**X Jornadas de Jóvenes Investigadorxs**

**Instituto de Investigaciones Gino Germani**

**6, 7 y 8 de noviembre de 2019**

**Lic. Facundo A. Corti**

**Becario en Temas Estratégicos (UBA) - Integrante del Área de Estudios Urbanos (IIGG)**

**facundo.a.corti@gmail.com**

**Estudiante de Maestría en Estudios Urbanos y de la Vivienda en América Latina (MEUVAL-FADU)**

**Eje problemático propuesto: Eje 6. Espacio social, tiempo, territorio y turismo.**

**Título de la ponencia: Transformaciones en la producción de vivienda social en el barrio**

**porteño de Villa Lugano en los ‘70 y en la actualidad, a partir de las operatorias “Cmte. Luis Piedrabuena” (1975) y “Barrio Papa Francisco” (2017).**

**Palabras clave: Políticas habitacionales, vivienda social, sectores populares, Villa Lugano.**

## **Introducción**

El presente trabajo busca analizar de manera comparativa dos operatorias claves de la política habitacional local, Barrio Comandante L. Piedrabuena y Barrio Papa Francisco (Villa 20), ambos ubicados en el barrio porteño de Villa Lugano (Comuna 8). El análisis de ambas operatorias, centrado en los modos de producción y adjudicación de las viviendas, pretende dar cuenta de los marcos institucionales y el entramado de actores involucrados. Asimismo, procura avanzar en una aproximación a los paradigmas de política habitacional que subyacen en ambas operatorias, advirtiendo límites y potencialidades.

En ese sentido, la elección de los casos responde a la relevancia que observan, no sólo por la escala planteada, sino también por ser exponentes de enfoques de planificación diametralmente opuestos que, sin embargo, se enmarcan ambas en un régimen de producción de ciudad capitalista de carácter neoliberal. En primer lugar, se analiza el Barrio Cmte. Luis Piedrabuena, construido y adjudicado entre 1975 y 1981, el cual fue proyectado en el marco del Plan Alborada. La importancia de esta operatoria de tipo “llave en mano”, radica en ser el primer proyecto de vivienda social financiado por medio del FONAVI y en haber sido ejecutado durante la última dictadura cívico-militar, bajo un criterio de erradicación, enmarcado en el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE). Por otro lado, se profundiza en la operatoria Barrio Papa Francisco, iniciada en 2017, la cual se inscribe en el marco del Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU) en Villa 20. Este proyecto, actualmente en proceso, surge como respuesta del gobierno local a la normativa sancionada a partir de la lucha de sus pobladores por el acceso a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Asimismo, su puesta en marcha se entrelaza con una política de renovación urbana impulsada por el gobierno local para la Comuna 8, bajo la intención de valorizar las tierras. Poniendo sobre relieve los elementos de ruptura que evidencian ambas operatorias, emerge como continuidad su carácter mercantil, propio de la ciudad neoliberal.

## **Política habitacional de la CABA en perspectiva histórica: la producción de vivienda social en la ciudad neoliberal**

El problema habitacional de los sectores empobrecidos de la ciudad se remonta a los comienzos del siglo pasado. En ese entonces, la cuestión de la vivienda aparece como dimensión significativa de las condiciones de vida de la clase obrera, en el marco de la expansión de la industria y el comercio (Ballent, 2009). Sin embargo, la iniciativa del Estado de dar respuesta por medio de la producción de viviendas recién aparecerá claramente con la llegada del peronismo[[1]](#footnote-0). Mientras que en el período desarrollista se desenvuelve la institucionalización de la actividad estatal (Zapata et al, 2016), hacia los años ‘70, bajo el paradigma del Estado burocrático-autoritario (O’Donnell), se consolida el andamiaje jurídico, institucional y financiero de las operatorias de producción de vivienda social a gran escala (Cuenya, 1992). En este contexto, hacia 1972, a partir de la sanción de la Ley 19.929, tiene lugar la conformación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el cual se consolida bajo la última dictadura con la sanción de la Ley 21.581 en el año 1977. Creado con el objetivo de construir viviendas sociales para familias de bajos ingresos y a partir de la modalidad “llave en mano”, el FONAVI se transforma en la herramienta a partir de la cual se llevará adelante la política habitacional desde una concepción centralizada (Ostuni, 2007). Dicho período finaliza en el año 1992[[2]](#footnote-1) con la sanción de la Ley 24.130 en el contexto de Reforma del Estado, momento a partir del cual se promueven políticas habitacionales de carácter descentralizado. Por medio de esta normativa, los fondos del FONAVI fueron transferidos a las provincias, atribuyéndole a estas nuevas funciones, anticipando la clausura de operatorias estatales de tipo “llave en mano” para los sectores de menores ingresos[[3]](#footnote-2).

Hasta la descentralización del FONAVI, el Estado financió la construcción de esos grandes conjuntos habitacionales, bajo un esquema de financiamiento con largos periodos de amortización (con posibilidad de pago a 30 años), bajas tasas de interés y sin ajuste del capital (Yujnovsky, 1984). El tipo de operatorias desarrolladas por medio del FONAVI se basaba en la producción de viviendas nuevas, emplazadas en conjuntos habitacionales de gran escala, que incluían la provisión de infraestructura y equipamiento urbano.

En líneas generales, la política de vivienda aplicada durante la última dictadura cívico militar se inscribe en una tradición modernizadora-planificadora (Menanzi, 2012). Sintetizada en la consigna “merecer la ciudad”, su accionar tuvo móviles de tipo económicos, sociales, políticos e ideológicos (Oszlak, 1991). En lo que refiere particularmente en su orientación hacia los sectores populares, supuso una paradoja en su aplicación, dado que el gobierno militar sostenía idea de una ciudad para unos pocos y afín al sector más concentrado del capital (particularmente financiero, servicios y de ramas dinámicas), produjo viviendas en una escala superior a la que predominaba hasta entonces, tomando en cuenta que entre el ‘76 y el ‘81 se construyeron 87.825 viviendas, a un promedio anual de 14.638 unidades (Yujnovsky, 1984). La forma de licitación característica se basaba en concursos, en los que se unificaban proyecto y precio, lo que estrechaba el vínculo entre los estudios de arquitectura y las empresas constructoras (Cuenya, 1992). Cabe destacar que, dada la escala de este tipo de emprendimientos, sólo las grandes empresas de la construcción podían participar en la edificación de estos grandes conjuntos habitacionales.

A su vez, en paralelo al período en el que predomina la producción centralizada de viviendas sociales, cobran relevancia en América Latina corrientes que promueven la producción del hábitat con fuerte énfasis en la participación de sus usuarios (Fernández Wagner, 2007). Esta corriente, cuyo precedente se remonta a las experiencias de los años ‘60[[4]](#footnote-3), cobra un peso creciente hacia los ‘80, en el marco de un giro de la política habitacional hacia la radicación de la población villera. En ese sentido, a nivel internacional, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos celebrada en Vancouver en 1976 constituye un punto de inflexión promoviendo la radicación de los asentamientos informales (Fernández Wagner, 2007). A nivel local, esta nueva orientación, se expresó en normativas como la Ordenanza Municipal N° 39753 de 1984, la cual abogaba por una solución integral del problema habitacional.

## **Barrio Cmte. Luis Piedrabuena**

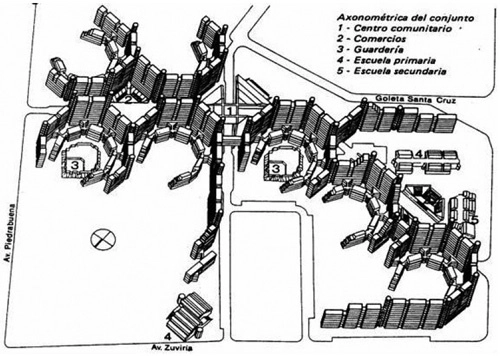
La operatoria del Barrio Cmte. Luis Piedrabuena, implementada entre 1975 y 1981, surge en el marco del Plan Alborada, impulsada desde la Secretaría de Vivienda de la Nación, como continuación del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), bajo el tercer gobierno peronista. Adjudicada la mayor parte de sus viviendas bajo el régimen de la última dictadura cívico-militar, la política habitacional en cuestión condensa un doble carácter, en tanto exponente del autoritarismo estatal y producto del andamiaje jurídico-institucional previamente consolidado (Cuenya, 1992).

Dado que la aplicación de la operatoria del Barrio Cmte. Luis Piedrabuena estuvo condicionada por las transformaciones en cuanto al régimen político (que incluye cambios de gobierno en el ámbito municipal y nacional), y por ende, en cuanto a las concepciones de la política habitacional avaladas y promovidas desde el Estado, es indispensable analizar el diseño de la operatoria advirtiendo la distorsión que presenta lo ejecutado respecto a lo planificado. En ese sentido, se evidencia una relación compleja entre los lineamientos proyectuales, las tipologías impulsadas acogidas para el conjunto Piedrabuena, el entramado de actores involucrados y el marco jurídico-administrativo.

El paradigma de intervención que subyace en esta operatoria, encuentra sus raíces en los lineamientos plasmados en el Plan Director para la Ciudad de Buenos Aires, elaborado entre 1958-1962. De acuerdo a un diagnóstico que señalaba un déficit en la calidad urbana en los barrios de la actual Comuna 8, se promovía la delimitación del territorio en una zona industrial y otra de conjuntos habitacionales de alta densidad (Arqueros Mejica, 2017). Este tipo de propuestas, se inscriben dentro de la corriente moderna de los CIAM, que fomentaba la zonificación de la ciudad basaba en la división funcional de sus usos. Cabe señalar que la aplicación de este paradigma moderno, lejos de promover la integración de sus habitantes, fomentó la segregación socio territorial.

El proyecto implementado surgió de una licitación por concurso bajo la modalidad “proyecto y precio”. El estudio de arquitectura ganador del concurso fue el Flora Manteola, Javier Sánchez Gómez, Josefina Santos, Justo Solsona y Rafael Viñoly (MSGSS). El paradigma subyacente en el diseño del conjunto Piedrabuena se inspiraba en las tipologías de la posguerra europea, haciendo hincapié en la conformación de sistemas independientes del resto de la ciudad. En este sentido, a nivel morfológico, estos conjuntos se emplazan sobre una parcela única, diferenciándose notoriamente de la cuadrícula tradicional, lo que implica una ruptura de la trama urbana.

En cuanto a la arquitectura propuesta, el proyecto Piedrabuena implicó el emplazamiento de edificios de media y alta densidad, ubicados de forma contigua al barrio construido en 1957 (con fondos del BH). Mientras que el primer proyecto comprende 356 viviendas unifamiliares de casas tipo *chalet* y dos monoblocks bajos, el nuevo conjunto consta de 2097 viviendas y 103 locales comerciales en planta baja (Dunowicz, 2000). La superficie cubierta del proyecto equivale a 164.000 m², en un terreno de 14.4 has, por lo que la densidad proyectada era de 889 hab/ha (Dunowicz, 2000). A nivel tipológico, el proyecto planeta la combinación de pabellones y de tiras articulados, que conforman edificios altos (de 7, 10 y 13 pisos) y otros bajos (de hasta 4 pisos), dispuestos en forma de hemiciclos e interconectados por puentes peatonales. A su vez, en relación al equipamiento y la infraestructura provista, el conjunto contaba originalmente con una iglesia, un centro asistencial, uno comercial y un gimnasio agrupados en el núcleo barrial, además de dos escuelas y dos guarderías.



Es interesante destacar que la ubicación este conjunto de viviendas se encuentra en una zona periférica de la ciudad. Esto obedece tanto a la falta de tierras vacantes en la ciudad, como al carácter mercantil propio de la modalidad “llave en mano”. Al tratarse de una zona con un precio del suelo inferior al de otras zonas consolidadas, se pone de manifiesto la lógica empresarial de abaratamiento de costos (y maximización de beneficios).

Por otro lado, en cuanto al entramado de actores involucrados, la operatoria Piedrabuena pone de manifiesto la complejidad creciente de la estructura social, con un peso desigual sobre la política implementada. El organismo estatal a cargo de la operatoria la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV)[[5]](#footnote-4), la cual tenía a su cargo la política de vivienda en el ámbito de la actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El origen de los fondos para su construcción provenían del Banco Hipotecario (BH), en un principio, y posteriormente del FONAVI.

A su vez, la construcción de dichos conjuntos habitacionales fue conferida a grandes empresas constructoras, en manos del capital concentrado, tanto local como extranjero (Yujnovsky, 1984). Particularmente en el caso de Piedrabuena, las empresas constructoras, también responsables de la dirección de obra, fueron Petersen, Thiele y Cruz, Aslan y Ezcurra, y Dycasa (Dunowicz, 2000). Como se señaló, la modalidad del concurso de tipo “proyecto y precio”, daba cuenta de la asociación del estudio mencionado con las empresas constructoras.

En relación a la población destinataria de las viviendas, estuvo originalmente orientado para sectores populares, fundamentalmente asalariados de baja calificación pertenecientes a la administración pública, familias provenientes de villas erradicadas, o desplazadas por el plan proyectado para la la construcción de autopistas. Al respecto, resulta interesante problematizar el impacto que tuvo el recrudecimiento de erradicación de las villas de emergencia en la Ciudad durante la última dictadura, bajo la intendencia de Cacciatore, en la composición social del conjunto. Si bien las operatorias que formaron parte de la política habitacional entonces desarrollada contemplaban la demanda de sectores de bajos ingresos, al requerir la estabilidad de ingresos para la amortización del crédito, excluía a los sectores más empobrecidas de la sociedad (Yujnovksy, 1984). Esta restricción, reforzada a través de un discurso con un fuerte contenido moral que prescribía la adopción de un modo de vida “civilizado”, implicó que solamente una parte de la población villera erradicada lograra la adjudicación de una vivienda en el conjunto Piedrabuena. Por último, resulta evidente la exclusión de los futuros usuarios respecto al diseño y la ejecución de las operatorias. Pese a que en ámbitos académicos había cobrado creciente peso la participación como medio para la apropiación del hábitat[[6]](#footnote-5), el caso del Barrio Piedrabuena es un claro ejemplo del predominio de la concepción verticalista y autoritaria, ajena a cualquier proceso participativo.

Sobre los criterios de adjudicación de viviendas, de acuerdo a la ley 21.581 de 1977 el listado de adjudicatarios quedaba definido mediante procedimientos técnicos definidos de manera centralizada que ponderaba los ingresos familiares total y la composición del grupo familiar de los solicitantes, priorizando hogares numerosos o en situación de déficit habitacional (Yujnovsky, 1984), en función de garantizar la homogeneidad social. A pesar de ello, el caso de Piedrabuena pone de manifiesto irregularidades en dicho proceso. Sea por tratarse de una operatoria que atravesó diferentes gobiernos y regímenes políticos (comienza en democracia y finaliza en dictadura), o bien por haber involucrado múltiples organismos estatales a cargo de la operatoria (BHN, FONAVI, CMV), convivió el criterio mencionado con otros de carácter discrecional y acomodaticio, según afinidades personales y políticas de funcionarios de alto rango[[7]](#footnote-6) (McGuirck, 2015). En líneas generales, más allá de las diferentes caracterizaciones de la población destinataria de las viviendas, se trató de un segmento de la población de extracción popular, fundamentalmente asalariados pertenecientes a la administración municipal o trabajadores de baja calificación provenientes de las villas erradicadas por el gobierno local, cuyas condiciones materiales de vida se vieron fuertemente degradadas en las décadas sucesivas.

Unos de los aspectos deficitarios que planteó la operatoria analizada se basa en el régimen de tenencia de los departamentos y la organización consorcial. La falta de escrituración al momento de la adjudicación de las viviendas constituye un rasgo distintivo de su implementación, dando lugar a una precariedad en la tenencia. A su vez, el complejo esquema que planteó el proyecto a nivel constructivo impidió la división de unidades consorciales por cada edificio. Desde la finalización del conjunto[[8]](#footnote-7), quedaron conformados cuatro consorcios de acuerdo a la división del barrio en cuadrantes, por lo que las 102 “escaleras” que conforman el conjunto, relativamente independientes, quedaron como subconsorcios.

Por último, considerando a la vivienda como un conjunto de servicios habitacionales (Yujnovsky, 1984), puede pensarse la política implementada simultáneamente como un avance y un retroceso relativo, dada la concepción acotada que prevaleció en el diseño. Mientras que en el aspecto constructivo de la vivienda, esta representaba una mejora sobre las condiciones habitacionales previamente percibidas (red de gas, agua potable y sistema cloacal, material de “concreto”, y hasta un mayor equipamiento), su emplazamiento en un área periférica de la ciudad, producto de la falta de una política de tierras, condujo a una provisión deficitaria de servicios habitacionales.

## **Barrio Papa Francisco (Villa 20).**

El barrio Papa Francisco, ubicado en el barrio de Villa Lugano (Comuna 8), se constituye como un proyecto de vivienda social basado en la construcción de conjuntos habitacionales de mediana densidad, que surge en el marco de la reurbanización en curso de la Villa 20. De acuerdo al Censo realizado por el IVC en 2016, es una de las cuatro villas más grandes de la ciudad, con una población de 27.990 habitantes. Entre las características socio demográficas de la población residente, se destaca la fuerte presencia de trabajadores en condiciones de informalidad o desempleados (Díaz, 2018).

La superficie de la Villa 20 es de 48 hectáreas, de las cuales la cuarta parte pertenecían al Cementerio de Autos de la Policía, donde actualmente se encuentran emplazadas las viviendas sociales construidas, bajo el nombre “Papa Francisco”. La parte restante, a su vez, se encuentra sectorizada entre la zona “consolidada”, con intervención parcial del Estado en materia urbana[[9]](#footnote-8) en los ‘90, y la del “macizo”, donde predomina la producción social de hábitat (Motta et al, 2017).

Los orígenes de la Villa 20 se remontan a los años ‘40, en el marco de un fuerte proceso de expansión de la industria y el comercio. En el año 1848 fue utilizado por la Fundación Eva Perón para familias en hogares de tránsito en lo que entonces era considerada una área periférica y degradada e inundable, próxima a la quema del bañado de Flores (Cosacov et al., 2011).

El marco regulatorio que dio lugar a la reurbanización en curso de la Villa 20, refiere a una multiplicidad de normativas, tanto a nivel internacional, nacional, como local, entre las que se destacan leyes específicas que obligan al Estado a su reurbanización. En este sentido, de alcance internacional (y con jerarquía constitucional en el ámbito nacional, según Art. 75 Inc. 22 de la CN), la normativa existente[[10]](#footnote-9) postula el derecho a una vivienda adecuada, lo que también se prevé en la Constitución Nacional (Art. 14 Bis). De igual modo, la Constitución de la CABA (Art. 31) del año 1996, establece el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, normativa se verá reforzada por la sanción de la Ley N°148[[11]](#footnote-10) del año 1998. Tras el incumplimiento de la legislación vigente, al igual que en otras villas de la ciudad, se sancionaron leyes específicas[[12]](#footnote-11) que ordenaban su reurbanización. Para el caso de la Villa 20, es mediante la Ley 1770 (2005) que se afectó el polígono lindero, propiedad de la Policía Federal desde el año 1981, que era utilizado como “cementerio de autos”, para la reurbanización y la construcción de viviendas y equipamiento comunitario. Asimismo, esta normativa obligaba al IVC a realizar un censo en la villa, instándolo a realizar una audiencia pública con los vecinos para definir de manera conjunta el proyecto de reurbanización del barrio, precisando sobre la tipología edilicia, las aperturas de calles y el equipamiento de servicios contemplados. Por otro lado, afectaba los terrenos de la Villa 20 al Distrito U8 Lugano V del CPU (Díaz, 2018), y establecía el saneamiento del suelo con anterioridad al comienzo de las obras. Actualmente, bajo los lineamientos de la Ley 5705 sancionada 2016 de “Reurbanización, Zonificación e Integración Sociourbana de la Villa 20”, tiene lugar el Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU) que lleva adelante el gobierno local a través del IVC[[13]](#footnote-12).

La modalidad de intervención propuesta plantea tres tipos “soluciones habitacionales” posibles. Por un lado, la obtención de un crédito por medio del Banco Ciudad para comprar una vivienda a través del mercado inmobiliario (ubicada en un radio inferior a 70 km de Villa 20), la cual es desestimada dado que monto a financiar no permite la compra de una vivienda para un grupo familiar con mejores condiciones de habitabilidad. Por el otro, el acceso a una vivienda ubicada en el conjunto habitacional Barrio Papa Francisco, por medio de la financiación del saldo entre la vivienda de origen y la entregada[[14]](#footnote-13). Por último, el canje de la vivienda de origen por otra de mejores características que hubiera quedado bajo dominio del IVC a partir del proceso. Para estas operatorias se dispuso de una línea de créditos específica con tasas de interés de hasta el 4% anual, con la condición de que la cuota mensual no puede superar el 20% de los ingresos familiares.

La operatoria de vivienda nueva que contempla el proceso de reurbanización propuesto, consiste en la construcción de 1700 viviendas ubicadas en edificios de mediana densidad, de tres pisos de altura. Proyectada en seis etapas, el ante-proyecto fue elaborado por el estudio de arquitectura Béccar Varela, a partir del convenio marco firmado entre el IVC y la FADU (UBA). Como se observa en la siguiente imagen, la localización de los conjuntos de viviendas se concentra en el sector de la trama que bordea la Av. Fernández de la Cruz, lo que de hecho constituye una “cortina” que invisibiliza la configuración territorial basada en la producción social del hábitat (Rodriguez, Di Virgilio, 2007).



Fuente: Diario Clarín, Suplemento Arq., 08/08/2017

El modo de implementar esta política se basó en la creación de coordinaciones al interior del organismo, a cargo de técnicos especialistas en la temática, con diferentes trayectorias formativas y, consecuentemente, con paradigmas particulares de intervención. Cabe destacar que estas coordinaciones poseen, a su vez, una diferente asignación de recursos. En particular, el PIRU V20, cuya escala y modelo de intervención no tiene precedentes en el ámbito local, cuenta con equipos de trabajo interdisciplinarios, con más de cincuenta jóvenes profesionales.

El enfoque de planificación promovido por el grupo de profesionales que lidera el proyecto de reurbanización analizado, fundamentalmente integrado por arquitectos/as, es heredero de aquellas corrientes que comenzaron a problematizar la cuestión del hábitat popular, tanto en Argentina como en otros países de América Latina[[15]](#footnote-14). En ese sentido, la metodología de tipo “proyectual-procesual” propuesta (Motta et al., 2017), plantea una concepción de vivienda en tanto proceso (en oposición a la idea de “master plan”). Asimismo, desde una concepción integral del hábitat, se explicita la necesidad de materializar el derecho a la ciudad (Lefevre, 1969), asegurando el acceso a la vivienda, al equipamiento comunitario y al espacio público, e incorporando a su vez dimensiones como la sustentabilidad ambiental, la identidad cultural y la participación comunitaria (Motta et al., 2017).Además, la inclusión del “diálogo de saberes” como parte del proceso de intervención se encuentra en abierta oposición a la lógica arraigada en la planificación tradicional, basada en la imposición del saber técnico y en el desconociendo los procesos de acumulación colectiva de saberes y prácticas.

En torno al carácter participativo del proyecto de reurbanización PIRU Villa 20, la conformación de una Mesa Técnica (MT) y Mesa de Gestión Participativa (MGP), tiene por objetivo la puesta en común y el acuerdo consensuado sobre el desarrollo de las etapas de diagnóstico, elaboración, ejecución, control, monitoreo y evaluación, tal como lo indica la Ley 5541 de 2016.

En cuanto a los actores sociales intervinientes, se evidencia, desde el punto de vista del Estado, una multiplicidad de organismos tales como la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI-), la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS), el IVC y la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS)[[16]](#footnote-15), lo cual expresa una fragmentación del Estado respecto al abordaje territorial, provocando superposiciones en sus competencias (CESBA, 2017). Esta fragmentación se agudiza a partir de 2007, con la llegada de Macri al gobierno local, momento en el cual el gobierno local encomienda a la Corporación Buenos Aires Sur la tarea de reurbanización (PROSUR Hábitat).

A su vez, tratándose de licitaciones a empresa privadas, el sector de la construcción es otro actor clave en esta operatoria. Las constructoras involucradas en la operatoria son Riva, Conorvial, Vidogar y Green. Aunque existen en el barrio cooperativas de trabajo con capacidad para ejecutar estas obras, la incorporación de constructoras reproduce el perfil tradicional de política habitacional, orientado fuertemente a este sector.

Por parte de la población residente de Villa 20, un aspecto a considerar radica en la existencia de un entramado de organizaciones políticas y sociales, que participan en diferentes instancias del proceso de reurbanización,. El desarrollo de estas organizaciones, al igual que las instancias de coordinación desplegadas, deben entenderse como parte de los conflictos desatados frente al creciente déficit habitacional. A su vez, estas organizaciones, en el marco de la disputa por el derecho a la ciudad y el cumplimiento de la normativa sancionada, lograron cristalizar instancias organizativas centrales para el futuro del barrio.

En ese sentido, la Mesa Activa por la Reurbanización, surgió a partir de la toma del predio Papa Francisco, realizada por vecinos de la Villa 20 en 2014. El motivo de dicha toma, además del déficit habitacional creciente, se dio a partir de la posible venta de dicho terreno a manos de privados, cuestión que habilitada versión original de la Ley Plan Maestro para la Comuna 8, impulsada por el Poder Ejecutivo local en 2013. Tras el violento desalojo sufrido por sus ocupantes en manos de la Policía Federal, la Mesa Activa se planteó como instancia de articulación de las organizaciones del barrio.

Asimismo, cabe destacar que la orientación del ejecutivo local hacia la reurbanización de Villa 20, viene acompañada de una fuerte estrategia de revalorización de la Comuna 8, como lo expresa la creación del Distrito del Deporte y la construcción de la Villa Olímpica. La construcción de viviendas para el desarrollo de los Juegos Olímpicos Juveniles de 2018 configura claramente una estrategia de renovación urbana orientada a la valorización. El objetivo buscado con esta política consistía, por un lado, en la venta de las viviendas construidas una vez finalizado el evento, generando una atracción de población con mayor poder adquisitivo, al igual que mostrar el proceso “renovador” a nivel internacional augurando un ciclo de inversiones de capital (Arqueros Mejica, 2017).

Por último, en relación a la experiencia del Barrio Papa Francisco en Villa 20, resulta interesante destacar que, a la luz del desfasaje observado entre la normativa sancionada y su ejecución, el proceso de reurbanización en curso es resultado en gran medida de la lucha de sus habitantes, y por lo tanto resultado de las relaciones de fuerza desplegadas en el conflicto (Díaz, 2019). Esto último no implica una lectura lineal del proceso en marcha, siendo que los intereses de la población residente se entrelazan con un discurso “renovador” del gobierno local y su intención de valorizar la zona.

## **Continuidades y rupturas de la política habitacional en Villa Lugano**

A modo de síntesis, se evidencian diferencias en el diseño y la implementación de las operatorias analizadas, en tanto expresión de las transformaciones que tuvieron lugar en la política habitacional desde la última dictadura hasta la actualidad en el ámbito local. Asimismo, la comparación planteada da cuenta de continuidades respecto al carácter mercantil que subyace en ambas operatorias, en el marco de un proceso de producción capitalista de ciudad de carácter neoliberal.

En cuanto a las perspectivas de política habitacional desde los enfoques de erradicación y radicación primer punto de ruptura. Aunque el enfoque que cuestionaba la orientación erradicadora en materia de hábitat popular informal había avanzado desde el plano normativo hacia una política de radicación y mejoramiento de hábitat hacia principios de los ‘80, su cumplimiento demoró décadas. Este aspecto, aunque no resuelve en sí mismo la integralidad de las dimensiones que confluyen en el derecho a la ciudad, son producto de un largo proceso de lucha contra la expulsión y por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población residente en villas.

A su vez, el paradigma de la participación que se expresa en el caso de Barrio Papa Francisco, se impone como un nuevo modelo de planificación, donde se articulan demandas de organizaciones comunitarias y se acuerdan líneas de acción, de acuerdo a la normativa vigente. Este enfoque se opone radicalmente al prevaleciente en el caso de Piedrabuena, al igual que otros conjuntos construidos bajo dictadura, que se hayan signados por el autoritarismo y la violencia estatal. En cambio, y aún dando cuenta de las represiones y desalojos impulsados por el gobierno local, se observa un giro en la política a partir del 2015. Desde una modalidad que se ancla en lo discursivo en la participación, en tanto principio de sustentabilidad y transparencia, deja entrever un doble aspecto. Por un lado, se revela como una conquista por parte de la comunidad, que obliga al Estado a negociar con un entramado de actores desarrollado en torno la Producción Social del Hábitat (Rodriguez, Di Virgilio, 2007); y por otro, plantea el problema de la legitimación de un proceso que no pretende ir más allá de un enfoque acotado de integración urbana y habitacional, que sólo retóricamente predica la integración socio económica como dimensión a considerar.

En cuanto a las características físico-constructivas de las intervenciones, se evidencia un cambio en las tipologías implementadas. Mientras que la topología implementada en Piedrabuena se basó en la edificación de hemiciclos de hasta 12 pisos con una compleja articulación que dificultó la organización en consorcios independientes, el proyecto del barrio Papa Francisco se basó en bloques de planta baja y tres pisos con patios centrales, facilitando la división en consorcios y reduciendo los costos de mantenimiento. Respecto a la localización, la disposición del conjunto Papa Francisco sobre el frente de la villa, habilita pensarla a su vez en términos de “fachada”, invisibilizando la zona del macizo, donde predominó la producción social del hábitat.

Otro claro elemento de ruptura refiere a situación de tenencia manifestada en ambas operatoria. La demora en el proceso de escrituración de las viviendas en el Barrio Piedrabuena, se contrapone con la modalidad de intervención implementada en la operatoria Papa Francisco, en la cual la escrituración se realiza al momento de la mudanza. Cabe destacar que, en sí misma, la formalización de las relaciones de propiedad reviste un carácter complejo, dado que es un mecanismo habitual a partir del cual el Estado busca desligarse de su rol de garante de las condiciones de habitabilidad de las viviendas entregadas, permitiendo, a su vez, el desplazamiento de la población residente por la vía del mercado. Sin embargo, a la luz de la desigualdad que supuso la precariedad en la tenencia en experiencias precedentes de vivienda social, la regularización en la tenencia no constituye un avance si se advierte que, en sí misma, no resuelve la desigualdad socio territorial.

Por su parte, a modo de continuidad, interesa marcar el carácter mercantil que reviste la iniciativa estatal impulsada para resolver el déficit habitacional, como una orientación de largo alcance propia de la ciudad neoliberal. Mientras que la operatoria Piedrabuena -como exponente de la modalidad PEVE impulsada por el FONAVI-, revela la injerencia del sector concentrado del capital sobre el accionar estatal, promoviendo la erradicación hacia zonas periférica de la ciudad; el caso de Papa Francisco, pone de manifiesto la convergencia de una política de reurbanización -de carácter radicatorio, con un perfil participativo y que predica la integración urbana y social de la población residente-, con una orientación ligada a la valorización del entorno y la generación de ganancias para sectores privado. En ese sentido, siguiendo a Fernández Wagner (2007), se pone de manifiesto la relación entre reproducción del capital y reproducción política, donde la presión ejercida por los sectores populares para el mejoramiento de sus condiciones de vida, es utilizada por el gobierno en la perspectiva de generar condiciones para la captación de renta urbana por parte del sector concentrado del capital.

## Bibliografía:

Arqueros Mejica, S. (2017). *La política de desarrollo de la Comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015).* Buenos Aires.

Asesoría Tutelar - Ministerio Público Tutelar de la ciudad de Buenos Aires (2014). *Procesos de urbanización de villas de la CABA. Los casos de la Villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletones.* Disponible en http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/dtn19\_urbanizacion\_en\_las\_villas.pdf.

Cuenya, B. (1992), *“Políticas habitacionales en la crisis: El caso de Argentina”*, en Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, *Revista Vivienda*, vol. 3, nº 3, México: INFONAVIT, septiembre-diciembre, pp. 36-46.

Cosacov, N., Di Virgilio, M.M., Gil, A., Gil, M., Guevara, T., Mori, M., Vitale, P. (2011). *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo*. Buenos Aires: Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, (56). Disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20120228035015/dt56.pdf.

Díaz, M. (2018) Políticas habitacionales y urbanismo neoliberal: la intervención estatal en la Villa 20, Argentina (1984-2018). En Revista de Urbanismo N°40 ISSN 0717-5051, Universidad de Chile (1-19).

Fernández Wagner, R (2007) *Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina*, en “Assentamentos informais e Moradia Popular: subsidios para politicas habitacionais mais inclusivas”, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada -IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio, Brasilia , Brasil

Lefevre, H. (1969) El derecho a la ciudad. Barcelona: Ediciones Penínsua.

Motta, Martín, et al. “Gestión y planificación por proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos de gran escala. El caso de la Re-Urbanización de Villa 20 en la CABA.”

Informe de Diagnóstico para la elaboración del Plan de Comuna 8. Dirección General de Planeamiento.

Ostuni, F. (2007) *Del FONAVI AL ‘Federal’: transformaciones socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional*. Centro de Documentación en Políticas Sociales, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Oszlak, O. (1991) *Merecer la ciudad. Lo pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires. Estudios CEDES-Humanitas.

Conjunto habitacional Piedrabuena, Mataderos, Buenos Aires, en revista "SUMMA" nº113. Junio de 1977. Buenos Aires, Argentina.

Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires [CESBA] (2017). Acerca de la integración urbanística y social en villas de la ciudad de Buenos Aires. Disponible en

http://www.bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/412.

Legislatura de la ciudad autónoma de Buenos Aires. (2012). Proyecto de Ley. Plan Maestro Comuna 8. Disponible en <https://www.legislatura.gov.ar/_pagedata/menu/images/nkwhouizpb_1502894341.3236.pdf>.

Ley N°770. BOCBA N° 1453 del 31 de mayo de 2002.

Ley N°1770. BOCBA N° 2281 del 22 de septiembre de 2005. Disponible en http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1779.html. Ley No2054.

Ley N°2980/08. BOBCA N° 3091 del 13 de noviembre de 2008. Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\_tecnica/sin/normapop09.php?id=123445&qu=c&ft=0&cp=&rl=0.

Ley N°5705. BOCBA N° 5048 del 16 de enero de 2017. Disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5705.html>

McGuirk, Justin, (2015) Ciudades radicales. Un viaje a la nueva arquitectura latinoamericana, Madrid, Turner..

Rodríguez, MC; Di Virgilio MM (2007) Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. En Documentos de Trabajo N°49. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100720101204/dt49.pdf>

Yujnovsky, O. (1992) “*Sectores populares y política estatal de vivienda (Argentina 1976-1981)*”, en Comp. “Ciudades y sistemas urbanos. Economía informal y desorden espacial” (Haydory, E. y otros).

Zapata et al. (2016) Los impactos de la política de construcción de vivienda social sobre la configuración territorial de la Ciudad de Buenos Aires (1907-2014).

1. Los proyectos que antecedieron a las adjudicaciones de viviendas para trabajadores durante el peronismo, como evidencian los proyectos experimentales ejecutados por la CNCB, evidenciaban una escala de intervención acotada (Ballent, 2009). [↑](#footnote-ref-0)
2. El fondo provenía de la contribución del 5% de empleadores y trabajadores. [↑](#footnote-ref-1)
3. El desaliento a este tipo de operatorias se plasmó en 1995 a través de la nueva Ley FONAVI N°24.464. El nuevo impulso de la modalidad “llave en mano”, tendrá lugar con el Plan Federal (2003-2015). [↑](#footnote-ref-2)
4. Las experiencias del PREVI en Perú, tanto como la Asociación de Vivienda Económica en Córdoba, se inscriben en esta corriente que cobra relevancia creciente hacia las décadas de los ‘60 y ‘70 a nivel latinoamericano. [↑](#footnote-ref-3)
5. La CMV fue creada en 1967 a partir de la Ley 17.174, y sancionada por la legislatura en el año 1971. Dicho organismo, desde el 2004, pasará a llamarse Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), de acuerdo a la Ley 1251 [↑](#footnote-ref-4)
6. Aunque el contexto en el campo disciplinar de la arquitectura, hacia finales de los años ‘60 y principios de los ‘70, se encontraba atravesado por las críticas formuladas al movimiento moderno, las respuestas ensayadas por los grupos revisionistas (Team X), no lograron revertir el perfil autoritario que marcó las operatorias. (Ballent, 2009). [↑](#footnote-ref-5)
7. En su texto publicado en Ciudades radicales. Un viaje a la nueva arquitectura latinoamericana (2015) McGuirck afirma: “(...) Piedrabuena es un ejemplo perfecto de cómo usar la vivienda social para crear una comunidad políticamente homogénea y leal al gobierno, en este caso formada por familias de militares y policías”. [↑](#footnote-ref-6)
8. Si bien se toma como fecha de finalización el momento de la entrega de las viviendas en el año ‘81, la falta de “final de obra” es un rasgo que continúa hasta la fecha, lo que plantea una relación compleja de los habitantes con el Estado para el mantenimiento edilicio, que reclaman ante las deficientes condiciones de habitabilidad. [↑](#footnote-ref-7)
9. Según Díaz (2019), la CMV construyó 53 viviendas bajo la modalidad de autoconstrucción sumado a deficientes obras de mejoramiento de infraestructura. [↑](#footnote-ref-8)
10. Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (Art. 11); Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (Art. 11); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 26). [↑](#footnote-ref-9)
11. Ley N°148: Ley de Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios. [↑](#footnote-ref-10)
12. De manera análoga al caso analizado, la Ley 403/00 ordena la reurbanización de la villa 1-11-14 (2000), al igual que la Ley 3343/09 lo dispone para la Villa 31 y 31 Bis. [↑](#footnote-ref-11)
13. Otras experiencias significativas que presentan una modalidad similar de abordaje son los casos del Barrio “Playón de Chacarita” (Villa Fraga), el Barrio “Rodrigo Bueno” (en Costanera Sur). [↑](#footnote-ref-12)
14. A diferencia de la modalidad implementada en la Villa 31 (bajo intervención de la Secretaría de Integración Social y Urbana), el IVC financia la únicamente vivienda, no el terreno. [↑](#footnote-ref-13)
15. Se trata de un cuerpo técnico formado en la carrera de Arquitectura de la Universidad del Nordeste. Este grupo ha tenido asiduos vínculos con Víctor S. Pelli. Por otro lado, gran parte de los jóvenes profesionales que integran el equipo ha cursado en su formación de grado el seminario optativo Taller Libre de Proyecto Social, a cargo de Beatriz Pedro, también discípula de V. Pelli. [↑](#footnote-ref-14)
16. La CBAS se crea en el año 2000 por medio de la Ley N° 470, con la misión de promover el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona sur de la ciudad (Arqueros, 2017). [↑](#footnote-ref-15)