

# **Proyecto de Integración Social y Urbana**

## **¿Nuevos proyectos, viejos peligros?**

### Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno

#### **Denise Brikman**

Doctora en Ciencias Sociales (FSOC), magíster en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina de la Universidad de Buenos Aires (FADU/FSOC) y licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani. CONICET.

denisebrikman@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5420-7670>



ISSN 1666-6186. Volumen 35 - N.º 35 (Agosto de 2023) Pp. 011-034

Recibido: 06/12/22. Evaluado y aprobado: 06/03/23

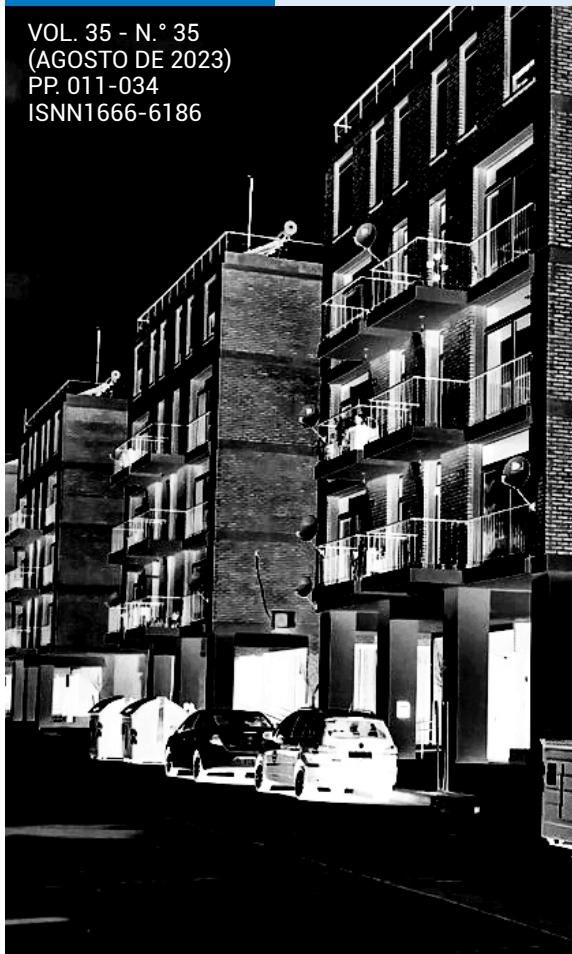
<http://dx.doi.org/10.30972/crn.35356770>

Denise Brikman

**CUADERNO URBANO**  
ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

ARTÍCULOS

VOL. 35 - N.º 35  
(AGOSTO DE 2023)  
PP. 011-034  
ISSN1666-6186



## Proyecto de Integración Social y Urbana ¿Nuevos proyectos, viejos peligros? Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno

### Resumen

En la Ciudad de Buenos Aires (CABA), Argentina, desde 2015 se comienza a intervenir en algunos asentamientos populares (Playón de Chacarita, Villa 20, Villa 31, Rodrigo Bueno) de manera novedosa, a partir de proyectos denominados de integración social y urbana. Sin embargo, los territorios que se intervienen poseen una localización privilegiada en la ciudad, en barrios con alto valor del suelo. En este sentido, se abre una serie de interrogantes: ¿por qué se interviene únicamente en estos barrios?, ¿su localización influye en esta decisión?, ¿qué características distintivas tienen estos nuevos proyectos? Buscamos aportar a dar respuesta a estas preguntas, a partir de analizar las principales características que toma el proyecto en el caso de Rodrigo Bueno, entendido como un modelo de estas nuevas intervenciones. Realizaremos un análisis sobre todo en términos proyectuales, a partir de entrevistas a funcionarios del gobierno y habitantes del barrio, en diálogo con materiales oficiales.

### Palabras clave

Asentamientos populares; políticas de urbanización; renovación urbana; políticas públicas.

## **Social and Urban Integration Project. New projects, old dangers? An analysis focused on the *Rodrigo Bueno* case**

### **Abstract**

In the city of Buenos Aires (CABA) -Argentina-, since 2015 intervention has begun in some popular settlements (*Playón de Chacarita, Villa 20, Villa 31, Rodrigo Bueno*) in a novel way, based on projects called social integration and urban. However, the territories that are intervened have a privileged location in the city, in neighborhoods with high land values. In this sense, a series of questions arise. Why is intervention only in these neighbourhoods? Does its location influence this decision? What distinctive features do these new projects have? We seek to contribute to answer these questions, based on analyzing the main characteristics of the project in *Rodrigo Bueno*, understood it as a model case of these new interventions. We will carry out an analysis, based, above all, in project terms, based on interviews with government officials and residents of the neighborhood, in dialogue with official materials.

### **Keywords**

Popular settlements; urbanization policies; urban renewal; public policies.

## **Projeto de Integração Social e Urbana. Novos projetos, velhos perigos? Uma análise focada no caso *Rodrigo Bueno***

### **Resumo**

Na Cidade de Buenos Aires (CABA) -Argentina- desde 2015 começou a intervenção em alguns assentamentos populares (*Playón de Chacarita, Villa 20, Villa 31, Rodrigo Bueno*) de forma inovadora, com base em projetos chamados de integração social e urbana. No entanto, os territórios intervencionados têm uma localização privilegiada na cidade, em bairros com elevados valores fundiários. Neste sentido, abre-se uma série de questões: Porque é que a intervenção é apenas nestes bairros? A sua localização influencia esta decisão? Que características distintas têm estes novos projetos? Buscamos contribuir para responder a essas questões, a partir da análise das principais características do projeto em *Rodrigo Bueno*, entendido como caso modelo dessas novas intervenções. Faremos uma análise, sobretudo em termos de projeto, a partir de entrevistas com governantes e moradores do bairro, em diálogo com materiais oficiais.

### **Palavras-chave**

Assentamentos populares; políticas de urbanização; renovação urbana; políticas públicas.

## Introducción<sup>1</sup>

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Argentina, desde 2015 se produce un giro en la política habitacional, específicamente en lo referido a los asentamientos populares. Hasta dicho momento las intervenciones habían sido fragmentadas y con una perspectiva de atención de la emergencia, centradas principalmente en el espacio público —mejoramiento de plazas, canchitas, pintura de fachadas y, en menor escala, servicios y mejoramiento de calles— (BRIKMAN, 2016). En 2015, se abre una nueva etapa a partir de sanción de diversos proyectos de ley referidos a la reurbanización —o como lo denomina el gobierno, “integración social y urbana”— de algunos de estos territorios (Playón de Chacarita, Villa 20, Villa 31, Rodrigo Bueno).

Las dinámicas de la política urbana —y particularmente de villas— no pueden entenderse sin un marco más general. En este sentido, desde 2007, en la CABA gobierna una fuerza política denominada PRO-Cambiamos<sup>2</sup>, que tiene sus orígenes en la

doctrina neoliberal, aunque incorpora elementos novedosos (VOMMARO, 2015). En líneas generales, la política habitacional del período se caracterizó por reforzar los procesos de liberación y desregulación del mercado de suelo y alquileres y generar importantes transferencias de recursos al sector privado (RODRÍGUEZ & DI VIRGILIO, 2011).

En 2015 el antiguo jefe de Gobierno —Mauricio Macri (2007-2015)— es elegido presidente de la nación y Horacio Rodríguez Larreta —figura del mismo espacio político— se convierte en el nuevo jefe de Gobierno. Con la unificación del signo político entre el Gobierno Nacional y el de la CABA, se habilitó una serie de oportunidades y modificaciones que posibilitaron una mayor mercantilización y movilización de la tierra en la ciudad (ARQUEROS MEJICA *ET AL.*, 2019; BRIKMAN *ET AL.*, 2019). En materia de villas, aquello posibilitó facilidades en términos presupuestarios y en el traspaso de terrenos de la órbita nacional a la ciudad, necesarios para los proyectos de regularización. En consecuencia, se desarrollaron distintos procesos de reurbanización en algunas de las villas de la CABA, con una localización privilegiada en la ciudad y ubicadas en barrios con alto valor del suelo o con políticas que intentan dinamizar su desarrollo (BRIKMAN *ET AL.*, 2019). A partir de estas nuevas intervenciones se abre una serie de discusiones desde el ámbito académico y político: ¿por qué se interviene únicamente en estos barrios?, ¿su localización influye en esta decisión?, ¿qué características distintivas tienen estos nuevos proyectos?

En este marco, este artículo busca aportar a dar respuesta a estas preguntas. Concretamente proponemos analizar las principales características que toma el proyecto de integración social y urbana en caso de Rodrigo Bueno, entendido como un caso mo-

---

1. En este artículo escribimos de modo no sexista. Es decir, el vocablo masculino no es universal y la gramática española homóloga los genéricos con los masculinos. Para que la lectura sea más amena decidimos utilizar la X, por sobre la e.

2. Es posible definir al PRO como un partido político no tradicional, vinculado con los intereses de las clases altas, conformado por una elite dirigente que combina funcionarios que no vienen del ámbito de la política con políticos profesionales, principalmente de otras estructuras partidarias (funcionarios del radicalismo y justicialismo) y ONG y Asociaciones civiles (CRAVINO & PALOMBI, 2015).

## Proyecto de Integración Social y Urbana ¿Nuevos proyectos, viejos peligros?

Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno

delo de estas nuevas intervenciones. Realizaremos un análisis sobre todo en términos proyectuales, dejando abiertos varios interrogantes de sus efectos y consecuencias, ya que es un proceso aún en curso.

Para ello, realizamos un análisis cualitativo a partir de trabajar con fuentes secundarias (materiales oficiales de las páginas del Gobierno de la Ciudad, puntualmente del IVC, datos facilitados por el IVC mediante las mesas de gestión participativa del barrio, memorias de las mesas de gestión participativa del barrio, etc.) y entrevistas semiestructuradas a funcionarios del equipo técnico del barrio entre 2015 y 2019, así como vecinxs activxs en el proceso de urbanización<sup>3</sup>. Lxs entrevistadxs se seleccionaron en tanto informantes claves, estatales o de las organizaciones barriales<sup>4</sup>, y se utilizó el criterio de saturación teórica para determinar la cantidad.

En primer lugar, desarrollamos las principales líneas teóricas que ordenan el análisis. En segundo lugar, presentamos el caso de estudio y hacemos una breve reconstrucción histórica de los procesos sociales y urbanos que han tenido lugar en este territorio (Rodrigo Bueno y alrededores), y, por último, realizamos un análisis del proyecto de integración social y urbana de Rodrigo Bueno a partir de una descripción y reflexión sobre los principales lineamientos de la intervención estatal.

### Claves de análisis para las políticas de urbanización

Recuperamos a aquellos autores que entienden la ciudad como un producto donde el Estado juega un rol central, ya que a partir de sus intervenciones directas o indirectas (normas, leyes, etc.) regula el acceso

y uso del suelo y favorece las lógicas de producción orientadas por la necesidad de las poblaciones y/o las lógicas mercantiles (YUJNOVSKY, 1984; PÍREZ, 2009; ABRAMO, 2012). En este sentido, las políticas públicas son entendidas como el producto dinámico de la articulación entre lxs actantes gubernamentales y extra-gubernamentales que, guiadxs por sus intereses y expectativas, convergen, luchan, conciertan y actúan (OSZLAK & O'DONNELL, 1995).

Nos concentramos especialmente en las intervenciones urbanas, es decir, la multiplicidad de políticas, programas y proyectos que producen ciudad, generan transformaciones físicas y territoriales en los barrios, impactan en las condiciones de vida de determina población y producen marcas en la vida cotidiana. La particularidad que tienen las políticas urbanas es que cuando entran en contacto con el territorio se redefinen en función de las características, configuraciones territoriales y relaciones sociales de este (RODRÍGUEZ & DI VIRGILIO, 2011).

---

3. Las entrevistas a funcionarios (IVC, UGIS, Equipos territoriales de distintas villas) incluían preguntas asociadas a la política urbana a escala ciudad, a la concepción propia y del organismo en lo que refiere a la urbanización, y puntualizaba en las tareas y estrategias desarrolladas. En el caso de lxs referentes barriales, se indagaba sobre la historia del barrio y el vínculo con los diversos procesos urbanos que se dieron históricamente en la zona, sobre el proceso organizativo barrial y las distintas estrategias desarrolladas en el tiempo para pelear por la urbanización de su barrio. Asimismo, se indagaba sobre las percepciones existentes en relación con el proceso de urbanización.

---

4. Se entrevistó, como mínimo, a un/a delegadxs por cada manzana del barrio.

En este artículo analizamos las políticas de urbanización de asentamientos populares, las cuales han tomado distintas características a lo largo de la historia, pero con muy pocos casos exitosos donde se hayan revertido las condiciones de informalidad (CLICHEVSKY, 2006; FERNÁNDEZ WAGNER, 2018). A grandes rasgos, estas políticas, en términos teóricos, pueden ser definidas como intervenciones sobre una pieza urbana con el fin de mejorar las condiciones urbano-habitacionales y superar las condiciones de informalidad a partir de distintas aristas de abordaje —físico, social, económico e institucional—. En términos concretos, son aquellas políticas de regularización, tanto dominial —seguridad de la tenencia— como urbanísticas —condiciones habitacionales, urbanas y ambientales—, que pueden estar acompañadas por políticas de mejoramiento y producción de vivienda (CLICHEVSKY, 2006). Los instrumentos utilizados para llevar a cabo estas políticas van desde leyes o decretos hasta programas y proyectos específicos, lo cual influye en la masividad de la intervención, el tipo de regularización, el nivel de gobierno que interviene y los recursos disponibles (CLICHEVSKY, 2006).

Más allá de su definición teórica, se han dado, en términos académicos y políticos, diversas discusiones, principalmente, sobre su funcionalidad y qué se entiende por ellas. Particularmente retomamos lo planteado por De Soto (1986) cuando sostiene que las políticas de regularización, mediante la titulación, incorporan nuevas propiedades al mercado y se estimula el acceso a nuevos créditos, lo cual potencia la actividad económica y financiera, a la vez que mejora las condiciones de vida de los beneficiarios. Distintos autores (FERNÁNDEZ WAGNER, 2007; CLICHEVSKY, 2006; SMOLKA & FERNANDES, 2004) ponen en duda la incidencia de este tipo de intervenciones en la movili-

zación de capital y reactivación económica. Afirman que las experiencias concretas han demostrado que los programas de regularización desarrollados se conciben de manera aislada, por lo cual solo atacan la emergencia visible, sin revertir las condiciones de desigualdad preexistentes y las cuestiones estructurales de producción de la informalidad y, por lo tanto, no garantizan la integración social y urbana de los barrios. A la vez, plantean que estas políticas de regularización dominial pueden generar consecuencias indeseadas, como, por ejemplo, procesos de gentrificación o sustitución de poblaciones pos-urbanización (CLICHEVSKY, 2009); es decir, la expulsión de poblaciones originarias debido a la propia presión del mercado.

A partir de las críticas hacia la teoría de Soto, surge el concepto de regularización urbanística, que propone atacar otra de las caras del problema de la informalidad. CLICHEVSKY (2006) sostiene que las políticas de urbanización deberían combinar ambos tipos de intervenciones (regularización de la tenencia de la tierra y el mejoramiento urbano-ambiental). Por otro lado, FERNANDES (2008) incorpora la dimensión social; por ejemplo, programas de generación de empleo u otros orientados a la inclusión social.

A la vez, en las nuevas intervenciones en villas llevadas a cabo en la ciudad se introduce el término de integración socio-urbana, en el cual profundizaremos a continuación. Sin embargo, amerita reflexionar sobre cómo ha sido definido este concepto en términos académicos y en organismos internacionales y nacionales. Según BRAIN *ET AL.* (2009) posee dos dimensiones, una asociada al acceso a servicios y equipamientos urbanos y otra que refiere a la distancia/proximidad social entre los grupos. En este

## Proyecto de Integración Social y Urbana ¿Nuevos proyectos, viejos peligros?

Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno

mismo sentido, ONU-hábitat (2016) identifica que las políticas que promueven la integración deben garantizar el acceso de sus habitantes a derechos fundamentales, como vivienda adecuada, servicios básicos, sistemas de salud y educación, espacio público, sistemas de transporte, oportunidades laborales y aglomeraciones económicas, mecanismos facilitadores del acceso universal a servicios y oportunidades. En este mismo sentido, la Ley Nacional de Integración Social y Urbana de Barrios Populares (27.453) define la integración socio-urbana como

[El] conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad (párr. 3).

A partir de lo expuesto en este apartado, podemos identificar algunas dimensiones para tener en cuenta en el análisis de este tipo de políticas. En primer lugar, la combinación (o no) entre estrategias de regularización dominial y urbana y cómo ello dialogó con los intereses de mercado y/o con la perspectiva de derechos. En este sentido, reflexionamos sobre la integración socio-urbana como modo de denominar las nuevas intervenciones. En segundo lugar, qué instrumentos se utilizan para motorizar las políticas (leyes, decretos, normativas, programas, planes, etc.) y los organismos intervinientes. En tercer lugar, la escala y la relación, el tipo de proyecto que se promueve. En cuarto lugar, el peso que tiene la

construcción de vivienda nueva y el mejoramiento del parque existente. En quinto lugar, la relación entre la urbanización de suelo con alto valor para el mercado y los peligros de desplazamientos de las poblaciones originales. Por último, el rol que han tenido lxs habitantes en el proceso a partir de la existencia (o no) de instancias participativas.

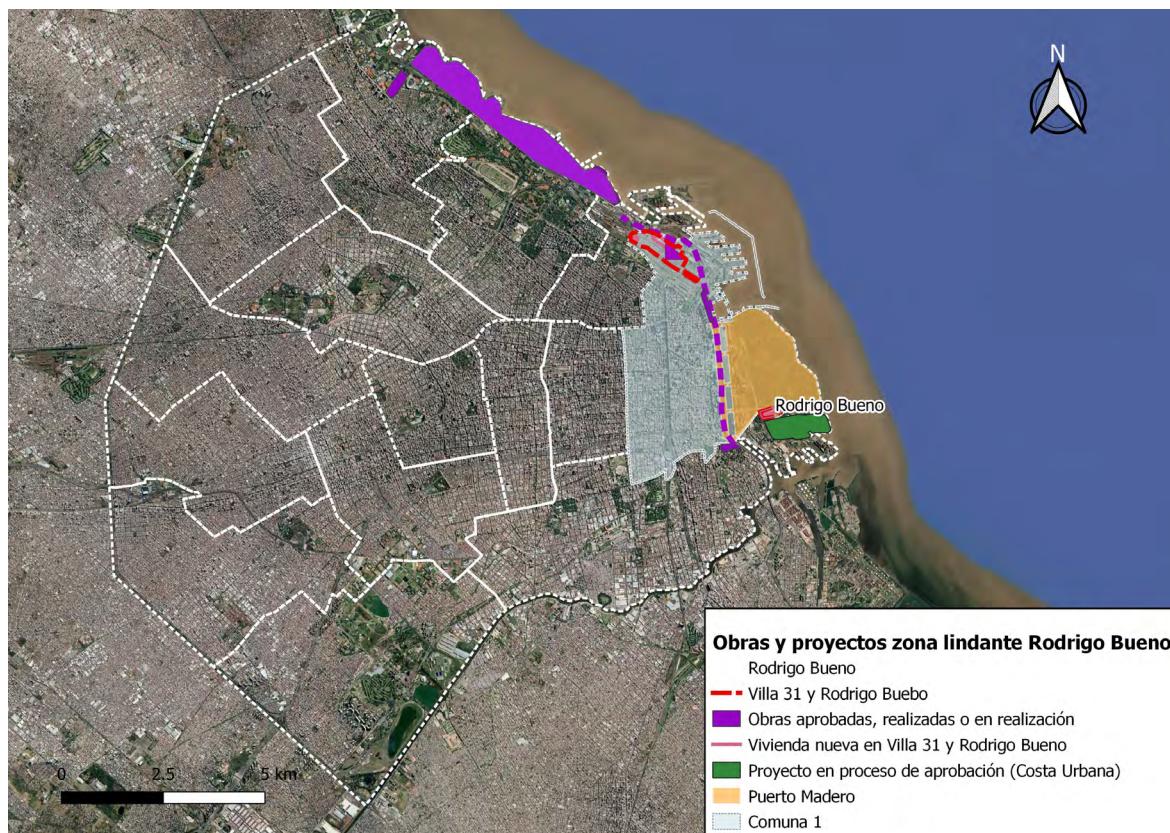
### El caso de estudio - Rodrigo Bueno

Como hemos mencionado, este artículo se concentra en las intervenciones realizadas en el barrio popular Rodrigo Bueno entre 2015 y 2019, un asentamiento popular localizado en la CABA, en Argentina La zona donde se emplaza este barrio (Puerto Madero y alrededores), durante las últimas décadas, ha sido foco de múltiples intervenciones de transformación, que iremos reconstruyendo en este apartado y el siguiente.

Rodrigo Bueno se ubica en la Costanera Sur (CABA), a orillas del Río de la Plata, a metros del centro administrativo de la CABA, en el barrio de Puerto Madero y en el límite con La Boca. La zona en que se emplaza el barrio presenta una serie de características que se vinculan con su historial. Rodrigo Bueno se ubica en una zona poco transitada, con características portuarias, pero a la vez, se ve influido por su localización privilegiada, la creación de Puerto Madero y su expansión la zona sur. Estas características hicieron que este territorio se encuentre en constante disputa, incluso hoy en día. Desde los distintos proyectos de puerto en los orígenes de la zona, pasando por el balneario municipal y la Ciudad Deportiva, hasta el surgimiento de Puerto Madero y el intento de desarrollar los Solares de Santa María o Costa Urbana, se evidencian los vaivenes de usos y proyectos contrapuestos.

Esta zona de la ciudad en su surgimiento tuvo fines portuarios. En 1925 el puerto fue trasladado y este territorio pasó a ser adaptado para usos recreativos y de ocio a partir de la instalación de un balneario municipal y un paseo costero (RODRÍGUEZ & VITALE, 2016). En 1950 dejó de funcionar debido al aumento de la conta-

minación y a la pérdida de funcionalidad comercial de la zona (RODRÍGUEZ, 2015). El cierre del balneario y del ex Puerto Madero conllevó a un abandono generalizado de la zona costera, que permanecerá en desuso hasta que comience a proyectarse el nuevo barrio Puerto Madero.



**Mapa 1.** Localización de Rodrigo Bueno y el barrio donde se emplaza (Puerto Madero) en la CABA e intervenciones recientes realizadas o proyectadas. Fuente: elaboración propia

## Proyecto de Integración Social y Urbana ¿Nuevos proyectos, viejos peligros?

Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno

Más allá de su abandono, la zona costera fue foco de discusión a partir de distintos proyectos que quedando truncos. Por un lado, en 1965, a través de la Ley 16.575, el Poder Ejecutivo le cedió 40 hectáreas al Club Boca Juniors, hoy lindantes con el barrio Rodrigo Bueno, para que construyera un nuevo estadio. Luego de adquirir los terrenos, el club relleno la zona y construyó una confitería, varias piletas, canchas y múltiples atractivos. Ante la imposibilidad de finalizar la obra de construcción del estadio, sumadas las dificultades de acceso a la zona, el proyecto comenzó a entrar en decadencia, hasta que finalmente en 1997 los terrenos fueron vendidos a la constructora IRSA<sup>5</sup>. Por otro lado, a fines de la década del 70, con los desechos de las obras de las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno se rellenaron 350 hectáreas con el objetivo de construir un centro administrativo y jurídico cercano a la Casa Rosada, territorio donde actualmente se ubica Rodrigo Bueno. Ese proyecto fue abandonado en 1984, y luego de unos años comenzó a crecer vegetación, lo que dio lugar a la actual Reserva Ecológica.

Durante las décadas del 80 y los 90, dos procesos se suceden casi en simultáneo: el surgimiento del asentamiento Rodrigo Bueno y la construcción de un nuevo barrio denominado Puerto Madero en la zona abandonada del viejo puerto. La creación de este barrio, que se consolidó como una de las zonas más codiciadas y caras de la ciudad, con el paso de los años pone en discusión la permanencia del nuevo asentamiento.

El origen de Rodrigo Bueno data de principios de la década del 80, cuando se localizaron en la zona dos grupos de poblaciones. El primer grupo se ubicó donde hoy en día se encuentra la Reserva Ecológica, y el otro, sobre la avenida España, actual localiza-

ción del barrio. Ellxs son consideradxs los primeros pobladores del barrio (CARMAN, 2011; RODRÍGUEZ, 2015).

El barrio existía los primeros habitantes estábamos acá atrás acá había árboles, todo esto era basura hasta el río. Esto existe porque nosotros lo hicimos (...) O sea, había ese caminito donde estaba el quiosco y había árboles, vos entrabas, había casitas. (Lautaro, referente barrial Rodrigo Bueno, 2018).

En 1986, cuando se reconoció la Reserva Ecológica como tal, comenzó a visibilizarse la existencia de estas poblaciones, y el Gobierno de la Ciudad inició un proceso en el que, por distintos medios, intentó desplazarlos (RODRÍGUEZ, 2015). En el año 2000, la Secretaría de Desarrollo Social (GCBA) trasladó al grupo localizado en la Reserva Ecológica a donde hoy se encuentra la manzana 4, en las cercanías del otro asentamiento originario (CARMAN, 2011). Esta acción, asociada a la fundación del barrio, presenta una complejidad en sí misma, ya que, por un lado, el Estado no consideraba esa zona apta para vivir, pero por otro, les otorgó materiales para que realizaran sus viviendas. “Claro, crean la manzana cuatro. Las casa que les dan a ellos eran 20, 24; la casa que le daban a ellos era de 14x20. Le dieron vereda, chapa, madera amachimbrada, les pusieron luz...” (Lautaro, referente barrial Rodrigo Bueno, 2018).

---

5. Representaciones Sociedad Anónima Institucionales, comúnmente conocida como IRSA, es el mayor grupo inmobiliario del país y posee la mayor cantidad de propiedades de tierra urbana. Desarrolla proyectos inmobiliarios a partir de la puesta en valor de ciertos terrenos desvalorizados, para la construcción de emprendimientos de oficinas, residenciales, hoteles, centros comerciales, etc. (ARQUEROS MEJICA, 2013; RODRÍGUEZ, 2015).

El surgimiento de Rodrigo Bueno se dio en el marco de la emergencia de nuevos asentamientos en la ciudad, asociados al crecimiento de la pobreza urbana. Estos Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) se diferencian de las villas, sobre todo, por el modo en que el Estado los concibió e intervino (RODRÍGUEZ, 2009). A la vez, poseen una escala menor y una localización particular, ya que en algunos casos, por ubicarse en terrenos intersticiales, se insertan en zonas más centrales de la estructura urbana. En consecuencia, tanto por su denominación y no reconocimiento por parte del Estado como por su ubicación en una zona central y codiciada, la intervención estatal en Rodrigo Bueno, al igual que en otros asentamientos, estuvo guiada principalmente desde el aparato judicial y orientada a su erradicación.

La disputa más clara por el territorio de Rodrigo Bueno inicia en 2005, cuando el Gobierno de la Ciudad presentó un Programa de Recuperación de la Reserva Ecológica, que traía implícito el desalojo<sup>6</sup>. Ante ello, un grupo de habitantes presentó un recurso de amparo para evitar la expulsión y exigir la urbanización.

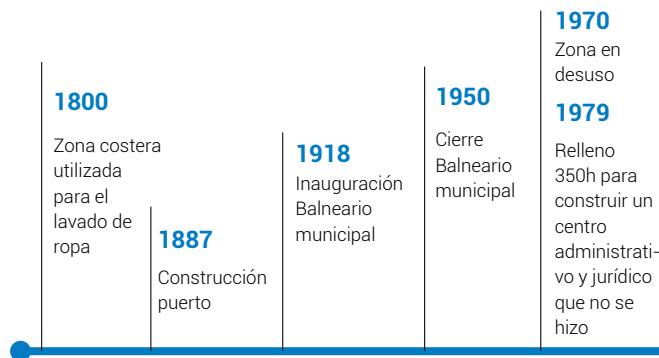
Estos intentos de avanzar por parte del Poder Ejecutivo poseían cierta vinculación con el avance de las obras en Puerto Madero y los distintos proyectos de revalorización de la zona. Durante los años siguientes se dan diversas idas y vueltas dentro de la arena judicial<sup>7</sup>.

Durante esos años (2005-2015), en paralelo con el proceso judicial, se lleva a cabo una fuerte estigmatización construida desde los medios de comunicación, que buscaron generar el apoyo social necesario para desplazar a lxs habitantes (RODRÍGUEZ, 2015). Asimismo, el Estado intentó por medios alternativos desalojar el predio a partir del otorgamiento de subsidios y prácticas intimidatorias, como cortes de servicios, intentos de cercado del barrio, control del ingreso, etc. (RODRÍGUEZ, 2015). El pasaje por la arena judicial abrió una discusión entre el reconocimiento de un derecho, promovido por lxs habitantes y algunos actantes del ámbito legal, y quienes sostenían que el territorio no era apto para vivir (El GCBA y parte del Poder Judicial). El principal argumento utilizado por el Poder Ejecutivo para justificar la ausencia de intervenciones y la intención de desalojo era el no reconocimiento del barrio y su no inclusión en la Ley 148<sup>8</sup>.

6. Fundamentado principalmente en que el barrio se localizaba en tierras correspondientes a la reserva, aunque la presencia de lxs habitantes es previa a la ordenanza que crea la Reserva Ecológica en 1986 (CARMAN, 2011).

7. Sucesivos amparos, orientados al reconocimiento de la problemática y a garantizar el derecho a la vivienda de lxs habitantes. En 2011, la jueza Liberatori dictó un nuevo fallo a favor del lxs residentes, en el que solicitaba la re-urbanización del barrio y su incorporación a la Ley 148. En 2014 este fallo fue revertido por la Cámara de Apelaciones en lo CAyT, promoviendo su desalojo.

8. Ley que declara como prioritaria la problemática habitacional en Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y responsabiliza al Estado de desarrollar las intervenciones para revertir dicha situación.



## Proyecto de Integración Social y Urbana ¿Nuevos proyectos, viejos peligros?

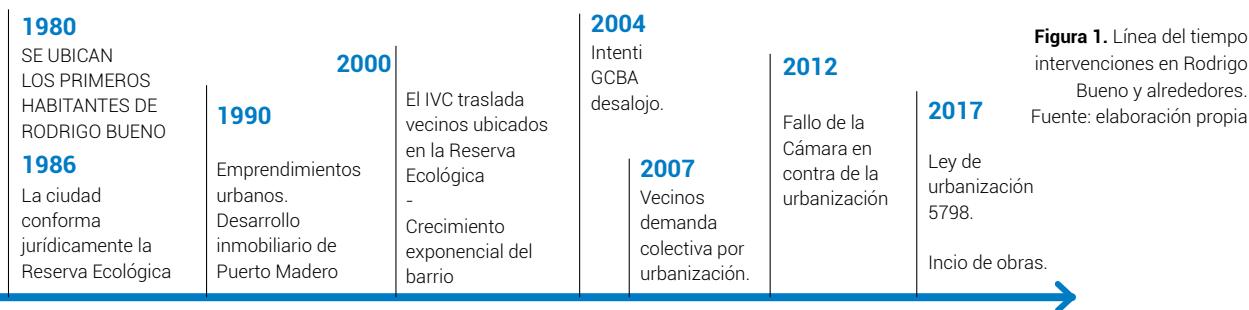
Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno

Desde 2009, gracias a una positiva articulación con otros actores —habitantes, legisladores, organizaciones, académicos, etc.—, comenzó a elaborarse un proyecto de Ley de Urbanización. En 2017, la nueva gestión del GCABA, y específicamente del IVC, presentó un proyecto de urbanización para el barrio, que denomina Reurbanización, zonificación e Integración Social, Cultural y Urbana del Barrio Rodrigo Bueno, retomando algunos puntos del proyecto construido por lxs vecinxs. Con este resultado, existe un reconocimiento por parte de lxs vecinxs de que la Ley de Urbanización aprobada es parte del recorrido transitado por el ámbito de la justicia y un sentir colectivo de que la judicialización puede ser una estrategia efectiva en las luchas por la apropiación del espacio. “Todas las conquistas sociales de Rodrigo Bueno siempre han sido por la vía judicial y, es más, la urbanización también viene en marco jurídico, no viene porque se les dio la gana de urbanizar el barrio a Larreta” (Lautaro, referente barrial Rodrigo Bueno, 2018).

Como mencionamos, el proceso de surgimiento de Rodrigo Bueno y el desarrollo del proyecto urbano que tiene como resultado el barrio de Puerto Madero se dan en simultáneo. Rodrigo Bueno surge en un momento de clara decadencia de la zona, pero colin-

dante con uno de los procesos de valorización más importantes de la ciudad. La creación de Puerto Madero se inscribió en el plan de renovación de la ribera, el cual incluyó la zona de Retiro, Puerto Madero y la Costanera Sur. Este proceso permitió la ampliación del área central de la ciudad mediante la incorporación de suelo urbano en desuso para la emergencia de nuevos usos, ligados, sobre todo, a sectores de nivel adquisitivo alto (RODRÍGUEZ ET AL., 2008).

Concretamente el proyecto de Puerto Madero surge en 1989 con la creación de la Corporación Puerto Madero, que tenía como objetivo planificar, proyectar y ejecutar la urbanización del área del antiguo puerto. En ese marco, el Estado transfirió 170 hectáreas inicialmente (entre Av. Córdoba, Brasil Av. Madero e Ing. Huergo), para luego sumar 150 ha más en 2002. Con el desarrollo de este Gran Proyecto Urbano (GPU) se produjo una reestructuración funcional y física de la zona, a partir de intervenciones de infraestructura, equipamientos y vivienda, acordes con los nuevos requerimientos de acumulación y consumo del capital. Esta intervención generó un aumento sustancial del precio del suelo, y por lo tanto, de la rentabilidad (RODRÍGUEZ ET AL., 2008; CUENYA & CORRAL, 2011; NÚÑEZ & RUIZ DE GOPEGUI, 2012).



Quién merece vivir allí y el acceso a la centralidad aparecen como elementos en disputa a partir de los cuales lxs distintxs actantes despliegan sus estrategias. Hasta el momento, podemos afirmar que las instituciones estatales operaron como posibilitadoras de la acción del mercado más que como garantizadoras de los derechos de lxs habitantxs, a partir de los intentos de desalojo y la promoción del GPU, y no se desplegaron políticas orientadas a la urbanización o integración social-urbana del barrio. Sin embargo, las resistencias y la imposibilidad de avanzar con el desalojo obligan al Estado a cambiar su estrategia. En ese marco, se vuelve fundamental comprender las características que tiene el proyecto de Integración Social y Urbana, las motivaciones estatales para llevarlo a cabo y cómo se inscribe en los procesos urbanos de la zona costera de la ciudad.

### Rodrigo Bueno como modelo para leer los nuevos Proyectos de Integración Social y Urbana

Como mencionamos, en 2015 con la unificación de los signos políticos de ciudad y nación, se genera un nuevo escenario en la política habitacional, y puntualmente en la de los asentamientos populares, que genera una transformación discursiva y el desarrollo de nuevos proyectos de regularización, habilitados por facilidades presupuestarias y el traspaso de terrenos de la órbita nacional a la ciudad, necesarios para los proyectos de regularización.

---

9. <https://puertomaderodiario.com.ar/puerto-madero-protagoniza-una-nueva-ola-proyectos-millonarios-grandes-desarrolladoras/>  
<https://www.lanacion.com.ar/propiedades/inversiones/departamentos-de-lujo-por-que-empresas-multinacionales-compran-en-uno-de-los-proyectos-inmobiliarios-nid18072022/>

A continuación, realizamos una lectura de los proyectos de urbanización desarrollados entre 2015-2019, para luego focalizar en las particularidades que toman en el caso de estudio.

### Características generales de los nuevos Proyectos de Integración Social y Urbana

En primer lugar, la noción de urbanización se instala en el centro de la agenda pública, y desde el IVC, principalmente, se proponen y desarrollan diversos proyectos denominados de “integración urbana”. Estos proyectos en muchos casos están acompañados por procesos de transformación y mejoramiento de las zonas aledañas. En este sentido, varios autores sostienen que detrás de este conjunto de iniciativas se observan tendencias hacia la mercantilización y valorización del suelo asociado a la expansión del mercado inmobiliario (PÍREZ, 2015; RODRÍGUEZ, 2019; BRIKMAN *ET AL.*, 2019; ARQUEROS MEJICA *ET AL.*, 2019).

En la zona donde se localiza Rodrigo Bueno, así como en la Villa 31, se desarrollan diversos proyectos de transformación de la ribera. Este proceso se inicia con el GPU que da origen al barrio de Puerto Madero y tiene algunos hitos recientes, como la construcción del Paseo del Bajo/autopista ribereña, los proyectos del Distrito Joven en Costa Salguero, la creación del Parque de la Memoria, los proyectos de Solares de Santa María y Costa Urbana, Catalinas Norte y Sur II, entre otros. Proyectos que, en gran medida, buscan impulsar desarrollos inmobiliarios para sectores de alto poder adquisitivo.

Asimismo, si bien el desarrollo inmobiliario de Puerto Madero comienza a fines de los 90, es posible identificar distintos periodos de desarrollo<sup>9</sup>, que

## Proyecto de Integración Social y Urbana ¿Nuevos proyectos, viejos peligros?

Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno

también influyen en la actual situación de Rodrigo Bueno. Un primer momento entre los 90 y 2001 de desarrollo de los *docks* y los edificios del dique 4; un segundo momento entre 2003 y 2015 donde se desarrolla el parque habitacional de los diques 4, 3 y parte del 2 a partir de grandes desarrolladores; y un tercer momento, el actual de desarrollo del dique 1, el que se ubica más al sur y más cerca de Rodrigo Bueno, con un fuerte peso de inversores y desarrolladores internacionales.

En este sentido, el intento de avanzar en el proceso de urbanización de Rodrigo Bueno se da en simultáneo con la expansión de los desarrollos inmobiliarios hacia esta zona y de los nuevos proyectos de transformación. Ello refuerza lo planteado teóricamente, del posible proceso de elevación del precio del suelo del barrio popular y el desplazamiento de sus poblaciones originales. Sobre esto seguiremos profundizando en las próximas páginas.

En segundo lugar, si bien estos proyectos retoman algunos elementos discursivos utilizados por la gestión anterior, introducen propuestas que se plantean intervenir a escala barrial, y ya no de manera focal. Asimismo, se introduce con mayor fuerza la noción de integración urbana como forma de denominar las intervenciones proyectadas (mejoramiento del parque existente, construcción de vivienda y dotación de servicios y equipamientos). Esta denominación no es menor, ya que se utiliza para reforzar la integralidad (regularización dominial y urbana) y, sobre todo, poner el foco en la vinculación de la villa con su entorno.

La integración supone, digamos, una interrelación entre dos actores, no entre uno. La urbanización se urbaniza solamente la villa o el asentamiento. Noso-

tros lo que queremos es que el barrio se integre a la ciudad y la ciudad se integre al barrio. Digamos, el cambio cultural lo tienen que hacer la gente del barrio y la gente de la ciudad; tiene que ser un barrio más, no tiene que ser un barrio urbanizado. Entonces ahí hay una diferencia enorme, digamos, sobre todo en términos de estigma de... si no siempre va a terminar siendo, bueno, lo que pasó con los complejos habitacionales. (Coordinador/a equipo territorial Rodrigo Bueno-IVC, 2018)

Con esta nueva denominación, tal como mencionábamos en el apartado teórico retomando a BRAIN *ET AL.* (2009), se enuncia que el proceso debe, además de las intervenciones en vivienda e infraestructura, contemplar estrategias para romper las barreras que limitan la interacción entre la población de la villa y el resto de la ciudad. En este sentido, las acciones desarrolladas, en general, han puesto más foco en los bordes de los territorios informales construyendo viviendas nuevas que en generar nuevos espacios de intercambio en la villa y en la ciudad formal. Es decir, el foco hasta el momento no ha estado puesto en la generación de estos nuevos espacios de interacción, sino en generar entornos en las villas menos diferenciales. En este sentido, SÁNCHEZ & BALDIVIEZO (2019) sostienen que se requieren intervenciones multiescalares que aún no fueron desarrolladas.

En tercer lugar, los nuevos proyectos se apoyan en leyes específicas para cada uno de los barrios: la Ley 5705/16 para Villa 20, la Ley 6129/18 para Villa 31 y 31 bis, la Ley 5798/17 para Rodrigo Bueno y la Ley 5599/17 para el Playón de Chacarita. Asimismo, se trabaja en dos escalas: barrios más pequeños como Rodrigo Bueno (aproximadamente 2665 personas y 563 viviendas) o el Playón de Chacarita (aproximadamente 2764 personas y 513 viviendas) o

más grandes, como Villa 20 (casi 28.000 personas y 4559 viviendas)<sup>10</sup> y Villa 31 (habitan más de 40.000 personas). En este sentido, no existe ley general para todos los barrios populares de la ciudad que opere como marco regulatorio general. Se argumenta que la diversidad de leyes responde a atender la particularidad de cada caso.

En relación con las instituciones intervinientes en estos nuevos proyectos, se produce una reestructuración institucional que tiene como eje la recenralización de las funciones vinculadas con la urbanización de villas en el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), mediante el histórico PRIT<sup>11</sup>. Con excepción del caso de la Villa 31, donde se creó una unidad ejecutora *ad hoc*. Es desde estos organismos, enmarcados en cada ley barrial, que se impulsan los proyectos, con sedes institucionales en cada barrio y equipos específicos. Como bien menciona la cita siguiente, los proyectos se organizan en el contacto entre los equipos territoriales y los espacios de organización barrial a partir de la conformación mesas de gestión. Por lo tanto, las características de cada proyecto dependen, en parte, de las particularidades de los territorios y de las relaciones

de fuerza que se establecen entre lxs actantes. En aquellos barrios donde las estructuras organizativas han sido más sólidas, se logró plasmar en los proyectos intervenciones una mayor perspectiva de integralidad.

E: ¿No hay ahí una articulación ni una mirada más general?

L: No, hay unos lineamientos que sí, en general, pero después como cada barrio... como Rodrigo Bueno no tiene nada que ver con Fraga y Fraga no tiene nada que ver con Villa 20, y Villa 20 no tiene nada que ver con la 1-11-14, todos se abordan con una libertad muy fuerte en ese sentido, digamos, de esperar. Los tiempos de los barrios no son los mismos. (Coordinador equipo territorial Rodrigo Bueno-IVC, 2018)

Las evaluaciones sobre el desarrollo de estos proyectos en curso y su calidad social y urbanística son diversas según los barrios y los organismos que intervienen. A continuación, abordamos el proyecto desarrollado en Rodrigo Bueno, teniendo en cuenta los ejes de análisis propuestos: las características del proyecto en relación con su integralidad, los instrumentos utilizados, su escala, la relación entre la construcción de vivienda nueva y el mejoramiento del parque existente, los peligros de desplazamiento por sustitución posurbanización y el rol de la población en el proceso.

## **El caso Rodrigo Bueno. Proyectos de urbanización en zonas en disputa**

El proyecto de Rodrigo Bueno se respalda en la Ley 5798/17, que tiene como antecedente un proyecto presentado por lxs propixs habitantes del barrio en 2016. Como anticipamos, la urbanización es considerada

10. Datos oficiales obtenidos de <https://www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/integracion-de-los-barrios>.

11. Mientras que en la gestión pasada existían múltiples organismos competentes que dependían de un único Ministerio —Desarrollo Económico—, con la reestructuración ministerial de 2015 las competencias ministeriales se diversifican y pasan a depender de múltiples organismos. Sin embargo, a lo largo de los cuatro años de gestión se sucedieron ciertas modificaciones que fueron tendiendo a la centralización.

## Proyecto de Integración Social y Urbana ¿Nuevos proyectos, viejos peligros?

Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno

por lxs habitantes como un triunfo en el marco de un largo proceso de lucha que lxs tuvo como protagonistas.

Nosotros hace años que veníamos luchando para que se urbanice el barrio, para que se arregle un poco. Siempre luchamos, siempre nos juntamos y nos vamos a la Legislatura. Hacemos deportes para que se haga realidad esto y todas esas cosas. Siempre estuvimos, siempre estamos y siempre luchamos para que se urbanice. Años, años que veníamos luchando por eso. Ojalá que se arregle todo y uno pueda transitar, ver mejoras en el barrio. (Eduardo, vecino de Rodrigo Bueno, 2016)

La sanción de la ley y el avance del proyecto presentan algunos elementos disruptivos en relación con la histórica intervención estatal respecto de este tipo de territorios. En primer lugar, fue la primera ley de urbanización para un territorio que es considerado un NAU, sancionada en simultáneo con la del Playón de Chacarita, territorio definido de la misma manera. En segundo lugar, a diferencia de leyes de urbanización aprobadas en otros momentos<sup>12</sup>, luego de su sanción el proceso efectivamente se puso en marcha y, al momento, presenta un grado de avance significativo.

En tercer lugar, presenta innovaciones en relación con la escala de intervención barrial. Como hemos mencionado, la intervención histórica ha sido parcial y focalizada en algunas obras puntuales de atención de la emergencia. Asimismo, retomando la discusión teórica, se planteaba que las intervenciones integrales solían ser posibles en menor escala por sus costos y dificultades. El caso de Rodrigo Bueno refuerza esta hipótesis, debido a que es un barrio de escala pequeña en relación con las grandes villas de la ciudad.

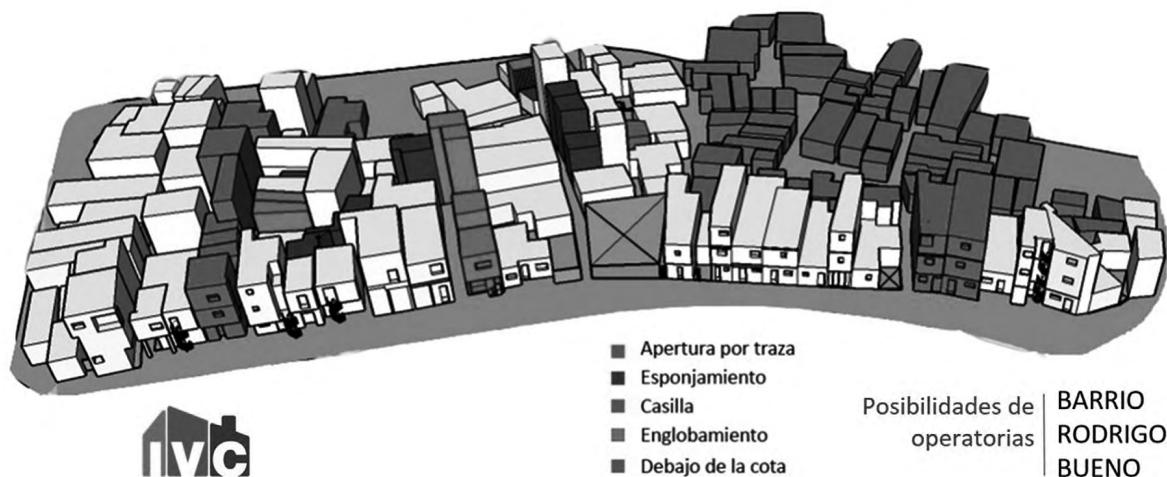
Por lo tanto, se desarrolló un proyecto de escala barrial que posee una perspectiva integral, en el sentido de contemplar la regularización urbanística y domial. En los documentos públicos y discursos se plantea la articulación de tres ejes de intervención: integración urbana, integración habitacional, integración socioeconómica. En concreto, el proyecto contuvo la construcción de vivienda nueva<sup>13</sup> (612 unidades habitacionales, 53 locales comerciales), el mejoramiento del parque existente, la dotación de servicios y equipamientos (como una posta de Salud o un Centro de Primera Infancia) y la apertura de calles. A la vez, se proyectan diversas iniciativas culturales y/o productivas con el objetivo de tender puentes entre el barrio y el entorno (un centro cultural denominado Faro de la Cultura, un vivero, un polo gastronómico de *food truck* y un paseo costero comercial). Hasta el momento están funcionando el patio de comidas con *food trucks*, el vivero/huerta, y está en proceso el paseo costero. Estas intervenciones se asocian con la búsqueda de generar espacios de interacción del barrio popular con el entorno. Intentos que hasta el momento son incipientes y que requieren otras temporalidades para identificar sus efectos reales. A la vez, vale mencionar que son intervenciones de pequeña escala para generar impactos en lo que desde el Gobierno se refiere a la integración socio-económica.

---

12. La Ley 1170/05 de Villa 20, la Ley 3343/09 de la Villa 31 o la Ley 403/00 para la Villa 1-11-14.

---

13. Serán beneficiarios las personas censadas en 2016 o registradas en un Acta en 2017 o que puedan acreditar su domicilio mediante algún certificado.



**Figura 2.** Apertura de calles propuesta a la Mesa de Gestión Participativa

Fuente: Informes de la Mesa de Gestión Participativa (IVC)

En el discurso estatal se identifican distintas etapas —identificadas en distintos colores en la figura 2—, que se entrelazan entre sí: la primera, vinculada a la construcción y mudanza con la vivienda nueva; la segunda, que refiere a la apertura de las tres calles transversales, la dotación de infraestructura de esa zona y el proceso de mejoramiento de las manzanas; y la tercera, que corresponde a la mudanza de las viviendas bajo cota y la realización de la calle costera

y la infraestructura correspondiente a dicha zona. Al día de la fecha se ha avanzado en las tres etapas, con una clara primacía de la primera por sobre las otras, lo cual alerta sobre cierto intento de invisibilización del barrio viejo desde los márgenes.

En relación con la vivienda nueva, las obras inician en 2017 y al momento se adjudicaron y ocuparon la mayoría de las viviendas<sup>14</sup>. La tipología habitacional es de bloques de edificios de planta baja y tres pisos, donde se ubican departamentos (de uno, dos, tres y cuatro ambientes) y locales comerciales (imagen 3). En las mudanzas se prioriza a aquellas familias que habitan actualmente en territorios donde a futuro pasará una calle, viviendas que se encuentran bajo cota y viviendas afectadas al esponjamiento para la consolidación de manzanas<sup>15</sup>. En líneas generales, los trabajadores del IVC manifiestan predisposición

**14.** Según el informe de Felipe Miguel en la sesión especial de la Legislatura Porteña en junio de 2022, quedan sin adjudicar 51 viviendas.

**15.** En caso de que la familia no quiera mudarse, se le ofrece la opción de permutar su vivienda con otras vecinas y así garantizar el proceso de apertura de calles y consolidación de manzanas.

## Proyecto de Integración Social y Urbana ¿Nuevos proyectos, viejos peligros?

Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno



**Figura 3.** Foto viviendas nuevas. Fuentes: fotos propias

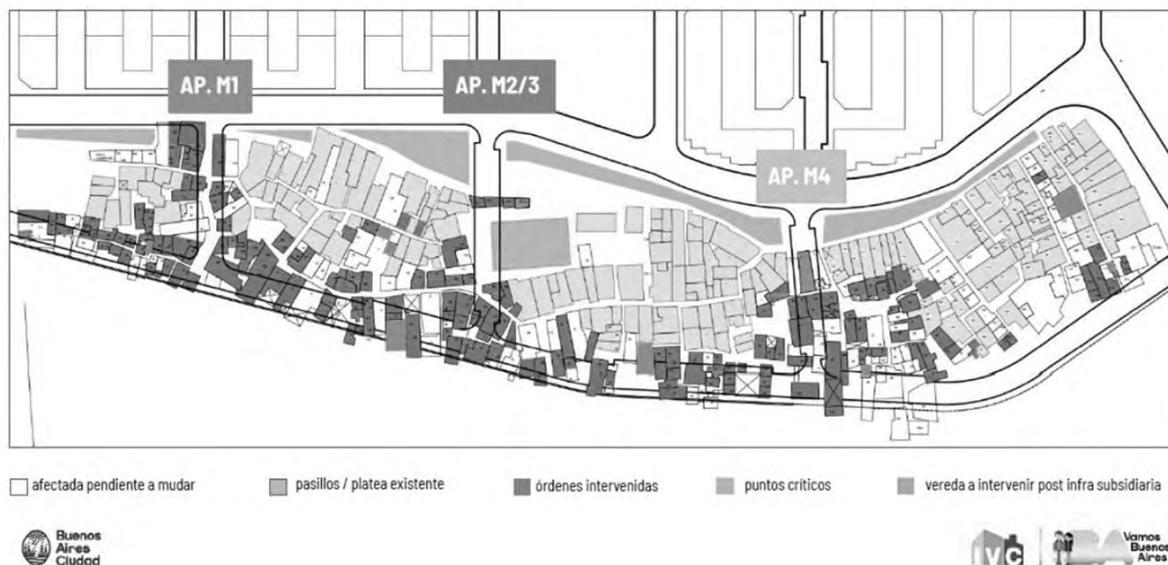
de las familias a mudarse, identificando ciertos casos excepcionales.

Puede ser alguno que se haya bajado. Este año, por ejemplo, nos pasó, alguno que se quede sin laburo. Y si bien tienen los dos años de gracia, te dicen “bancame, que estoy viendo”. No te dicen “no quiero mudarme”, capaz “bancame un mes más, a ver si me sale algo” (...) Ya tenemos preadjudicadas unas 360 familias, y nos habrá pasado en dos casos. (Coordinador equipo Rodrigo Bueno-IVC, 2018)

Las familias mudadas a las viviendas nuevas deberán pagar un crédito (tasa fija) que no podrá superar el 20 % de los ingresos del grupo familiar. En el caso de antes ser dueños de una vivienda anterior como parte de pago. Las cuotas que se plantean son de entre 2000 y 4000 pesos, que extienden el crédito a cuotas de entre treinta y cuarenta años.

En el caso del mejoramiento del parque existente, el proyecto cuenta con distintas etapas que contienen la apertura de calles, la dotación de infraestructura y el mejoramiento de las viviendas. La apertura de calles y la relocalización y demolición de las viviendas bajo cota ha avanzado significativamente (imagen 4). En relación con los servicios, es un proceso que comenzó en la calle principal, con perspectiva de expandirse a las calles transversales. Por último, en lo que se refiere al mejoramiento de las viviendas y conformación final de las manzanas del macizo, aún no hay avances; es un elemento que se trabaja actualmente en reuniones por manzana, no sin conflictos, tensiones y preocupaciones.

En lo que se relaciona con la participación vecinal en el proceso de urbanización, se construyeron diversas instancias de articulación entre las instituciones estatales y lxs residentes del barrio. En primer lugar, la Mesa de Gestión Participativa (MGP) en la que participan vecinxs, organizaciones de la sociedad civil y representantes del IVC. En segundo lugar, una instancia más chica de diálogo entre lxs delegadxs y representantes del organismo. Sin desconocer las tensiones y las disputas constantes, estos espacios lograron generar un ida y vuelta entre las instituciones estatales y el barrio, principalmente los delegados, que se plasmó en modificaciones concretas al proyecto. Sin embargo, surge el debate



**Figura 4.** Estado de avance de las aperturas de calle y relocalizaciones

Fuente: Informes de la Mesa de Gestión Participativa (IVC)

## Proyecto de Integración Social y Urbana ¿Nuevos proyectos, viejos peligros?

Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno

desde lxs vecinxs y la academia —y dejamos abierto el interrogante para seguir explorando—, de la capacidad de lxs residentes de incorporar sus preocupaciones y deseos<sup>16</sup>.

Se fue mejorando en las reuniones y en las intervenciones, hasta el punto de que los dos grupos ya empezaban a trabajar en conjunto [el equipo técnico del IVC y la mesa técnica integrada por vecinxs y asesores técnicos]. O sea, no es que vos me das los planos y yo vengo y te cuestiono y te critico; no, sino, trabajemos en conjunto. Entonces es ahí donde empezó ya a armarse algo. Y, ojo, que también con la aprobación de lxs vecinxs que venía el IVC explicaba esto, lo otro, y nosotros también trajimos nuestros arquitectos para que expliquen esto, lo otro y cuáles son las bondades y que esto debería ser así y esto no. (Martín, referente barrial, Rodrigo Bueno, 2018)

El proyecto en curso abre diversos interrogantes (que surgen de experiencias anteriores locales y de otros países) ante los que el Gobierno ha intentado dar respuestas: la capacidad de pago de los créditos y servicios<sup>17</sup>, el mantenimiento de los edificios<sup>18</sup> y la posibilidad de que se desarrollen procesos de diferenciación intrabarriales entre el viejo barrio (incluso aunque atravesase el proceso de mejoramiento) y los edificios de vivienda nueva, complejizando las características de la segregación (ARQUEROS MEJICA ET AL., 2019). Sin embargo, la discusión que nos resulta más interesante refiere la posibilidad de que las parcelas urbanizadas sigan ejerciendo la función de vivienda social, garantizando la permanencia de las poblaciones (CLICHEVSKY, 2006; FERNANDES, 2011). Sin embargo, la regularización dominial conlleva el peligro de que estas nuevas viviendas incorporadas al mercado, en el largo plazo, dejen de ser habitadas por las poblaciones beneficiarias de la vivien-

da social, debido a la presión del precio del suelo. Algunxs autorxs (FERNANDEZ WAGNER, 2007; CLICHEVSKY, 2006; SMOLKA & FERNANDES, 2004) sostienen que este tipo de medidas benefician principalmente a los promotores inmobiliarios, las empresas privatizadas de servicios y grupos socio-económicos privilegiados por sobre lxs residentes de los barrios regularizados. Afirman que, en muchos casos, dichas políticas mantienen las condiciones de desigualdad previamente existentes, refuerzan la informalidad y reproducen la pobreza, y no logran la integración social y urbana de los barrios.

En este sentido, según las entrevistas realizadas, el proyecto contempla que las viviendas una vez escrituradas puedan ser vendidas únicamente al IVC por un plazo de solo cinco años<sup>19</sup>. La localización particular que tiene Rodrigo Bueno, en una de las zonas más

---

16. En un recorrido comentado realizado recientemente (2022) como parte de un trabajo de campo en curso, algunas vecinas manifestaban niveles de descontento con el proceso de mudanza, relocalización y derrumbe de las viviendas anteriores. Expresaban grados de incertidumbre muy altos y disgusto por cómo se había desarrollado el proceso.

---

17. El IVC proyecta sustentar una tarifa social los primeros dos años. A la vez, tanto para el caso de lxs beneficiarixs de la vivienda nueva como de los mejoramientos, el plan de pagos se estimó en función de la tasación de la vivienda anterior y la capacidad de pago de la familia.

---

18. Las experiencias pasadas nos alertan sobre los problemas que emergen de la organización de la vida de modo colectivo, la convivencia y el mantenimiento de los complejos, sobre todo de los espacios comunes. En este punto el IVC proyecta la conformación de los consorcios —por edificio— y la venta de algunos de los locales comerciales para generar un fondo común de ahorros.

---

19. La argumentación refiere a que por el código civil era imposible encontrar otros mecanismos.

caras de la ciudad, sumada a los distintos proyectos que existen para la zona (desde la propia obra de Puerto Madero pasando por la Autopista Ribereña hasta los Solares de Santa María), alerta sobre los peligros de ciertos procesos de mercantilización del suelo (ARQUEROS MEJICA *ET AL.*, 2019) y posibles procesos de especulación por parte del mercado inmobiliario. Se abre la pregunta sobre a quién beneficiará en el largo plazo esta política y si es posible que las villas una vez formalizadas sigan cumpliendo su función social.

## A modo de cierre

En este artículo intentamos construir una mirada general de los Proyectos de Integración Social y Urbana que se desarrollan actualmente y, concretamente, del caso de Rodrigo Bueno entendido como un caso modelo, poniendo el foco en la acción estatal. Al inicio, nos preguntábamos ¿por qué se interviene únicamente en estos barrios?, ¿su localización influye en esta decisión?, ¿qué características distintivas tienen estos nuevos proyectos? Si bien es un proceso en curso —lo cual conlleva dificultades para poder hacer conclusiones—, esbozamos algunas reflexiones en torno a los ejes de análisis propuestos, dejando abierta una serie de interrogantes vinculados con la ejecución y los resultados.

Por un lado, la intervención de Rodrigo Bueno, así como las otras desarrolladas en esta etapa, se asocia con un proceso a escala ciudad de valorización de ciertas zonas y de expansión del mercado inmobiliario a nuevos territorios. Por lo tanto, la

intervención en estos barrios populares —y no en otros— no es casual, sino que responde a esta lógica más general de valorización y mercantilización que se desarrolla a partir de diversas intervenciones, como la venta de tierras y el desarrollo de proyectos inmobiliarios, dotación de nuevos equipamientos, intervenciones asociadas a la movilidad y el transporte y también los proyectos integración de los barrios populares. Por otro lado, en lo que refiere a las características que toman estos nuevos proyectos en general y en particular el de Rodrigo Bueno como un modelo de ello, pusimos el foco en distintas dimensiones: la noción de integralidad y la denominación de integración social-urbana, la cuestión de la escala, las herramientas e instrumentos desarrollados y la relación entre la urbanización de suelo con alto valor para el mercado y los peligros de desplazamientos de las poblaciones originales.

En primer lugar, identificamos que en términos discursivos el proyecto posee una visión integral en el sentido que propone un proceso de regularización tanto dominial como urbana. Sin embargo, al momento ha primado la construcción y mudanza a las viviendas nuevas por sobre el proceso de mejoramiento urbano (dotación y regularización de servicios, trazado de calles, mejoramiento de las viviendas en funciones de condiciones adecuadas de habitabilidad, etc.). En la actualidad es incierto si efectivamente el proyecto podrá completar la transformación del barrio preexistente.

Por otro lado, este tipo de proyectos el GCBA los enmarca en la idea de integración socio-urbana, lo

## Proyecto de Integración Social y Urbana ¿Nuevos proyectos, viejos peligros?

Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno

cual sitúa una parte importante de la intervención en tender puentes (o disminuir los bordes) entre los barrios informales y la ciudad formal. Para esto, desde la teoría, se hace foco en la necesidad de desarrollar intervenciones que combinen lo físico con políticas que promuevan nuevos espacios de interacción. En este sentido, el GCBA habla de integración socio-urbana, económica y habitacional. Al momento, los mayores avances se vieron en la cuestión habitacional, sobre todo en las viviendas nuevas y con deficiencias en el mejoramiento del parque existente. En las otras dimensiones, hubo algunas intervenciones, pero que parecen ser focales y de pequeña escala (hasta ahora), con dificultad para generar los impactos deseados en lo referido a la integración.

En segundo lugar, en lo relacionado con la discusión vinculada con la escala y las dificultades que conlleva un proceso de urbanización integral, reforzamos que el barrio posee una escala pequeña que de algún modo facilita y posibilita una intervención con estas características. Por este motivo, entendemos que Rodrigo Bueno (y también el Playón de Chacarita) fueron elegidos como los primeros territorios (modelo) que intervenir.

En tercer lugar, considerando los instrumentos y herramientas desarrolladas, la ley barrial configuró el marco general de la intervención, sin existir un marco regulatorio general para el conjunto de las villas. Para intervenir se configuran equipos para cada barrio, que poseen una fuerte territorialización de sus acciones, que dialogan con lxs habitantes a partir de la Mesa de Gestión Participativa y reuniones por

manzana o temáticas. Sin embargo, dejamos abierto el interrogante sobre el grado de apropiación y satisfacción de lxs vecinxs del proceso.

Por último, la gran discusión en torno a estos procesos de transformación de los barrios populares es el peligro que existe de posibles desplazamientos de sus poblaciones originales, debido al aumento del costo de vida y/o la presión del mercado inmobiliario. Como analizamos, Rodrigo Bueno se localiza en uno de los barrios más caros de la ciudad, que aún hoy sigue expandiendo sus límites. Crecen desde los cimientos nuevos edificios de lujo, mientras se llevan a cabo diversos proyectos de valorización de la ribera. Asimismo, en la urbanización de Rodrigo Bueno no se generan desde lo proyectual mecanismos (regulaciones específicas de uso, restricciones al mercado inmobiliario o regulaciones en las ventas de las propiedades y comercios) que permitan generar reaseguros en este proceso. Esas dos situaciones que se combinan alertan sobre los peligros de desplazamiento por sustitución posurbanización.

Remarcamos que analizamos un proceso en curso cuyos resultados requieren tiempo. En este sentido, queda pendiente un análisis profundo de los resultados e impacto de las políticas y una serie de líneas que no han sido profundizadas en este artículo, particularmente, un análisis centrado en la mirada de lxs habitantes, sus voces, deseos y visiones.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, P.** (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE (Santiago)*, 38(114), 35-69.
- Arqueros, S.; Calderón, C.; Jauri, N.; Ramos, J.; Vitale, P. & Yacovino, P.** (2011). Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en villas de Buenos Aires. *VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social "Políticas públicas y trabajo social. Aportes para la reconstrucción de lo público"*. Universidad de Buenos Aires.
- Arqueros Mejica, M.** (2013). *Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, el caso del Barrio INTA*. [Tesis de Maestría], Universidad Torcuato Di Tella.
- Arqueros Mejica, M.; Rodríguez, M.; Rodríguez, M. & Zapata, M.** (2019). Gobernanza Neoliberal: una lectura crítica de la política de villas (2015–2018). *Pensum*, 5(5), 13-26.
- Brain, I.; Cubillos, G. & Sabatini, F.** (2009). *Integración social urbana en la nueva política habitacional*. Dirección de Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Brikman, D.** (2016) ¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015. *Quid16, Revista del Área de Estudios Urbanos N.º 6*: 1-26.
- Brikman, D.; Najman, M.; Aramburu, F. & Di Virgilio, M.** (2019). El eslabón perdido: la gestión del suelo en las políticas de urbanización bajo los Planes Federales de vivienda en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires. *Revista de Urbanismo*, (40). <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2019.50567>
- Calderón Cockburn, J.** (2004). La formalización de la propiedad en el Perú. efectos económicos y socio culturales. *Ponencia al Cuarto Seminario Internacional Innovando los procesos de acceso al suelo urbano*. Universidad Nacional Autónoma de México, 6-7.
- Carman, M.** (2011). Las trampas de la naturaleza. *Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Fondo de Cultura Económica/CLACSO.
- Clichevsky, N.** (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. *CEPAL-Serie Manuales*, 50.
- Clichevsky, N.** (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 14(1), 63-88.
- Cravino, M. & Palombi, A.** (2015). El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(15), 56-71.
- Cuenya, B. & Corral, M.** (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires, *Eure (Santiago)*, 37(111), 25-45.

## Proyecto de Integración Social y Urbana ¿Nuevos proyectos, viejos peligros?

Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno

- De Soto, H.** (1986). *El otro sendero [The other path]*. Instituto de Libertad y Democracia.
- Fernandes, E.** (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Eure (Santiago)*, 34(102), 25-38.
- Fernandes, E.** (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández Wagner, R.** (2007). Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Asentamientos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais más inclusivas*. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Fernández Wagner, R.** (2018). Los asentamientos informales como cuestión: revisión y perspectivas | Informal settlements as a question: Review and perspectives. *Oculum Ensaos*, 15(3), 399-411.
- Núñez, T. & Ruiz De Gopegui, G.** (2013). Génesis de un proyecto: Puerto Madero, Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (9), 103-119.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G.** (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes* 2(4), 99-128.
- Pírez, P.** (2009). *Las sombras de la luz*. Ed. Eudeba.
- Pírez, P.** (2015). La urbanización en América Latina: Las heterogeneidades en su producción y resultados. *I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*. <https://www.academica.org/000-079/255>
- Rodríguez, M. C.; Bañuelos, C. & Mera, G.** (2008). Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la ciudad de Buenos Aires. En H. Herzer (Ed.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires* (pp. 45-96). Espacio Editorial.
- Rodríguez, M. & Di Virgilio, M.** (2011). Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En *Caleidoscopio de las políticas territoriales: Un rompecabezas para armar* (pp. 17-46). Prometeo Libros.
- Rodríguez, M.; Arqueros Mejica, M.; Rodríguez, M.; Gómez Schettini, M. & Zapata, M.** (2011). La política urbana “pro”: continuidades y cambios en contextos de renovación en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 11, 101-121. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/crn.1111568>
- Rodríguez, M.** (2009). Notas sobre los conceptos de los “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (5), 197-217.

- Rodríguez, M. (2015). *El papel de la localización en las disputas por el espacio urbano: accionar estatal y prácticas organizativas en villas tipificadas “como no regularizables” de la ciudad de Buenos Aires, 2001-2015*. (Tesis de doctorado, sin publicar). Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez, M. (2019). Urbanismo “pasito a pasito”. Villas y reconfiguración de la centralidad metropolitana en Buenos Aires, Argentina. *Andamios Revista de Investigación Social*, 16(39), 15.
- Rodríguez, M. & Vitale, P. (2016). Dinámicas urbanas y hábitat popular. Vaivenes de una política fallida de integración social y urbanística en la Comuna 1. En Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. (Comps.), *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas En principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015 (AMBA y Córdoba)* (pp. 207-238). Espacio Editorial.
- Sánchez, S. I. & Baldiviezo, J. E. (2019). Los conjuntos habitacionales en los procesos de “integración socio-urbana”: los casos de Playón de Chacarita y barrio Padre Carlos Mugica. *Cuaderno Urbano*, 26(26), 153-186. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/crn.26263830>
- Smolka, M. y Fernandes, E. (2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones. *Land Lines, Volume 16*.
- ONU-Hábitat (2016). Nueva Agenda Urbana. Hábitat III, Quito. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Vommaro, G. (2015). La nueva derecha argentina y las paradojas de este tiempo. *Horizontes Del Sur*, 2, 198-205.
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-81*. Grupo Editor Latinoamericano.