a lo largo del período que comprende los años 2007 y 2015, haciendo hincapié en aquellas destinadas a los sectores de menores recursos, y a los hábitats informales, conocidos popularmente como “villas de emergencia”, los cuales ocupan un lugar destacado dentro de la problemática habitacional; expresión manifiesta de la segregación y la desigualdad socio-territorial en tanto fenómeno persistente de la metrópolis porteña.

Del análisis del entramado de agencias gubernamentales y programas públicos en ejecución a nivel local, se desprenden una serie de conclusiones que apoyan la hipótesis esgrimida en la introducción del trabajo.

En primer lugar, la *fragmentación* de la política habitacional dirigida a dicha población, ha quedado de manifiesto en la heterogénea cartografía de unidades administrativas responsables de la misma: IVC; CBAS; UGIS; SECHI. La heterogeneidad no sería problemática si hubiera existido, durante esta etapa, una *articulación* entre las distintas agencias intervinientes. No sólo no existió tal articulación –ni siquiera a nivel ministerial, prevaleciendo, en su lugar, la constitución de organismos fuera de nivel–, sino que al examinar las atribuciones funcionales de estas agencias burocráticas, se ha detectado una clara *superposición* de competencias –por ejemplo, entre el IVC y la SECHI–.

En segundo lugar, la evolución de las partidas presupuestarias, la ejecución de las mismas y de los distintos programas que cada organismo tiene bajo su órbita, ha mostrado un progresivo *traspaso de recursos y funciones*, que se acentúa a partir de la creación de la SECHI en el año 2012, en claro detrimento del IVC, quien hasta ese entonces

era el principal agente encargado de ejecutar la política habitacional dirigida a los sectores de menores recursos. Esto ha llevado, en la práctica, a una *inconsistencia* burocrática que debilita la posibilidad de diseñar una política pública congruente y sostenible en el mediano o largo plazo.

Dicha situación se agrava si se tienen en cuenta las continuas *sub-ejecuciones* presupuestarias observadas en el IVC año tras año, las cuales son mucho más agudas al interior de la partida de gastos de capital, es decir, la inversión en obras de infraestructura e inmuebles, componente fundamental para revertir el déficit habitacional de los sectores más vulnerables.

Otro aspecto que resulta llamativo a lo largo del período estudiado es la baja participación presupuestaria asignada a la función vivienda dentro del presupuesto del GCBA, siendo la problemática habitacional una de las dimensiones más ostensibles de la desigualdad urbana en la actualidad. No puede dejar de señalarse, en este sentido, la orientación global de la política urbana del PRO durante estos años; que, por medio de las mencionadas políticas de *recualificación y renovación urbana*, así como la apuesta a *grandes equipamientos urbanos*, se ha comportado como un agente fundamental a la hora de allanar terreno para la expansión de grandes inversiones inmobiliarias. En este sentido, el mayor protagonismo del mercado inmobiliario, en su búsqueda por acrecentar la apropiación de rentas extraordinarias en medio de un proceso de rápida valorización del suelo en distintas zonas de la ciudad, entra en tensión con las necesidades habitacionales de los sectores populares, especialmente en la zona sur de la ciudad, donde el déficit y la segregación socio-espacial son mucho más profundos.

En relación a las intervenciones en villas de emergencias y asentamientos informales, lo que parece primar es una continua dilación de políticas que impulsen la (re)urbanización de estos hábitats; aun cuando existe un nada desdeñable andamiaje jurídico-legal, que desde los Poderes Judicial y Legislativo, ha presionado al Poder Ejecutivo local a dar tratamiento prioritario a esa dimensión de la política habitacional, sin obtener resultado alguno. En este sentido, lejos de implementarse políticas que tiendan a la integración socio-urbana definitiva de estos barrios informales al conjunto de la ciudad formal, se ha optado por una política de *maquillaje o acupuntura urbana*, que se materializa en intervenciones menores con el objetivo de trabajar sobre la emergencia más inmediata, fundamentalmente a través de la UGIS –provisión de servicios básicos de infraestructura, obras en viviendas con alto riesgo edilicio, recolección de residuos, etc.-, y a partir de 2011, con la creación de la SECHI, promoviendo políticas que abordan la dimensión sociocultural, pero en tanto no forman parte de una perspectiva integral de mejoramiento del hábitat, se ven estructuralmente limitadas en sus alcances concretos sobre el territorio.

Sobre este último aspecto, hemos destacado la incorporación de un nuevo paradigma urbanístico que se ha denominado “gestión social del hábitat”. En el plano discursivo, la gestión social del hábitat reconoce la importancia y la necesidad de abordar la dimensión social en todo proceso de integración urbana de hábitats informales a la ciudad formal. Sin embargo, en el caso del GCBA, la recuperación de esta dimensión, por medio de la creación de la SECHI, no ha tenido impacto significativo. En el caso de la Comuna 8 -una de las comunas donde la segregación y el déficit habitacional son más notorios-, si bien hubo un intento de incorporación de este nuevo paradigma en el borrador original del Plan Maestro para Comuna 8, éste fracasó rotundamente, privilegiándose el apuntalamiento del desarrollo urbano vía grandes inversiones inmobiliarias.

En conclusión, frente a un escenario de evidente desigualdad y segregación socio-territorial, cuya expresión más visible se hace manifiesta en la proliferación de villas de emergencia y asentamientos informales, el Estado a nivel local ha desempeñado un rol ciertamente cuestionable, al menos durante los años analizados. Podemos afirmar que la política habitacional hacia los sectores más vulnerables del período 2007-2015 adolece de serias limitaciones materiales e institucionales, agravadas por la perspectiva pro-mercado del partido en el gobierno. Sin embargo, reducir la explicación de la insuficiencia del abordaje de la problemática habitacional a la orientación ideológica del gobierno de turno conlleva el riesgo de adoptar una perspectiva instrumentalista, que al comienzo del artículo intentamos evitar.

Para finalizar, no es posible dejar de lado la dimensión estructural en los procesos de producción del espacio. Así, un análisis de las problemáticas espaciales contemporáneas deberá ser necesariamente abordado desde una perspectiva de *totalidad*. El comportamiento y el peso del mercado son variables fundamentales si se quiere dar cuenta de las causas que favorecen la persistencia del déficit habitacional, pero también resulta importante considerar el rol que juegan los habitantes y los movimientos sociales que actúan dentro del espacio urbano en la defensa del *derecho a la ciudad* (Lefebvre, 2017) interpelando a las autoridades gubernamentales para la formulación de políticas públicas que aboguen por producir ciudades más democráticas, así como menos desiguales y fragmentadas.

## Bibliografía

Abramo, Pedro. 2011. La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana, Quito, OLACCHI.

ACIJ (Asociación Civil Por la Igualdad y la Justicia). 2014. “El derecho a la vivienda en el presupuesto 2015 en la Ciudad de Buenos Aires”, en <<https://acij.org.ar/el-derecho-a-la-vivienda-en-el-proyecto-de-presupuesto-2015>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Althusser, Louis. 1988. Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan, Buenos Aires, Nueva Visión

Arqueros, Mejica. 2016. “La cuestión de radicación de villas: una mirada desde las burocracias estatales”, Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, No 9 (17), pp. 28-49.

Asesoría Tutelar. 2014. Procesos de urbanización de villas de la CABA. Los casos de villa 19-INTA, villa 20 y Los Piletones, en <[https://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/dtn19\\_urbanizacion\\_en\\_las\\_villas.pdf](https://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/dtn19_urbanizacion_en_las_villas.pdf)> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

ATE (Asociación de Trabajadores del Estado). 2013. Boletín Estadístico de las Provincias, en <[http://www.ate.org.ar/idep/documentos/boletin\\_estadistico\\_de\\_las\\_provincias\\_2013.pdf](http://www.ate.org.ar/idep/documentos/boletin_estadistico_de_las_provincias_2013.pdf)> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Belloti, Alejandri Nicolás, Morresi, Sergio, Vommaro, Gabriel. 2015. Mundo PRO: Anatomía de un partido fabricado para ganar, Buenos Aires, Planeta.

Brikman, Denise. 2016. “¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015”, Quid 16, No 6, pp. 1-26.

Buenosaires.gob.ar. 2019. Desarrollo Humano y Hábitat, Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), en <<https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollhumanoyhabitato/ugis>> [Consultado el 17 de septiembre de 2019]

Castells, Manuel. 1974. La cuestión urbana, Madrid, Siglo XXI.

Cicollela, Pablo. 1999. “Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años 90”, EURE, No 25 (76), pp. 5-27.

Cravino, María Cristina y Palombi, Ariel Matías. 2015. “El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, No 8(15), pp. 40-51.

Defensoría del Pueblo CABA. 2015. La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Documento de trabajo elaborado por la Dirección de Vivienda y Hábitat dependiente de la Subsecretaría de Derechos Sociales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Di Virgilio, Mercedes y Rodríguez, María Carla. 2013. “Ciudad de Buenos Aires: políticas urbanas neoliberales, transformaciones socio-territoriales y hábitat popular”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “A cidade neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos”, Río de Janeiro.

Gramsci, Antonio. 1999. Cuadernos de la cárcel, Tomo I, México D.F., Ediciones Era.

Guevara, Tomás Alejandro. 2015. ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011. Tesis de doctorado. México, Infonavit, PUEC - UNAM.

Herzer, Hilda (comp). 2012. Barrios al sur. Renovación y pobreza en el sur de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Café de las Ciudades.

IVC (Instituto de Vivienda de la Ciudad). 2013. Diagnóstico Déficit Habitacional: CABA 2010. Serie de informes situación habitacional CABA, en <[http://bam21.org.ar/comunidad/pluginfile.php/1509/mod\\_data/content/2605/Serie%20de%20Informes%20situaci%C3%B3n%20habitacional%20CABA-%20Instituto%20de%20viviendas.pdf](http://bam21.org.ar/comunidad/pluginfile.php/1509/mod_data/content/2605/Serie%20de%20Informes%20situaci%C3%B3n%20habitacional%20CABA-%20Instituto%20de%20viviendas.pdf)> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Jaramillo González, Samuel. 2010. Hacia una teoría de la renta del suelo urbana, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.

Lefebvre, Henri. 2017. El derecho a la ciudad, Madrid, Capitán Swing.

Lerner, Jaime. 2005. Acupuntura urbana, Barcelona, Institut d'Arquitectura Avançada de Catalunya (IAAC).

Malavé Mata, Héctor. 1970. "Aproximación a los conceptos de estructura, superestructura y sistema", *El Trimestre Económico*, Vol. 37, No. 146(2), pp. 359-403.

Ministerio de Desarrollo Económico, GCBA. 2014. Programa General de Acción y Plan de Inversiones Años 2014/2016, en <[https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/65\\_ministerio\\_desarrollo\\_economico.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/65_ministerio_desarrollo_economico.pdf)> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA. 2009. Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060, Subsecretaría de Planeamiento.

Ministerio de Hacienda, GCBA. 2015. Censo 2010: Situación y caracterización de los asentamientos precarios en la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos.

Ministerio Público de la Defensa. 2016. Anuario de derechos económicos, sociales y culturales en CABA 2015, en <<https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/anuario-derechos-economicos-sociales-y-culturales-la-caba-2015-1>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

O'Donnell, Guillermo. 1978. "Apuntes para una teoría del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4, pp. 1157-1199.

Observatorio Metropolitano. 2019. Descripción Área Metropolitana de Bs As (AMBA), en <<http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/amba#descripcion>> [Consultado el 17 de septiembre de 2019]

Observatorio Metropolitano. 2019b. Datos Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en <<http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/caba#datos>> [Consultado el 17 de septiembre de 2019]

Oszlak, Oscar. 2017. *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, EDUNTREF.

Pérez, Pedro. 2014. "La mercantilización de la urbanización. A propósito de los "conjuntos urbanos" en México", *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 28, No. 3, pp. 481-512.

Poulantzas, Nicos. 2005. *Estado, poder y socialismo*, México D.F., Siglo XXI.

Prévôt Schapira, Marie-France. 2002. „Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades“, *EURE*, No 28(85), pp. 31-50, en <<https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500003>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Rodríguez, María Carla, et al. 2015. „Contradiendo la Constitución de Buenos Aires. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el periodo 2003-2013“, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Documentos de Trabajo No 72.

Topalov, Christian. 1979. *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis*, México, Edicol.

Tzeiman, Andrés. 2017. *Radiografía política del macrismo. La derecha argentina: entre la nación excluyente y el desafío democrático*, Buenos Aires, Caterva.

Wertheimer, Marina, et al. 2016. "La ciudad expulsiva: Políticas habitacionales hacia los sectores populares en la Ciudad de Buenos Aires durante el periodo 2003-2015", *Contested Cities*, Eje 3, Artículo 3-545, en <<http://contested-cities.net/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-163545-WertheimerLekermanCarmanOchsenius-CiudadExpulsiva.pdf>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

### ***Decretos y leyes:***

Decreto 2075/07, BOCBA N° 2828 del 10/12/2007, en <[https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=111719&qu=c&ft=0&cp=&ri=1&rf=1&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=2347221&primera=0&mot\\_toda=&mot\\_frase=&mot\\_alguna=&menu\\_id=33174](https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=111719&qu=c&ft=0&cp=&ri=1&rf=1&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=2347221&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna=&menu_id=33174)> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Decreto 660/11, BOCBA N° 3811 del 14/12/2011, en <[https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20111214\\_2ax.pdf](https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20111214_2ax.pdf)> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Ley 148/98, BOCBA N° 621 del 29/01/1999, en <<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Ley 1252/03, BOCBA N° 1853 del 08/01/2004, en <<http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1251.html>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Ley 5235/14, BOCBA N° 4628 del 30/04/2015, en <<http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5235.html>> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Proyecto de ley N° 3257-D-2012, en <[https://es.scribd.com/document/320796373/3257-D-2012-Version-Original-Plan-Maestro-Comuna-8#from\\_embed](https://es.scribd.com/document/320796373/3257-D-2012-Version-Original-Plan-Maestro-Comuna-8#from_embed)> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

FRANCISCO JOSÉ L'HUILLIER. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Magíster en Sociología Económica en el Instituto de Altos Estudios Sociales – Universidad Nacional de San Martín. Actualmente es Investigador en formación en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Sus líneas de investigación principales tienen como eje el vínculo entre políticas habitacionales y movimientos sociales urbanos en la Ciudad de Buenos Aires, así como el análisis de distintas dimensiones de los procesos de integración socio-urbana de hábitats informales a la ciudad formal. Correo electrónico: franciscolhuillier@hotmail.com