



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

RUPTURAS Y CONTINUIDADES DE LA POLÍTICA DE VILLAS EN EL AMBA. DEL  
KIRCHNERISMO AL GOBIERNO DEL PRO

**Maria Mercedes Di Virgilio** (CONICET/ UBA) - mercedes.divirgilio@gmail.com

*Profesora plenaria de Metodología de la Investigación Social en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Independiente CONICET. Fue Secretaria de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (2014-2018)*

**Florencia Aramburu** (CONICET/ UBA) - floraramburu90@hotmail.com

*Becaria CONICET. Doctoranda de Ciencias Sociales (FSOC-UBA)*

**Denise Brikman** (CONICET/ UBA) - denisebrikman@gmail.com

*Becaria CONICET. Doctoranda en Ciencias Sociales (FSOC/UBA)*

**Mercedes Najman** (CONICET/ UBA) - mercedesnajman@gmail.com

*Becaria CONICET. Doctoranda en Ciencias Sociales (FSOC/UBA)*



## **RUPTURAS Y CONTINUIDADES DE LA POLÍTICA DE VILLAS EN EL AMBA. DEL KIRCHNERISMO AL GOBIERNO DEL PRO**

**Di Virgilio, María Mercedes**

CONICET-IIGG, [mercedes.divirgilio@gmail.com](mailto:mercedes.divirgilio@gmail.com)

**Aramburu, Florencia**

CONICET-IIGG, [floraramburu90@hotmail.com](mailto:floraramburu90@hotmail.com)

**Brikman Denise**

CONICET-IIGG, [denisebrikman@gmail.com](mailto:denisebrikman@gmail.com)

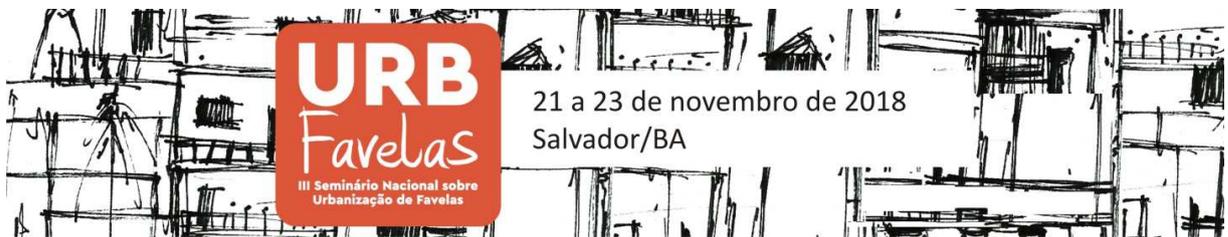
**Najman Mercedes**

CONICET-IIGG, [mercedesnajman@gmail.com](mailto:mercedesnajman@gmail.com)

### **RESUMO:**

A partir de diciembre del 2015, con la unificación del signo político del Gobierno Nacional, de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires se configura un nuevo escenario que tendrá su correlato en la política de vivienda, específicamente en villas y asentamientos populares. En los primeros meses de la nueva gestión de la Ciudad de Buenos Aires se anunciaron una serie de proyectos denominados de integración urbana y social para algunos territorios específicos (Villa 20, Villa 31, Rodrigo Bueno, Fraga, entre otros con menos repercusión mediática) a los que se le suma el caso de Villa 15 con el anuncio del traslado del Ministerio de Desarrollo Social y el inicio del proyecto de urbanización para la villa 1-11-14. En esta misma sintonía, a fines del 2017, se anunció el desarrollo de un Plan de integración urbana para villas y asentamientos de la Provincia de Buenos Aires. Por último, en los primeros meses de 2018 han tenido lugar una serie de debates en torno a la posible elaboración de un proyecto de ley nacional de regularización urbana y dominial, que surge de un conjunto de organizaciones sociales y políticas y es presentado por el gobierno nacional en el congreso.

En este sentido, la ponencia se propone analizar los nuevos proyectos orientados a los asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que toman impulso en el marco de un nuevo escenario político y en diálogo con los lineamientos de la política habitacional y urbana a nivel nacional. Analizamos las características disruptivas y de continuidad que presentan estos nuevos proyectos y programas. Además de enfocar el análisis en los planteos programáticos de los nuevos proyectos, prestaremos atención al diseño



institucional que los sustenta. En esta línea, nos proponemos indagar los procesos de desestructuración y reestructuración de la institucionalidad y como dicha modificación se articula con la emergencia de un nuevo discurso estatal, que utiliza nuevos conceptos como integración, renovación urbana y reducción de las desigualdades, entre otros.

**Palavras-chave:**

Políticas urbanización de villas, integración urbana, AMBA

**ST-1: Projeto, Processo, Superação de Limitações**



## 1 INTRODUÇÃO

En la Ciudad de Buenos Aires, entre 2007 y 2015, Mauricio Macri fue electo gobernador, respaldado por un nuevo partido político denominado PRO (Propuesta Republicana). Su gobierno inauguró un nuevo ciclo político en la Argentina<sup>1</sup>. En 2015, dicho partido alcanzó la presidencia de la nación y la gobernación de la Provincia de Buenos Aires, por medio de la conformación de una alianza denominada Cambiemos. A partir de ese momento, con la unificación del signo político del Gobierno Nacional, de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires, se configura un nuevo escenario que genera transformaciones en la política de vivienda, específicamente en aquellas iniciativas orientadas a villas y asentamientos populares.

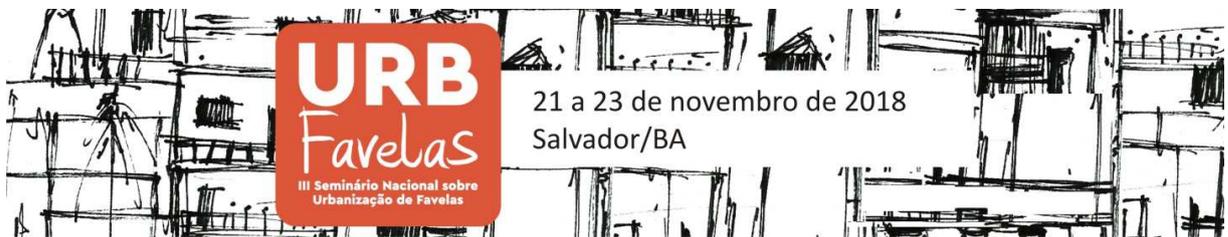
Si bien este nuevo escenario resulta aún muy incipiente, en estos dos años de gestión -tanto a nivel local como en la escala nacional- se anunciaron una serie de proyectos denominados de integración urbana y social, poniendo en el centro de la agenda pública el tema de la urbanización de villas y asentamientos. En la CABA, se presentaron proyectos específicos para los barrios de Villa 20, Villa 31, Rodrigo Bueno, Fraga, entre otros de menor repercusión mediática. En esta misma sintonía, a fines del 2017, se presentó un Plan de integración urbana para villas y asentamientos de la Provincia de Buenos Aires y se anunció el proyecto de urbanizar las 6 villas más grandes del Conurbano Bonaerense. A nivel nacional, recientemente se dió a conocer el proyecto de Ley Nacional denominado “Régimen de Integración Urbana y Regularización Dominial”, que aún se encuentra en debate parlamentario.

La problemática de las villas en nuestro país es de larga data y ha sido abordada por el Estado de múltiples maneras y en los diferentes niveles del gobierno. En un primer momento, a partir de la década del 40' -momento de emergencia de las villas en la ciudad central y en el primer cordón de municipios conurbados-, el Estado comienza a promover procesos de erradicación, primero brindando soluciones alternativas y luego, durante la última dictadura militar, a partir de procesos de erradicación violenta. Luego de 1983, a partir de una serie de leyes, decretos y programas se inicia una etapa en la cual el Estado promueve políticas de radicación, sustentadas sobre el derecho de las poblaciones de residir en dichos territorios. Con el pasar de los años, comienza a introducirse la noción de políticas de regularización y urbanización. Algunos autores y organizaciones sociales introducen la idea de políticas de reurbanización, dando reconocimiento a los procesos previos realizados por los habitantes<sup>2</sup>. Por último, más recientemente, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (durante la gestión PRO) introduce

---

<sup>1</sup> En el año 2015, de la mano del PRO; el Ing. Mauricio Macri se convirtió en presidente de la República Argentina.

<sup>2</sup> M. Soledad Arqueros Mejica et al., 2011; Bettatis, 2012; Clichevsky, 2003



la noción de integración social y urbana, las que sin una definición acabada, ha terminado por asumir múltiples significados en los discursos estatales.

En este marco, el trabajo prevé caracterizar los lineamientos de estos nuevos proyectos de integración urbana, procurando identificar sus elementos novedosos y aquellos de continuidad respecto a los programas desarrollados durante las gestiones kirchneristas.

Entendemos a las políticas de urbanización de villas como aquellas intervenciones públicas orientadas a mejorar las condiciones urbano-ambientales y a superar las condiciones de informalidad de dichos barrios<sup>3</sup>. Las políticas de urbanización de villas son políticas públicas urbanas que le otorgan un lugar central al territorio, articulando diversas modalidades de producción de ciudad. Se produce, una retroalimentación dialéctica entre políticas y territorio, donde ambas se influyen y transforman mutuamente. Las políticas sufren adaptaciones en los procesos de implementación, en diálogo con las particularidades de los territorios, obteniendo en muchos casos resultados que trascienden lo planificado. Las políticas, también expresan determinadas relaciones sociales y de poder, que son imprescindibles analizar para comprender el devenir de las mismas<sup>4</sup>.

A continuación, en primer lugar desarrollamos los antecedentes de la intervención del PRO en las villas de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, CABA), con el fin de reconocer elementos de continuidad y ruptura con los nuevos proyectos. En segundo lugar, desarrollamos los proyectos existentes de la CABA, Provincia de Buenos Aires y el proyecto de Ley Nacional con el fin de detectar puntos de contacto y lineamientos generales de estas nuevas intervenciones en los asentamientos populares.

La metodología utilizada recoge aspectos surgidos en entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios y equipos técnicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y del Instituto de la Provincia de Buenos Aires, así como referentes de las Organizaciones Sociales involucradas en la implementación de las políticas trabajadas. Los datos obtenidos en dichas entrevistas, fueron vinculados con el análisis de los proyectos de urbanización vigentes, así como decretos, legislación y proyectos de ley.

## **2 DEMAIS TÓPICOS**

### **2.1. Intervenciones en villas en la Ciudad de Buenos Aires.**

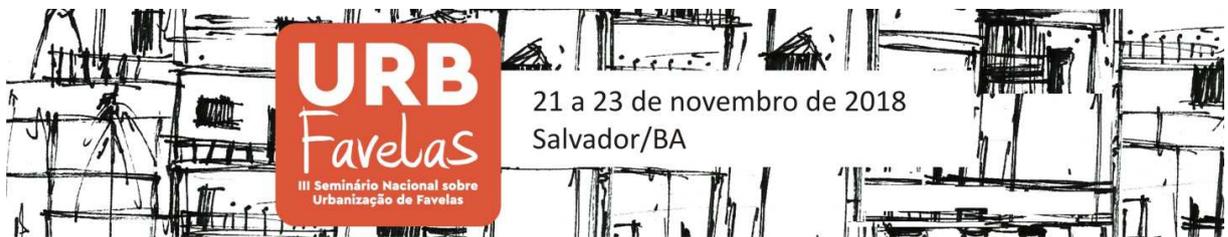
#### **2.1.1 El laboratorio de la política. Intervenciones en villas entre 2007-2015 en la ciudad.**

En la CABA, entre 2008 y 2015, durante las dos primeras gestiones del PRO en la ciudad, se

---

3 Clichevsky, 2003; Fernandes, 2008; Bettatis et.al , 2012

4 Rodríguez y Di Virgilio, 2011



modifica la estructura institucional, de la mano de la consolidación de un nuevo discurso centrado en la idea de gestión del hábitat.

En relación al diseño institucional o la estructura institucional que sustenta las políticas y programas de urbanización, se registran dos períodos, separados por un quiebre en 2011 a partir de la toma y desalojo del parque indoamericano, conflicto que visibilizó enormemente la problemática villera en la ciudad. El primer momento, se desarrolla entre 2008 y 2011, allí se produce una clara desarticulación de la estructura institucional previa. Luego, entre 2011 y 2015, se consolida una nueva estructura institucional articulada en torno a una serie de instituciones nuevas, con funciones poco claras y con una desarticulación entre sí que genera importantes vacíos de acción (Secretaría de Hábitat e Inclusión -SECHI-, Unidad de Gestión de Intervención social -UGIS- y la Corporación Buenos Aires Sur -CBAS-). En este escenario, se desplaza al IVC (Instituto de la vivienda de la ciudad) como organismo competente en villas y se designa a la SECHI como institución coordinador de la política. A la vez, en estas instituciones comienzan a funcionar equipos territoriales creados como condición necesaria para poder intervenir en estos territorios, a partir de la necesidad de conocer los barrios y generar lazos de confianza.

Esta estructura institucional es acompañada por un nuevo discurso aglutinado en torno a la idea de gestión social del hábitat compuesta por tres elementos: presencia territorial, inclusión y urbanismo social. La participación tendrá un rol central a nivel discursivo, con pocas concreciones, presentándose como una herramienta sobre todo de legitimación, hacia dentro y fuera del barrio, de las intervenciones. Asimismo, esta idea de participación se acompaña con una deslegitimación de las organizaciones sociales y el desconocimiento de las estructuras sociales y territoriales previas. Más allá de lo enunciado, las prácticas participativas fueron impulsadas desde el Estado como una herramienta de gestión antes que como un canal para la construcción democrática y ciudadana de las intervenciones territoriales. La distancia entre lo discursivo y el campo de las intervenciones no solo se evidencia en el plano de la participación, esta tensión entre el discurso construido y las prácticas efectivamente realizadas se presenta como un elemento frecuente. En primer lugar, más allá de las voluntades y las modificaciones sobre el diseño institucional, la SECHI, ni ningún otro organismo ha cumplido el rol de coordinador de la totalidad de las intervenciones. Por otro lado, si bien los discursos acerca de la política urbana parecían orientarse hacia problemáticas estructurales mediante la utilización de conceptos como “gestión social del hábitat”, “integración,” “superar las desigualdades entre el norte y el sur”, las intervenciones efectivas evidencian una política dirigida principalmente a atender la emergencia, a desarrollar obras visibles que poco transforman las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables y a desarrollar acciones focales que no son parte de proyectos más generales a escala estructural.



### 2.1.2. ¿Novedad o continuidad? Proyectos e iniciativas de la gestión de Larreta para las villas de la ciudad.

En 2015, junto con el cambio de signo político a nivel nacional, en la ciudad de Bs.As. se produce el traspaso de mando dentro del mismo signo político desde Mauricio Macri -actual Presidente de la nación- a Horacio Rodríguez Larreta. La nueva gestión inaugura un nuevo momento de la política hacia las villas de la Ciudad.

En primer lugar, la noción de urbanización se instala en el centro de la agenda pública. Con la nueva gestión, se presentan una serie de nuevos proyectos de urbanización, mediante proyectos concretos o la sanción de nuevas leyes, para diversas villas de la ciudad (Villa 31, Villa 20, Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Villa 15, entre otros). Estos proyectos, en la mayoría de los casos emergen acompañados por otros proyectos de mejoramiento y renovación urbana, que buscan cualificar las zonas. En este sentido, el proyecto de la Villa 31 y Rodrigo Bueno son acompañados por la Autopista Ribereña y la construcción de los Solares de Santa María<sup>5</sup>. El proyecto de urbanización de Villa 20 surge luego del anuncio e inicio de obras de la Villa Olímpica<sup>6</sup>, construida para los juegos olímpicos de la juventud que tendrán como sede Bs.As. en 2019.

Si bien estos proyectos, retoman algunos elementos discursivos utilizados por la gestión anterior, introducen propuestas que conciben las intervenciones a escala barrial, ausente en el periodo anterior. En general en los proyectos, se combinan intervenciones de mejoramiento del parque existente, construcción de vivienda nueva que combina destinatarios habitantes de las villas como vivienda para clase media vía crédito, dotación de servicios y equipamientos.

Este cambio de sentido en la política y la emergencia de los nuevos proyectos de urbanización, o también denominados por el PRO de integración social y urbana, es acompañado por una reestructuración institucional, que tiene como eje la recentralización de las funciones vinculadas a la urbanización de villas en el IVC. Desde el IVC, se crean equipos territoriales, que intervienen en los proyectos de cada barrio<sup>7</sup> realizando un seguimiento que ha ido desde la emergencia de los proyectos hasta el inicio de obras, en algunos casos. El rol de la SECHI como organismo coordinador de las intervenciones en villas se abandona y actualmente posee principalmente competencias en el espacio público. Sin embargo, en algunos barrios continúa teniendo una presencia relevante en la gestión de proyectos de urbanización. Este es el caso de Villa 15, donde ha presentado un proyecto de integración social y urbana que acompañaría el traslado del Ministerio de Desarrollo Social a la zona.

<sup>5</sup> Aun no aprobado en la legislatura.

<sup>6</sup> Proyecto que a su vez estuvo acompañado de la venta de tierra pública de la zona, de un proyecto de dotación de nueva infraestructura.

<sup>7</sup> Actualmente el IVC cuenta con equipos conformados para Villa 20, Rodrigo Bueno, el Playón de Chacarita, ACUMAR con competencias en la 21 24, 1-11-14.



También continúa, en articulación con el IVC, con algunas intervenciones en Villa 20 que desarrollaba previamente. Por último, para la intervención en Villa 31, debido a su magnitud, se crea una institución específica denominada Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU).

Esta reestructuración institucional, si bien modifica el rol de las instituciones sigue evidenciando la fuerte territorialización de la política, a partir de la necesidad de instancias intermedias que vinculen la estructura social y organizativa de los barrios con las instituciones de gobierno intervinientes. Este esquema de intervención concentrado en lo barrial tiene como resultado proyectos diversos y la inexistencia de claros lineamientos comunes y mucho menos un proyecto de ordenamiento territorial a escala ciudad. Los proyectos se definen en el contacto entre los equipos territoriales y los espacios de organización barrial, por lo que las características de los mismos dependen en parte, de las particularidades de los territorios, pero también de las relaciones de fuerza que se establecen entre las distintas partes. Podemos suponer que en aquellos barrios donde las estructuras organizativas han sido más sólidas, se han logrado plasmar en los proyectos intervenciones con cierta perspectiva de integralidad y de calidad.

La participación, al igual que en el periodo anterior, cumple un rol central en estos proyectos. Sin embargo, en esta etapa a diferencia de la anterior, se promueven mesas de gestión participativas, con representantes de los barrios, donde se trabaja sobre los lineamientos y modos de llevar a la práctica las propuestas. Para el periodo anterior definimos la presencia del elemento participativo desde una perspectiva utilitaria, de herramienta de gestión. Este tipo de participación generaba instancias vacías donde los vecinos eran convocados a resolver problemas menores. En esta nueva etapa, el modo de implementar la participación es diverso. Existen algunas mesas participativas donde los vecinos y referentes reconocen capacidad de modificación de los proyectos en algunos aspectos, como en el caso de Rodrigo Bueno o Villa 20, y en otras, donde las instancias siguen siendo cáscaras vacías, como en el caso de la Villa 31.

Asimismo, en todos los casos se deja entrever esta idea de participación en términos utilitarios vinculada a la legitimación de la política. El lugar central de la participación también puede vincularse con los lineamientos internacionales promovidos por los organismos que financian parte de los proyectos, en este caso el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por último, otra característica de estos proyectos es que ponen como objetivo último la regularización dominial de la tierra. Esto ha sido posible, en gran parte, por la sintonía y voluntad del Gobierno Nacional de permitir el uso de las tierras fiscales necesarias por parte del Gobierno de la Ciudad. Esta centralidad otorgada a la propiedad de la tierra se vincula con la necesidad de incorporar suelo al mercado de tierra y vivienda, presionado por el constante crecimiento de la ciudad.



Al tratarse de procesos que aún están en curso, el análisis de estos programas y sus mecanismos de implementación presenta rasgos principalmente exploratorios. En este sentido, proponemos algunas primeras conclusiones que se desprenden del análisis de las primeras experiencias que se desarrollan actualmente.

En general los programas presentan un conjunto de intervenciones articuladas, entre las que se ha priorizado la construcción de vivienda nueva por sobre otras intervenciones. Le sigue, la dotación de servicios, que en la mayoría de los casos ha sido insuficiente sin lograr resolver de manera completa las problemáticas preexistentes. Las intervenciones ligadas al mejoramiento de vivienda existente aún no han avanzado y solo en algunos barrios se han conformado cuadrillas barriales con el propósito de relevar algunas características de un conjunto de viviendas.

En términos de formulación del diseño de estos planes y programas, se evidencia un desplazamiento de la noción de urbanización, siendo reemplazada por la noción de integración. Las entrevistas realizadas a funcionarios públicos clarifican este desplazamiento discursivo como una búsqueda explícita y coordinada de poner en diálogo el entorno barrial con la villa y pensar el mejoramiento no sólo desde dimensiones urbanas. Por último, como hemos mencionado, la participación está en el centro de la escena a partir del diálogo entre las instituciones de gobierno y referentes barriales, con resultados variados y, por el momento, insuficientes.

## **2.2. Políticas habitacionales e intervenciones en barrios populares en la Provincia de Buenos Aires.**

### **2.1 Antecedentes de la política de hábitat y vivienda en la Provincia de Buenos Aires**

Entre el 2004 y el 2015 la política habitacional de la provincia de Buenos Aires se estructuró principalmente entorno a los Programas Federales de Vivienda<sup>8</sup>, en convivencia con la escasa vigencia del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda)<sup>9</sup>. Es decir, la principal acción pública provincial se derivó de un Programa con financiamiento y diseño nacional y ejecución municipal, donde el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) cumplió únicamente un rol de supervisión.

---

<sup>8</sup>Los Planes Federales fueron una batería de programas de diseño nacional y ejecución local, surgidos entre el 2003 y el 2005, en el contexto de la poscrisis del 2001. Las operatorias, con énfasis en la generación de empleo y la reactivación económica, combinaron la construcción de vivienda nueva y mejoramiento (tanto de unidades individuales como grandes complejos). Así también, surgió un lineamiento específico de intervención en villas y asentamientos, que abordó procesos más integrales de urbanización. Los diferentes contextos sociales, políticos e institucionales influyeron en los modos en que el mismo fue desarrollándose e hicieron que cada municipio se incline por lineamientos específicos. La ejecución de cada Programa produjo una gran heterogeneidad de los mecanismos, herramientas y modos de implementación (Bettatis, et al., 2012; Ostuni, 2012).

<sup>9</sup> El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), creado por Ley en la década del 70', como un organismo centralizado de vivienda, había perdido toda referencia como sistema financiador de la vivienda social en el AMBA. La confluencia de los procesos de descentralización vividos en los años 90', con el desfinanciamiento del Fondo en el contexto de la crisis de 2001, había llevado a su parálisis (Ostuni, 2009).



En línea con esta estructuración, el Conurbano Bonaerense fue el principal foco de la acción pública, ya que las asignaciones de cupos y financiamiento de los Programas Federales se organizó en base al déficit habitacional censal, donde el AMBA presenta los peores indicadores. Dentro de los Programas Federales de Vivienda, la línea que se implementó en mayor medida en el Gran Buenos Aires fue el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos, política que asignaba financiamiento para un proyecto integral, que combinaba infraestructura, obras de servicios, construcción de vivienda nueva y mejoramiento. Por medio de ésta política, se ejecutaron 25.610 soluciones habitacionales, principalmente en barrios de origen informal. Si bien era una política promovida a nivel nacional e implementada a nivel provincial, su ejecución dependió principalmente de los gobiernos municipales, quienes diseñaron las intervenciones y llevaron a cabo la dirección de las obras. En consecuencia, se llevaron a cabo diversos modos de implementación con diferentes resultados. En algunos casos las obras fueron parte de planes de urbanización más amplios (Carlos Gardel en Morón, Tranquila y Azul en Avellaneda), mientras que en otros predominó la construcción de vivienda nueva sin ningún proyecto integral que la contenga (Azul en Quilmes). A la vez, en algunos territorios el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos se combinó con otras operatorias del Programa Federal, como el Techo y Trabajo y el Mejor Vivir, como mecanismo para desarrollar planes de urbanización con mayores herramientas (Villa Palito y Las Antenas en La Matanza).

La participación del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) en estos procesos fue secundaria, interviniendo únicamente en la supervisión específica de las obras, y una vez finalizadas las mismas, la tarea de adjudicación (proceso aún no terminado). En este sentido, no existió una propuesta marco, ni lineamientos que dieran pautas de acción comunes para la urbanización de barrios informales en el territorio provincial, sino que dependió de los lineamientos construidos a nivel municipal.

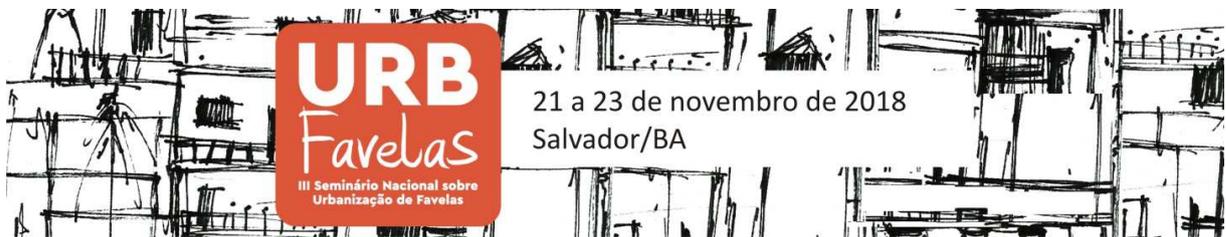
Los principales marcos de acción, surgieron al final del período, impulsados por diversas organizaciones sociales; entre ellas, muchas que venían acompañando procesos de urbanización iniciados en los barrios. En esta línea, la Ley de Hábitat (Ley N° 14.449) surge en el 2012, impulsada por el FOTIVBA (Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Bs. As.) y da pie al primer Registro Único Provincial de Villas y Asentamientos.

#### 2.2.1. Política de hábitat y vivienda, Provincia de Buenos Aires

En el 2015, luego de las elecciones nacionales y provinciales, se modifica el signo político de ambas gestiones de gobierno, pasando del Frente Para la Victoria<sup>10</sup> al PRO, en el caso de la de la Provincia de Buenos Aires gobernada por María Eugenia Vidal. Durante el primer año de

---

<sup>10</sup> Partido político, vinculado al tradicional Partido Justicialista, que lideró el Gobierno nacional entre 2003 y 2015. En la Provincia de Bs.As. entre 2003 y 2007 fue gobernador Felipe Solá, por el Partido Justicialista. Luego entre 2007 y 2015, se suceden dos mandatos de Daniel Scioli de afiliación política similar al gobierno nacional de ese entonces.



gestión la agenda habitacional tuvo poca relevancia. Se realizaron sólo ciertos cambios en relación a la gestión anterior, principalmente el corrimiento de organizaciones sociales en la ejecución de políticas habitacionales de financiamiento nacional (Fotivba, Madre Tierra, etcétera). Es recién entre finales de 2017 e inicios del 2018 que la política habitacional toma relevancia, a partir de la implementación de algunas obras habitacionales y la emergencia de nuevas propuestas de acción vinculadas a la política de urbanización de villas y asentamientos.

Por un lado, se modifica formalmente el circuito de financiamiento de los programas habitacionales nacionales en la provincia, pasando de “Nación - Municipio”<sup>11</sup> a “Nación - Provincia - Municipio”, lo cual fortaleció la función provincial, antes relegada. Por otro lado, se presenta un nuevo “Plan de Integración Socio Urbana de Villas y Asentamientos (PISU)” - Resolución 201, 2018-, con un conjunto de lineamientos generales de acción para la urbanización. Entre los elementos centrales a mencionar del Plan, también está presente y ocupa un lugar central la noción de “integración socio urbana”, aunque sin ser acompañada por una definición de este término. Asimismo, se observan otros elementos en común con la gestión porteña tales como la propuesta de concretizar el Plan provincial a partir de proyectos barriales específicos aún no desarrollados y la centralidad que adopta la regularización dominial.

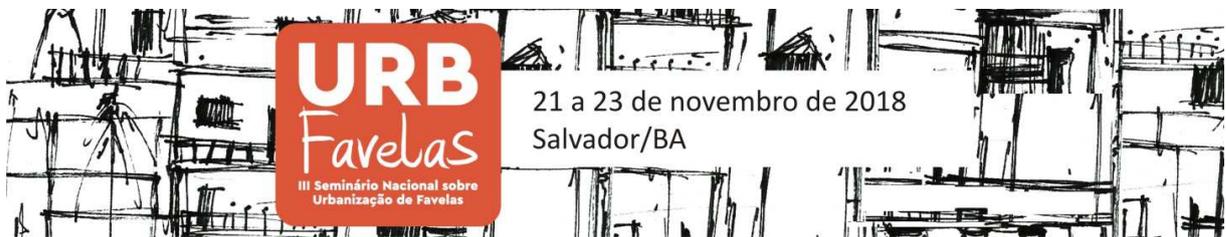
Por último, más recientemente, en la apertura legislativa de este año -2018-, la Gobernadora Vidal presentó un nuevo Plan de Urbanización, sin vínculo con el Plan de Integración Socio Urbana promulgado en el 2017. El mismo, aún sin ejecución, se propone urbanizar las seis villas más grandes del Conurbano Bonaerense: Puerta de Hierro y San Petersburgo (La Matanza), La Cava (San Isidro), Carlos Gardel (Morón), Costa Esperanza (San Martín) e Itatí (Quilmes). Para ello, el Plan propone crear una nueva Unidad de Gestión encargada de la urbanización, con dependencia directa del Gabinete Provincial. El financiamiento, será en parte provisto por organismos internacionales de crédito (U\$ 400.000.000 del Banco Mundial y del BID) y por fondos bonaerenses (aún no se especificó el monto). Esta política de urbanización, implica un corrimiento del organismo público con mayor experiencia técnica en política habitacional a nivel provincial: el Instituto de Vivienda y posiblemente, inaugure un nuevo ciclo de la gestión de barrios informales en la Provincia de Buenos Aires.

### **2.3. Lineamientos políticos nacionales**

Si bien el eje de esta ponencia es el análisis de los nuevos proyectos anunciados y desarrollados en el AMBA, los mismos se inscriben en una estructura y ordenamiento nacional que no podemos dejar de mencionar.

---

<sup>11</sup> En el período anterior, el financiamiento para los programas habitacionales se dirigía principalmente desde el Gobierno Nacional a las arcas municipales, y solo en un porcentaje (que fue cambiando con el devenir de la etapa) al Instituto de la Provincia de Buenos Aires.



Durante la década pasada, el Gobierno Nacional desarrolló una agenda política donde las intervenciones en materia habitacional ocuparon un lugar relevante. El Estado nacional reconcentro el diseño de estas intervenciones dando lugar a una clara política habitacional con alto presupuesto y con estrecha vinculación con los organismos municipales y locales. Sin embargo, estas políticas públicas no fueron plasmadas en la legislación nacional. A diferencia de ello, la actual gestión de gobierno, se propone impulsar el traspaso de su política habitacional desde el plano legislativo mediante la aprobación del proyecto de ley denominado “Régimen de Integración Urbana y Regularización Dominial”.

Actualmente - mayo 2018- , el nuevo proyecto de ley se está discutiendo en el Congreso Nacional. El mismo, tiene como antecedente la realización de un relevamiento nacional de barrios populares, llevado a cabo por la Jefatura de Gabinete en conjunto con organizaciones políticas y sociales<sup>12</sup>. Tanto el relevamiento, como el proyecto de ley presentado, son producto de la iniciativa de este conjunto de organizaciones, que mediante diversas estrategias han logrado que el Gobierno nacional genere las condiciones necesarias para su desarrollo.

Producto del relevamiento realizado, se crea un Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), en la órbita de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (Decreto N° 358/2017), que es la base sobre la que se monta el nuevo proyecto de ley.

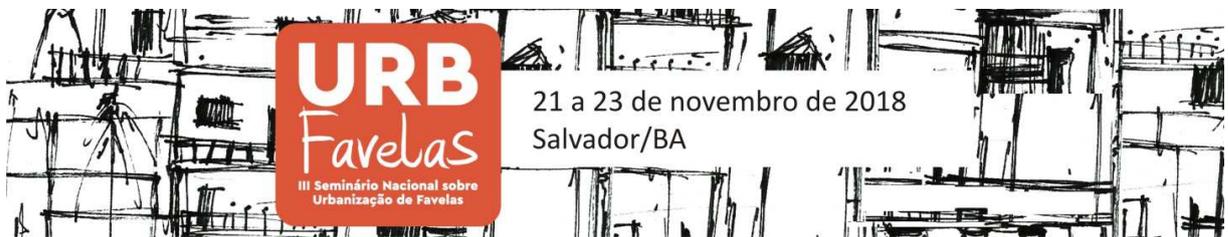
El Registro tiene como objetivo determinar el carácter dominial (terrenos fiscales o privados) en los que se asientan los barrios populares, el reconocimiento de las construcciones que existen en ellos y los datos de las personas que allí habitan. El mismo, evidenció la existencia de 4329 barrios populares, donde habitan en situaciones de precariedad más de cuatro millones de personas (500 mil hogares). A la vez, el 61% de los terrenos donde se asientan pertenecen a propietarios particulares, 13% a municipios, 7% son provinciales y el 13% restante no posee información.

A partir de la realización del registro, se crearon unos nuevos certificados de vivienda familiar, otorgados por el RENABAP y la ANSES para los hogares censados. A nivel nacional se han entregado 70.000 certificados, de los cuales 22.940 fueron en la Provincia de Buenos Aires y sólo 688 en la CABA<sup>13</sup>. El certificado, habilita la acreditación de domicilio y la solicitud de instalación de servicios.

---

12 Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa (CCC), TECHO y Cáritas

13 Según la información publicada por la ANSES, organismo encargado de la entrega de los Certificados de Vivienda emitidos por el RENABAP (<http://argenta.anses.gov.ar/noticia/anses-ya-otorgo-mas-de-certificados-de-vivienda-familiar-387>)



El nuevo proyecto de Ley denominado “Régimen de Integración Urbana y Regularización Dominial”, propone, fundamentalmente, iniciar un proceso de regularización en los barrios populares registrados en el RENABAP. Para ello, el mecanismo principal es avanzar en un proceso de expropiación de las tierras donde estos barrios se emplazan, a partir de la creación de un fideicomiso especial. Además, propone suspender los desalojos por dos años y habilita que las empresas prestadoras de servicios realicen obras aun cuando no se cumplan todos los marcos regulatorios necesarios.

Si bien el proyecto de ley está siendo discutido en el Congreso Nacional al día de la fecha, es posible realizar una serie de comentarios de lo escrito en el mismo. En primer lugar, aunque el proyecto presentado se denomina “Régimen de Integración Urbana y Regularización Dominial”, a lo largo de sus artículos no define las implicancias de un proceso de integración urbana. Esta falta de claridad en el significado de los conceptos centrales de las acciones públicas que se proponen, es una práctica que hemos detectado también en los proyectos e iniciativas provinciales, y que incluso presenta una continuidad con la gestión precedente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En segundo lugar, con respecto al proceso de regularización dominial que plantea, este se apoya únicamente en el instrumento expropiatorio, proceso con altos costos para las arcas públicas, y también con tiempos sumamente lentos (los procesos expropiatorios pueden alcanzar los 10 años para su resolución). En contradicción con ello, el proyecto suspende el desalojo solo por 2 años a partir de sancionada la ley, tiempo mucho menor a los procesos de expropiación.

Por último, en relación a la regularización, tampoco se especifican las contraprestaciones que deberán asumir los ocupantes de los inmuebles sujetos a expropiación para adquirir el dominio o uso de los mismos. Asimismo, al igual que hemos visto en CABA y Provincia de Bs.As., se evidencia un lugar central a la regularización dominial.

A partir de lo desarrollado en el proyecto de ley se abren una serie de interrogantes. ¿Cómo se articula la ley con los procesos de regularización ya iniciados? ¿El uso de la expropiación como única herramienta puede aumentar los costos económicos y enlentecer los procesos? ¿Por qué se desconocen otros mecanismos de gestión del suelo que han sido provechosos en gestiones anteriores y en experiencias regionales?

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Con la unificación del signo político entre el Gobierno Nacional, la Ciudad Autónoma y la Provincia de Buenos Aires se inaugura un nuevo ciclo en la política habitacional del Área Metropolitana. El mismo, trae consigo la unidad de orientación política entre los tres poderes que gobiernan la metrópolis, lo que presenta mayor facilidad para disponer de recursos



públicos y nuevas capacidades para movilizar suelo urbano.

Es posible identificar elementos novedosos en esta nueva etapa. Entre ellos, la centralidad en la agenda pública de proyectos de intervención para villas y asentamientos. A diferencia de las gestiones anteriores, la urbanización de los barrios de origen informal se plantea como una prioridad de la acción pública. En tanto, muchos de estos procesos se institucionalizan, a partir de los impulsos normativos y legislativos mencionados en los apartados previos. A su vez, al mismo tiempo que se desarrolla este nuevo discurso político se suceden una serie de transformaciones institucionales, disímiles para cada uno de los casos, que implican procesos de centralización-descentralización según el caso, creación de nuevas instituciones y resignificación o cambio de rol de algunas existentes. En la Ciudad, este proceso está acompañado por una fuerte territorialización de la política, condición que es vista como necesaria para poder llevar a cabo las intervenciones proyectadas. En la Provincia esta territorialización no es tan clara, pero se produce una nueva articulación gobierno-organizaciones sociales-territoriales, que posibilita el desarrollo de por ejemplo el RENABAP.

A la vez, se reconocen ciertos elementos comunes entre los proyectos presentados en los tres niveles. En primer lugar, toma centralidad la movilización de suelo urbano en vínculo con la regularización dominial. Sin embargo, estas propuestas no vienen acompañadas de instrumentos jurídicos que preserven la función social de las tierras sobre las que se asientan los barrios, ni que eviten el posible desplazamiento de la población que allí habita. En el caso de la Ciudad de Bs.As. muchos de los proyectos presentados se vinculan con proyectos de mejoramiento urbano y valorización del suelo.

Otro elemento que se evidencia en los tres niveles de gobierno, es la falta de claridad en los proyectos y los conceptos utilizados. De este modo, los planes delineados no explicitan el significado para la acción pública de términos como “integración socio urbana”, “urbanización” o “mejoramiento del hábitat”.

El uso de ciertos conceptos, y sobre todo el rol otorgado a la participación, pueden estar vinculados con los lineamientos internacionales de los organismos de financiamiento, y con una mirada internacional de los modos de intervenir en la problemática.

Por último, es necesario analizar estas propuestas en el marco de las lógicas actuales de la ciudad, del crecimiento continuo de la mancha urbana y de los procesos de especulación y aumento del precio del suelo potenciado en los últimos años en CABA, pero también con fuerza en varios municipios bonaerenses. En este sentido, nos preguntamos ¿a qué lógicas abonan estos proyectos? ¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios? ¿Cómo leemos este tipo de intervenciones de regularización dominial y urbanística en el marco de un gobierno de corte neoliberal?



## REFERÊNCIAS

- ARQUEROS MEJICA, M. S., CALDERÓN CECILIA, JAURI, N., RAMOS, J. M., PAULA, Y. y VITALE, P. (2011). Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en villas de Buenos Aires. En *IV Encuentro Internacional de Trabajo Social Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público*.
- BETTATIS, C. con la colaboración de Cravino, M. C., Varela, O. D., y Caravajal, M. L. G. (2012). De Villa a Barrio. La (re) urbanización de villas y asentamientos. En *Cravino M. C. (comp.) Construyendo Barrios: Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)* (Fundación CICCUS, p. 171-206). Los polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires,
- CLICHEVSKY, N. (2003). Pobreza y Acceso al Suelo Urbano: las Políticas de Regularización en América Latina. En *CEPAL-AECI, Curso Pobreza y Precariedad Urbana: Estrategias y Programas para Centroamérica y el Caribe* (pp. 1–26). Antigua, Guatemala.
- FERNANDES, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE (Santiago)*, Vol.XXXIV (102), p.25–38. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile
- OSTUNI, F. (2009). Políticas nacionales y escenarios locales: Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de construcción de viviendas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En *Coloquio Injaviu*.
- OSTUNI, F. (2012). Aproximaciones a una no implementación. El programa Federal de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. En *Cravino M. C. (comp.) Construyendo Barrios: Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)* (CICCUS, pp. 103–128). Los polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.
- RODRÍGUEZ, M. C., Y DI VIRGILIO, M. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M (Comp) *Caleidoscopio de las políticas territoriales: Un rompecabezas para armar* (Prometeo Libros, p. 17–46). Buenos Aires, Argentina.