

# El barrio Mugica en la ciudad de Buenos Aires: la historia de un empate entre la villa y la valorización inmobiliaria

Melina Ons<sup>1</sup>

## Resumen

El artículo analiza históricamente la reurbanización del barrio Padre Carlos Mugica, ex Villa 31, en la zona de Retiro de la Ciudad de Buenos Aires. Describe la disputa por el territorio entre la villa y el capital inmobiliario, en un área central con alto valor de suelo. A través del recorrido por distintas etapas, se examinan políticas públicas, planes urbanos y acciones colectivas entre 1930 y 2023. Se presta especial atención al ciclo 2016-2023, cuando el gobierno impulsó un programa de integración social y urbana junto con el Gran Proyecto Urbano Retiro, articulando demandas populares e intereses del mercado.

## Palabras clave

Reurbanización de villas; Grandes proyectos urbanos; Disputas por el territorio; Políticas urbanas.

## O Bairro Mugica na cidade de Buenos Aires: a história de um empate entre a favela e a valorização imobiliária

## Resumo

O artigo analisa historicamente a reurbanização do bairro Padre Carlos Mugica, antiga Villa 31, na região de Retiro da cidade de Buenos Aires. Descreve a disputa territorial entre a favela e o capital imobiliário em uma área central com alto valor fundiário. Por meio do percurso por diferentes etapas, examina políticas públicas, planos urbanos e ações coletivas entre 1930 e 2023. Dá-se atenção especial ao ciclo 2016-2023, quando o governo impulsionou um programa de reurbanização integral junto com o Grande Projeto Urbano Retiro, articulando demandas populares e interesses do mercado.

## Palavras-chave

Reurbanização de favelas; Grandes Projetos Urbanos; Disputa territorial; Políticas urbanas.





## The *Barrio* Mugica In Buenos Aires City: A History Of Stalemate Between The Slum And Real Estate Valorization

### Abstract

The article offers a historical analysis of the urban upgrading of the Padre Carlos Mugica neighborhood, formerly *Villa* 31, in the Retiro area of Buenos Aires City. It describes the territorial dispute between the slum and real estate capital in a central area with high land value. Through a review of different stages, it examines public policies, urban plans, and collective actions from 1930 to 2023. Special attention is paid to the 2016–2023 cycle, when the government promoted a program of comprehensive urban upgrading alongside the Retiro Large Urban Project, articulating popular demands and market interests.

### Keywords

Slums urban upgrading; Large Urban Projects; Territorial dispute; Urban policies.

Artigo recebido em junho de 2025

Artigo aceito em agosto de 2025

### Introducción

El presente artículo tiene como objetivo hacer un análisis histórico de un reciente plan de reurbanización para el barrio Padre Carlos Mugica, anteriormente conocido como Villa 31, ubicado en la zona de Retiro de la ciudad de Buenos Aires. Retiro forma parte del área central de la ciudad y presenta los valores de suelo más altos del distrito. Sin embargo, pese a su alto valor potencial (SMITH, 2013), es una zona relativamente poco explotada por el mercado. Existen allí una importante cantidad de tierras públicas, con usos no comerciales, que la convierten en objeto de múltiples intentos de recualificación y revalorización. A finales de los años '30 se instaló allí la que se considera una de las villas<sup>2</sup> más emblemáticas del país. Sus primeros pobladores se asentaron en un terreno de 72 hectáreas, propiedad del Estado nacional, entre las vías de una terminal de ferrocarriles y el puerto de Buenos Aires. Durante los años siguientes fue creciendo y

en la actualidad la habitan más de 45 mil personas. La población de la Villa 31 tiene una larga trayectoria de acción colectiva en defensa de la radicación, forjada como respuesta a sendos intentos de desalojo a lo largo de su historia. En términos de Nora CLICHEVSKY, Retiro es “uno de los territorios más en pugna, entre la villa y el capital inmobiliario” (CLICHEVSKY, 2003: p. 355).

El proyecto de revalorización del área cobró forma explícita desde comienzos de los años 90, cuando comenzó lo que Beatriz CUENYA (2006) denominó “Proyecto Retiro”, que es un Gran Proyecto Urbano (GPU) orientado a revalorizar la zona. Los GPUs son planes de renovación de gran escala, en los que se combinan acciones e inversiones del Estado y del sector privado, orientados a áreas degradadas, para habilitar allí mayores niveles de rentabilidad (JAJAMOVICH, 2019; CUENYA, 2011).

El GPU Retiro tuvo distintas versiones a lo largo de la historia, impulsados por distintos gobiernos en articulación con actores privados, y todas ellas incorporaron propuestas diferentes para la Villa 31, que fueron desde la erradicación total hasta la construcción de viviendas para sus habitantes, pero todos ellos fracasaron (CRAVINO, 2009; CUENYA, 2006; CLICHEVSKY, 2003; Ons, 2024). Uno de los argumentos que guía este trabajo es que la pugna por el uso del espacio en Retiro, entre la villa y el desarrollo inmobiliario, se ha mantenido en lo que Juan Carlos PORTANTIERO (1977) denominó “un ‘empate’ entre fuerzas. Alternativamente capaces de vetar los proyectos de las otras, pero sin recursos suficientes para imponer de manera perdurable, los otros” (p. 531).

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un recorrido histórico por disputa por el territorio en la zona de Retiro de la Ciudad de Buenos Aires, para comprender, más específicamente, cómo ésta se desenvolvió en el ciclo 2016-2023. El comienzo de ese período inicia con un cambio en la política urbana para esta área de la ciudad. Por un lado, porque el gobierno local inició un programa para de reurba-





nización para la villa, a partir del cual pasaría a llamarse “barrio Padre Mugica”<sup>3</sup> y, por otro, porque reactivó también el GPU Retiro. Tal como afirman CAPALBO y PERCOSSI BOSSERO (2020), en ese momento “el Estado en un mismo movimiento, aparece cediendo a demandas tanto populares –urbanizando una villa– como a los intereses de distintos capitales –liberando tierras al mercado” (p.143).

El trabajo entiende teóricamente al Estado como una relación social de dominación, en el marco de una estructura determinada. En este caso, es el capitalismo en su fase neoliberal (POULANTZAS, 1979, DEL RÍO *et al.*, 2014). Se toma la definición de POULANTZAS (1979) que concibe al Estado como la condensación material de una relación entre clases y fracciones de clase o bien la “objetivación de los conflictos y las luchas que se dan en la estructura social” (DEL RÍO *et al.*, 2014: p. 78). Las políticas públicas son así el resultado de procesos negociados o directamente conflictivos, en los que actores sociales, con intereses en tensión, movilizan estrategias y diferentes recursos para alcanzar sus objetivos (OSZLAK y O’DONNELL, 1995).

En el marco de gobiernos neoliberales, el Estado primordialmente funciona como subsidiario de los mercados, llevando adelante medidas que permiten ampliar las áreas de inversión y sus márgenes de ganancia. Pero esas medidas pueden ser resistidas y modificadas por la acción colectiva de actores sociales afectados (VON LÜCKEN Y VON LÜCKEN, 2016; HARVEY, 2013). La acción del Estado resulta, entonces, de la tensión entre dos demandas contradictorias; por un lado, debe garantizar las relaciones de producción y reproducción del capital y, por otro, limitar la lógica de ampliación de ganancias para que no condicione la reproducción de la fuerza de trabajo o genere enfrentamientos que pongan en riesgo el funcionamiento del sistema.

THEODORE *et al.* (2009) observaron estas tensiones y acuñaron el término de *neoliberalismo realmente existente*. Según esta perspectiva, las políticas neoliberales de privatización y mercantilización, nunca son implementadas de forma pura porque se desarrollan

en contextos político-institucionales conflictivos. Estas medidas se enfrentan a entramados históricos de regulaciones, prácticas consolidadas y arreglos políticos transmitidos a través del tiempo (THEODORE *et al.*, 2009). FUSTER-FARFAM (2019), por su parte, lo denomina *neoliberalismo híbrido* y afirma que en él, el Estado conserva su función subsidiaria del mercado, pero incorpora “estrategias de promoción social para otorgar mayor pertinencia contextual a sus soluciones” (FUSTER-FARFAM, 2019: p. 3).

Al marco teórico citado se suma la premisa empírica de que la organización barrial de la ex Villa 31 se forjó en torno a la resistencia a sucesivos intentos estatales de erradicación y a las demandas por su reurbanización. Partiendo de estos supuestos, la hipótesis principal es que, para poder llevar adelante una nueva edición del GPU Retiro a partir de 2016, el gobierno de la ciudad tuvo primero que dar respuesta a los reclamos históricos de reurbanización de la villa. Recuperó los antecedentes de la lucha de las organizaciones vecinales, abandonó los intentos de erradicación y adoptó una comunicación centrada en su integración social y urbana. Esto le permitió, en un primer momento, descomprimir tensiones y avanzar también en el histórico proyecto de revalorización, porque logró asegurar “el orden y el control de las poblaciones ‘excluidas’” (THEODORE *et al.*, 2009: p. 8).

Para este trabajo se desarrolló una investigación de tipo cualitativa, basada en el análisis de documentos oficiales y la realización de entrevistas en profundidad a los principales actores intervinientes. El mismo se divide en tres partes. La primera describe el *empate* histórico entre los intentos por revalorizar Retiro y la resistencia a la erradicación por parte de sus habitantes y una fuerza social multiactoral, nucleada en torno de la lucha por la reurbanización. La segunda parte analiza la etapa más reciente, entre los años 2016 y 2023, en la que el Estado impulsó el avance de los dos proyectos en disputa. Por último, se presentan las conclusiones que buscan hacer dialogar el recorrido histórico con la experiencia más reciente de la política urbana en esta zona.



## La historia de Retiro en la Ciudad de Buenos Aires, un territorio de disputas sin ganadores

### Primer tiempo: De la tolerancia precaria en democracia a los desalojos en dictaduras

Desde la instalación de los primeros pobladores de la entonces llamada Villa Desocupación a finales de la década de 1930, la ex Villa 31 creció conforme aumentaba la migración y la demanda de fuerza de trabajo en la ciudad (SNITCOFSKY, 2022). Ante las limitaciones de acceso a la vivienda por vía del mercado o del Estado mediante políticas habitacionales, muchas familias obreras se instalaron en villas y asentamientos en las principales ciudades del país. Esta dinámica, se combinaba con una tolerancia precaria por parte del Estado (GONÇALVES, 2013), que no prohibía su poblamiento ni promovía su erradicación, pero tampoco tomaba medidas para su mejoramiento, ni las dotaba de la infraestructura de servicios urbanos básicos. De este modo, a partir de comienzos de los años '40 se aceleró el poblamiento de la Villa 31 y de varias otras en Buenos Aires.

En el año 1955 un golpe de Estado derrocó al entonces presidente Perón e instauró un gobierno militar que comenzó una política de persecución y criminalización de la población en villas, continuada por diversos gobiernos dictatoriales en las décadas siguientes. Como respuesta, las organizaciones de pobladores y pobladoras conformaron una organización basada también en la identidad “villera”, por encima de la identidad de clase o del origen migrante. La misma llevó el nombre de Federación de Villas y Barrios de Emergencia (SNITCOFSKY, 2022).

Particularmente en la Villa 31, la organización se fortaleció en la resistencia a sendos intentos de desalojo. El primero fue durante el gobierno de Arturo Illia (1963-1966), que difundió un proyecto para instalar una terminal de ómnibus en Retiro que haría uso de los terrenos de la villa, lo que finalmente no sucedió. Luego, en 1966 un nuevo gobierno dictatorial desarrolló el Programa de Erradicación

de Villas de Emergencia (PEVE). En ese momento, los representantes de la Villa 31 conformaron la primera Junta de Delegados; un cuerpo unificado que la convirtió en la villa más organizada de la ciudad (SEHTMAN, 2009).

En el año 1976 se instaló en Argentina la dictadura cívico-militar más larga y violenta de su historia. Además de la suspensión del régimen democrático, el gobierno de facto desarrolló un plan sistemático de terrorismo de Estado que implicó torturas, asesinatos y secuestros, así como la persecución y criminalización de organizaciones políticas en todo el país. En lo que respecta a las villas, se realizaron desalojos masivos mucho más violentos que en gobiernos anteriores y las posibilidades de resistencia fueron mucho más limitadas, debido a la desarticulación de las organizaciones políticas, que incluyó la desaparición forzada de dirigentes (SNITCOFSKY, 2022; OZSLAK, 2018).

En la Villa 31 se ejecutó un desalojo que casi consiguió erradicar a todos sus habitantes, pero un grupo de aproximadamente cuarenta familias pudo permanecer en el lugar. El objetivo de la dictadura, además de desalojar el asentamiento, era desarrollar el plan llamado Red de Autopistas Urbanas (RAU), que exigía la expropiación y demolición de numerosos inmuebles para construir nueve autopistas en la ciudad de Buenos Aires, de las cuales solo se realizaron 2 (TAVELLA, 2016). Entre las que no se hicieron, había dos proyectadas para atravesar los terrenos que hoy ocupa el barrio Mugica<sup>4</sup> y quedaron inconclusas. Solo se construyeron algunos pilares que actualmente se pueden observar en el barrio, como muestra la Imagen 1.



**Imagen 1:** Pilar de la Autopista Costera en el Barrio Padre Carlos Mugica, año 2023



Fuente: Archivo propio

En la Imagen 1 se ve cómo, luego del retorno de la democracia avanzó la autoconstrucción en el barrio, en este caso alrededor de la gran columna en desuso.

### **Segundo tiempo: La consolidación del neoliberalismo y el primer Gran Proyecto Urbano Retiro**

El gobierno que asumió en Argentina en 1989 profundizó el modelo neoliberal que había instaurado la dictadura. En ese marco, en 1992 sancionó un decreto para promover el desarrollo del mercado inmobiliario en el área de Retiro, que suponía desplazar a la población de la Villa 31. El decreto llevó el número 602/92 y fue firmado por el entonces presidente de la Nación<sup>5</sup>. La norma definía un polígono –que incluía la villa–, transfería los terrenos públicos dentro del mis-



mo a la Comisión de Venta de Inmuebles del Estado y determinaba la privatización de tierras, la construcción de dos autopistas y, de forma implícita, la erradicación de la villa. Según el texto de la ley, el objetivo era “transformar la zona en un lugar *atractivo para la inversión inmobiliaria*” y afirmaba que “la zona descripta es de aproximadamente doscientas (200) hectáreas y *no se encuentra urbanizada*” (Texto del Decreto 602/92, el subrayado es propio). De este modo, el Estado negaba la existencia de la villa y explicitaba su posición en la disputa por el territorio, que era la de erradicar el asentamiento y disponer del espacio para fomentar la inversión privada.

Iniciaba así, de forma explícita y sancionada por ley, la primera versión del GPU Retiro (CUENYA, 2006). La misma formó parte de lo que Danial AZPIAZU y Eduardo BASUALDO (2004) denominaron “extenso programa privatizador” (p.1) y fue desarrollado por el Gobierno Nacional en la Argentina durante la década de los años ‘90 (AZPIAZU y BASUALDO, 2004). Se trató de un amplio y acelerado plan, impulsado por el gobierno nacional entre 1989 y 1999, que privatizó una multiplicidad de empresas estatales. En lo que respecta a las actividades que afectaban la zona de Retiro, “se concesionaron los ferrocarriles de carga y de pasajeros, al igual que las vías navegables troncales, los puertos, buena parte de la red vial de pasajeros, los aeropuertos, el correo postal, etc.” (AZPIAZU y BASUALDO, 2004: p. 1). Con la concesión de los ferrocarriles, el Estado renunció a operar el sistema, pero se reservó la propiedad y administración de sus instalaciones. De este modo, buena parte de la infraestructura edilicia y las tierras que usaba la empresa Trenes del Estado y que eran vecinas a la ex Villa 31, podían quedar liberadas para ser vendidas por el Poder Ejecutivo Nacional, como dispuso el citado Decreto 602 descripto anteriormente (SEHTMAN, 2009; CUENYA, 2006; CRAVINO, 2009).

Además de liberar tierras para el mercado, el primer GPU Retiro incluía la construcción de “rutas de salida del tráfico hacia el norte y el sur” (Texto del Decreto 602/92). Se refería a reactivar el proyecto





de la dictadura de instalar dos autopistas que afectaban directamente al barrio Mugica. La primera lo bordearía por el este, mientras que la segunda lo atravesaría por el medio. El Estado se disponía a usar parte de lo recaudado por la venta de las tierras para construir infraestructura que mejorase la conectividad de la zona y aumentase las posibilidades de valorización (TOPALOV, 1978).

La sanción del decreto que habilitaba el GPU Retiro reactivó la movilización de las y los habitantes del barrio Mugica, que se organizaron en torno a dos estrategias complementarias: la resistencia a la erradicación y el reclamo por la aplicación de medidas de regularización dominial (CRAVINO, 2009). Para ello, apelaron a otro plan, sancionado por el mismo gobierno dos años antes, conocido como Programa Arraigo. El mismo autorizaba la regularización dominial de asentamientos populares ubicados sobre tierras nacionales, como el caso de la Villa 31. De este modo, la tensión por el uso del territorio en Retiro asumió una dimensión legal, al materializarse en dos normativas estatales contrapuestas.

Finalmente, en 1993 dados los cuestionamientos a la erradicación de la villa y las trabas administrativas generadas, el GPU Retiro fue derogado por el Concejo Deliberante de la ciudad, opositor al gobierno nacional y no se concretó (CUENYA, 2006). Se conformó una fuerza multiactoral, en torno a la radicación de la villa, que logró impedir que el Proyecto Retiro se desarrollara por completo. Pero también se desgastó la organización interna, que se encontró desarticulada para continuar peleando por la aplicación del Programa Arraigo, por lo que esta etapa concluía, nuevamente, en empate.

### **Tercer tiempo: Desalojos forzosos para la construcción de la autopista Illia**

Si bien el primer GPU Retiro no prosperó en su totalidad, sí avanzaron los planes para construir la autopista que atravesaba la villa por la mitad, para lo cual era necesario liberar al menos una parte

del asentamiento. En 1995 el gobierno local desalojó por la fuerza y derribó con topadoras, las 35 viviendas del sector de la villa que se proyectaba como la traza de la autopista, ignorando la voluntad o el destino habitacional de quienes residían allí (CUENYA, 2006; CRAVINO, 2009). La autopista se construyó y fue inaugurada al año siguiente. Desde entonces, atraviesa el barrio Mugica por la mitad, como se observa en la Imagen 2.

**Imagen 2:** Autopista Illia sobre el Barrio Mugica, año 2011



Fuente: Infojus. Autoría: Martín Katz

En la Imagen 2 se puede observar también la cercanía de la villa con el barrio de la Recoleta, ubicado en el fondo de la imagen, al otro lado de las vías del ferrocarril, donde se aloja el sector de mayor poder adquisitivo de la Ciudad de Buenos Aires. Como contrapartida al



desalojo, el conflicto generado consolidó la organización vecinal y los vínculos políticos entre sus pobladores y otros actores políticos, académicos y religiosos de la ciudad (CRAVINO, 2009; SEHTMAN, 2009).

### **Comienzan los 2000 y la organización barrial pasa a la ofensiva**

Entre finales de los años 90 y comienzos de los 2000, producto de los modelos de ajuste y apertura económica de los años anteriores, la Argentina atravesó una enorme crisis económica e institucional. Durante todo el proceso de crisis, se produjo un debilitamiento de las estructuras de representación política, que implicó tanto a los organismos de gobierno como a los partidos tradicionales. Como en el resto de América Latina en aquella época, aparecieron nuevos movimientos sociales y organizaciones que constituyeron nuevas escenas de representación pública (SIDICARO, 2003). En ese contexto se conformó la Junta de Delegados de la Villa 31, que se consolidó como representación vecinal y fortaleció su referencia interna, haciendo posible el inicio de una estrategia más ofensiva a partir del año 2002, que incluyó propuestas concretas para la reurbanización.

La razón por la que se menciona 2002 como inicio de la estrategia ofensiva por parte de la organización vecinal es que ese año, un equipo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU-UBA), dirigido por el Arquitecto Javier Fernández Castro y otro del Departamento de Sociología y Política de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Río) dirigido por Mario Jáuregui, comenzaron un proyecto de investigación para elaborar un plan de reurbanización para la villa, en el que se involucró a la Junta de Delegados. Una vez elaborado, el cuerpo tomó el proyecto como herramienta insignia para reclamar políticas públicas concretas y generó un cambio de percepción sobre las posibilidades de radicación. Con él se fortaleció la articulación entre vecinos, vecinas y actores externos, lo que permitió que la comunidad accediera a información y herramientas técnicas para robustecer sus reclamos.

Así, el proyecto elaborado funcionó como un instrumento concreto para dialogar con las autoridades locales.

La organización barrial, fortalecida en torno al trabajo de creación de un proyecto urbano en conjunto con universidades, se articuló con otros actores políticos de la Ciudad y presentó dicho plan en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo aprobó en el año 2009, sancionando la primera ley de reurbanización para la Villa 31-31bis. La aprobación de la norma constituyó un hito fundamental en la disputa por el territorio en esa zona, como se analiza en el apartado siguiente.

### **Fin de juego: Los gobiernos de Mauricio Macri en la ciudad, de la erradicación en campaña a la sanción de la ley de reurbanización N° 3.343**

En las elecciones del año 2007 fue electo Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Mauricio Macri, del Partido Propuesta Republicana (PRO). Desde sus inicios, la gestión del PRO se identificó de manera explícita en lo político-ideológico con el modelo neoliberal (RODRÍGUEZ, 2019) y realizó reformas estructurales en el Estado, orientadas a habilitar nuevos mercados y mayores niveles de rentabilidad para empresarios y corporaciones (LOGUIDICE, 2013). En lo que respecta a la gestión urbana, se dio en este período un plan sistemático de privatización tierras, desregulación del mercado inmobiliario y sanción de normativas orientadas a la valorización del suelo. Como contrapartida, se redujeron las políticas de vivienda para los sectores populares, lo cual produjo un aumento del déficit habitacional y de la segregación espacial (CRAVINO y PALOMBI, 2015; SOCOLOFF, 2017).

Mauricio Macri, directamente vinculado al mercado inmobiliario, intentó reactivar el GPU Retiro y para ello comenzó instalando la necesidad de desalojar la villa. Durante su campaña afirmó que *“a la (Villa) 31 hay que erradicarla, porque es una zona vital para resolver los problemas logísticos del puerto”* (Diario La Nación, 23/06/2007). Una vez electo como jefe de gobierno, insistió con la remoción pero utilizando





el argumento de que las formas de autoconstrucción de sus habitantes representaban un riesgo. Declaró que *“En cualquier momento sopla un viento y vamos a tener una desgracia”* (Diario La Nación, 27/11/2008) y sostuvo que para su partido era *“prioritario detener el crecimiento del lugar, particularmente en la zona conocida como ‘Villa 31 bis’, ya que allí no existen los mínimos servicios necesarios para que los habitantes lleven una vida digna”* (Diario Clarín, 4/08/2007).

El discurso del riesgo, como el que esgrimió Mauricio Macri para el barrio Mugica al comienzo de su gestión, ha sido utilizado por distintos gobiernos en América Latina para justificar la inacción del Estado en asentamientos populares, o incluso para legitimar su erradicación (CARDOSO, LUFT y XIMENES, 2023; CARMAN, 2011). Además, el gobierno apeló a la idea de que la población villera en áreas céntricas es “intrusa” (CARMAN, 2011) y con ello buscó el apoyo de las clases medias y altas porteñas. Lo hizo impulsando en 2008 un plebiscito para que la ciudadanía decidiera el destino de las villas. Finalmente el plebiscito no se realizó, pero el gobierno logró oponer, discursivamente, los intereses de las villas con el “interés común” de la ciudad.

El hecho de que el gobierno retomara los planes de erradicación de la villa a partir de 2008, generó la movilización de sus pobladores y reencausó la organización hacia los reclamos por radicación. Como se mencionó en el apartado anterior, la organización vecinal retomó el proyecto urbanístico realizado en 2002 y elaboró con ello un proyecto de ley que fue aprobado en 2009, con los votos positivos de todos los legisladores<sup>6</sup>, incluidos los representantes del partido de Mauricio Macri (ONS, 2018). Sin embargo, la ley aprobada en 2009 no se implementó y ese fue el último acuerdo entre todas las fuerzas políticas representadas en la Legislatura porteña para la urbanización de la Villa 31.

Es decir que el gobierno de Mauricio Macri comenzó planteando la erradicación, luego apoyó la aprobación de una ley de reurbanización, pero nunca la ejecutó. Es posible suponer que la ley sirvió para desactivar el malestar generado en torno a los planteos iniciales de

desalojar la villa, sin que fuera necesario avanzar con la reurbanización en la práctica (ONS, 2018). El contenido de aquella ley era lo suficientemente amplio como para destrabar un conflicto poco conveniente en los inicios de la gestión de Macri, pero no obligaba al gobierno a invertir recursos en la reurbanización. En línea con esto, un legislador entrevistado que participó de aquel proceso sostuvo que:

Todo entró en un freezer a partir de 2009 y durante todo el período de Macri. Ahí creo que coincidimos varios en que la estrategia fue: la Ley se vota por unanimidad, porque es políticamente correcto y no le cuesta a nadie, pero de ahí a aprobar el dictamen y ya financiarlo, era otra cosa. Entonces bueno, eso durmió. (Entrevista legislador porteño, año 2023)

Como sostiene el entrevistado, posteriormente a la sanción del proyecto, la reurbanización se “congeló” y el gobierno abandonó la erradicación como opción, pero no avanzó en la transformación del barrio. Así, en lo que respecta a la tensión por el territorio en el barrio de Retiro, este tiempo de juego durante los gobiernos de Mauricio Macri en la Ciudad, también terminó en empate.

### **El período 2016–2023: comienza un nuevo juego con la puesta en marcha del Gran Proyecto Urbano Retiro y el Programa de reurbanización para el Barrio Mugica**

Hacia finales del año 2015 se produjo un cambio político en la Ciudad de Buenos Aires, que habilitó la reurbanización de la Villa 31 y, según se intentará demostrar, la reactivación del GPU Retiro. Es decir que, impulsados por el Estado, avanzaron los dos términos de la tensión por el territorio que este trabajo viene señalando. En ese momento asumieron Horacio Rodríguez Larreta como jefe de Gobierno porteño y Mauricio Macri como presidente de la Nación. Ambos formaban parte del mismo partido y este alineamiento le otorgó al gobierno local fortaleza política, pero también acceso a tierras federales en la ciudad, a recursos nacionales y a presta-







mos internacionales (ONS, 2024). En ese contexto, además de la reurbanización del, a partir de entonces, barrio Mugica, se iniciaron programas similares para otras tres villas porteñas; Rodrigo Bueno, el Playón de Fraga y la Villa 20. Era la primera vez que un gobierno de este distrito realizaba intervenciones que atendían de manera integral al hábitat popular, esto es; a la legalización de la tenencia de la tierra y al mejoramiento de condiciones urbanísticas, ambientales y habitacionales en conjunto (FERNÁNDES, 2011). Sin embargo, estudios precedentes afirman que las cuatro reurbanizaciones se relacionaban con grandes proyectos y obras de infraestructura, orientados a reestructurar las áreas en las que se insertaban y valorizar el suelo disponible (ARQUEROS MEJICA, 2019; RODRÍGUEZ, 2019; CAPALBO y PERCOSSI BOSSERO, 2020).

En este trabajo solo se abordará el caso de la villa de Retiro y en este apartado se repasa brevemente cómo avanzaron en paralelo la reurbanización de la villa con los intentos por liberar y valorizar suelo para el mercado inmobiliario. Si bien no es posible desarrollar de manera exhaustiva las características de ambos planes, se intentará realizar una breve reseña de los aspectos salientes de cada uno. El objetivo es comprender qué sucedió con el empate de fuerzas histórico que se reseñó para períodos anteriores.

### **La reurbanización del barrio Mugica: prioridad en obras para “otros”**

El programa de reurbanización iniciado en 2016 tuvo como meta desarrollar acciones en dos sentidos: 1- la relocalización de una porción minoritaria de la población, que vivía debajo de la autopista, a conjuntos de viviendas nuevas, construidas en un terreno lindero a la villa y 2- la instalación de servicios, apertura de calles, mejoramiento habitacional y regularización dominial del sector autoconstruido, también conocido como *macizo histórico*.

En lo que respecta al primer componente, las tareas para la relocalización y titularización de las viviendas nuevas se encuentran concluidas



casi en su totalidad. Los hogares que fueron relocalizados representan el 10% del total de la población y accedieron a un título de propiedad mediante el pago de una hipoteca. Las viviendas se construyeron en uno de los bordes externos del barrio, visible desde el Paseo del Bajo, una autopista construida entre 2016 y 2018 que se reseñará más adelante. La Imagen 3 muestra, a la derecha, los conjuntos nuevos y, a la izquierda, la nueva infraestructura vial.

**Imagen 3:** Paseo del Bajo y viviendas nuevas sector YPF, año 2023



Fuente: Archivo propio

El segundo grupo de acciones, aquellas orientadas a mejorar el macizo autoconstruido, presenta un avance significativamente menor. En el sector *histórico*, que aloja a la mayor parte de los residentes y no será relocalizado, se realizaron muy pocos y aislados mejoramientos habitacionales, no se avanzó de manera significativa con el plan de apertura de calles, no se completaron las conexiones a servicios públicos y no existen progresos con relación a la regularización dominial (ONS, 2024; ARQUEROS MEJICA, 2019). Esto último



no solo significa que no se entregaron títulos de propiedad en las viviendas antiguas, sino que tampoco se comenzó un proceso de catastro para identificar manzanas, parcelas, unidades funcionales y hogares en cada inmueble, que permita realizar la titularización en un futuro (ONS, 2024).

De la investigación de campo es posible concluir que, en gran medida, la diferencia de avances entre uno y otro sector se debió a falta de una hoja de ruta explícita sobre las obras a realizar en el *macizo* y a la escasa participación vecinal que promovió el Estado para la aplicación del plan. Los procesos de planeamiento para la reurbanización de barrios populares son complejos y requieren de la inclusión de su población en el diseño de las intervenciones, para poder adaptar la demanda de la regulación estatal a la realidad concreta del hábitat popular (GONÇALVES, 2013; MAGALHÃES, 2010). Sin este tipo de intercambios, la ejecución de las transformaciones encuentra rápidamente limitaciones y quedan inconclusas, como en el caso analizado.

Es habitual, por el contrario, que este tipo de proyectos priorice los conjuntos de viviendas nuevas, porque para la estructura institucional, simbólica y normativa del Estado, resultan más rápidas y sencillas de aplicar las medidas que reproducen la ciudad formal (GONÇALVES, 2013). Sin embargo, si bien pueden mejorar la calidad de vida de las poblaciones relocalizadas, también implican un impacto fuerte en sus condiciones financieras y generan desigualdades en el interior de los mismos barrios, entre quienes fueron reubicados y quienes permanecen en áreas sin regularizar. Así, en el macizo autoconstruido todavía se registran pasillos angostos y conexiones inseguras a los servicios públicos como en las imágenes 4 y 5 que se muestran a continuación.

**Imagen 4:** Pasillo del barrio Mugica, año 2023



Fuente: Archivo propio

**Imagen 5:** Incendio por mala conexión eléctrica, sector histórico del Barrio Mugica año 2024



Fuente: Urbana TV



La transformación del macizo autoconstruido no fue una prioridad en este proyecto. La misma estuvo puesta, en cambio en los conjuntos de viviendas nuevas y en otras grandes obras en áreas de borde, como la construcción de un edificio para la mudanza del Ministerio de Educación a la entrada de la villa, que se muestra en la Imagen 6.

**Imagen 6:** Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, Retiro, 2023



Fuente: Google Maps

Al respecto, un funcionario del Banco Mundial a cargo del proyecto que financió la intervención en el barrio Mugica explicó lo siguiente en una entrevista para este trabajo:

Creo que la idea era tener un fuerte *efecto demostrativo* de lo que se podía lograr. Ellos cuando solicitan hacer esa intervención –y sabiendo que la intervención tiene un costo muy alto para ser replicada en el resto de las viviendas– era porque querían tener un efecto demostrativo que sea *bien visible para la gente que venía de la autopista*. (B.M. 1, año 2019)

Es posible concluir que este “efecto demostrativo” y “bien visible” formase parte de una estrategia más de *marketing* urbano que de

transformación integral del hábitat para el conjunto de residentes del barrio Mugica (“*el resto de las viviendas*”, en la cita precedente). La prioridad en generar cambios visibles, rápidos y efectivos de la imagen de la villa hacia el exterior se asocia con lo que MONTOYA RESTREPO (2014) observa en el modelo de Urbanismo Social aplicado en asentamientos en Medellín. En él, sostiene la autora, las grandes obras funcionan más como lugares para fotos de recuerdos turísticos que como cambios estructurales. Estos lugares son para “los otros” y no para los habitantes de los asentamientos, ya que no se incluyen ni en sus necesidades prioritarias, ni en sus lógicas de construcción, ni en sus formas de vivir el espacio (MONTOYA RESTREPO, 2014: p. 218).

De este modo, los procedimientos ejecutados para la reurbanización del barrio Mugica fueron contradictorios o, cuanto menos, distantes de lo planteado por el Gobierno de la Ciudad sobre las metas de *integración social y urbana*. Así como fueron planteadas, son políticas curativas, focalizadas en obras puntuales para sectores específicos y no transformaciones estructurales tendientes a revertir la segregación espacial (SMOLKA, 2002).

Para continuar, el análisis de este proyecto se complementa con la observación a mayor escala de la acción del Estado en la zona de Retiro. Como se mencionó, en paralelo a la reurbanización, en el año 2016 comenzó una nueva versión del GPU que persiguió la privatización de grandes lotes públicos, la habilitación de desarrollos inmobiliarios, centros comerciales y turísticos y la construcción de nuevas autopistas. Pero fue diferente de las anteriores, en tanto que el GCBA incluyó la transformación de la villa como parte prioritaria del plan. En esta oportunidad el gobierno invirtió los términos del debate público. Es decir que, en lugar de presentar el GPU como una transformación que tomaba a la Villa 31 como un componente más, o incluso como una traba para su ejecución, el gobierno presentó solamente el plan de reurbanización, sin explicitar las demás transformaciones. En el apartado siguiente se detallan brevemente los hallazgos de esta investigación en ese sentido.







## **GPU Retiro (2016–2023): Privatizaciones y autopistas, pero con reurbanización**

Lo que aquí se define como GPU Retiro no fue presentado públicamente por ningún funcionario u organismo del Estado en el período posterior a 2016. Sin embargo, el aporte que busca realizar este trabajo es poner en conjunto y visibilizar la existencia de una importante cantidad de normativas, sancionadas en este período, tendientes a cumplir los objetivos de mercantilización, valorización y reestructuración del área, e incidir en la disputa por el territorio. A continuación, se repasan brevemente las principales iniciativas que permiten sostener lo antedicho.

### **Privatización de tierras públicas**

En el año 2018, se sancionó un paquete de leyes destinado a la privatización de un conjunto de terrenos que incluía el área ocupada por el barrio Mugica, y otros lotes aledaños a él. Se trataba de 12 propiedades que sumaban cerca de 87.000 m<sup>2</sup>. Tres de ellas están ocupadas por la población del barrio Mugica y otras 5 son lindantes a este último.

La noticia sobre que se privatizaba el polígono ocupado por la villa generó tensiones con sus habitantes, razón por la cual el gobierno introdujo un artículo en la ley que aclara que las parcelas donde residen los pobladores deberán ser destinadas al proceso de reurbanización. Los demás terrenos, en cambio, continuaron su habilitación de venta, mientras que el barrio los reclamaba para crear allí más viviendas o equipamiento comunitario.

El gobierno argumentaba que, vendiendo esos lotes para otro tipo de desarrollos, se fomentaría la *mixtura social*. Así lo definió un funcionario a cargo del proyecto de reurbanización en una entrevista para este trabajo:

Hoy el barrio necesita servicios, necesita comercios, necesita generar mixtura social. A mí me parece que la mixtura social,

como nosotros la estamos entendiendo, tiene que ver con no dejar que el mercado se haga cargo, sino que sea Estado el que genere esa mixtura social. El Estado y el mercado son las dos grandes fuerzas que de alguna manera configuran la espacialidad urbana. (Funcionario del proyecto de reurbanización del barrio Mugica, año 2019)

Sin embargo, sin herramientas complementarias para amortiguar los efectos del desarrollo comercial del entorno, en un área donde residen 40 mil personas en condiciones de vulnerabilidad social, económica y habitacional, los riesgos de que esa mixtura se convierta en expulsión, son altos. Antes bien, la *mezcla* promovida por el Estado, entendida como resultado de atraer emprendimientos en los bordes del barrio, podría orientarse a establecer un límite a su expansión, tanto física como cultural (ZAPATA, ET. AL, 2021).

Al cierre de este escrito, ninguno de los lotes fue privatizado por conflictos posteriores entre las gestiones local y nacional (ONS, 2024).

### **Paseo del Bajo: una nueva autopista atraviesa el barrio Mugica**

El Paseo del Bajo es una autopista que conecta los accesos norte y sur de la ciudad. La misma se inauguró en 2019 y la mayor parte de su recorrido se encuentra soterrado, pero a la altura del barrio Mugica comienza a elevarse y bordea los conjuntos de viviendas nuevas, como se observa en la Imagen 3, generando una barrera física para la urbanización.

### **Privatización y creación de suelo para el desarrollo inmobiliario Catalinas Norte //**

En 2017 se subastó un gran predio público, ubicado 10 minutos del barrio Mugica. Se trata de un conjunto de lotes que suman un total de 12ha, para los cuales la Legislatura también habilitó la construcción de torres de casi 140m de altura y 240m de ancho, para departamentos y oficinas *premium*. Al cierre de esta investigación, la ejecución de las



obras no comenzó y los terrenos se encuentran ociosos, pero el cambio de norma habilitó su revalorización al aumentar la superficie construible y permitir usos más rentables (TOPALOV, 1978).

### Transformación de la estación Terminal de ómnibus de Retiro

La Terminal de ómnibus de Retiro es la estación de transporte terrestre de larga distancia más importante del país. El Código Urbanístico sancionado en 2018 habilitó allí nuevos usos. Con ello, el gobierno llamó a un concurso para renovar la estación y transformarla en un centro turístico, hotelero y comercial, aprovechando los nuevos permisos. Finalmente, el concurso fracasó y la obra no se realizó, pero la nueva normativa contempla su realización cuando se den las condiciones.

### Distrito Quartier Puerto Retiro

Este es un desarrollo inmobiliario *premium* frente al Puerto de Buenos Aires, sobre un lote de 115 m<sup>2</sup>. Su creación se anunció en 2016 con la convocatoria a participar de un fondo común de inversión. La obra se ejecutó y en el año 2022 se empezaron a vender los primeros departamentos.

Representantes del emprendimiento declararon que su objetivo era “liderar un cambio en un sector postergado de la ciudad” (Infobae 16/01/2018) “con el turbo que nos pone la inversión pública”<sup>7</sup>. Un encargado de promocionar las inversiones enumeró públicamente los beneficios que traían los cambios que el Estado estaba impulsando en la zona e incluyó entre ellos el programa de reurbanización del barrio Mugica. Aseguró que: “estamos hablando de casi U\$S 400 millones que se le van a volcar al Barrio 31. La idea es, desde esa integración y desde esa formalidad, que la gente luego tome su decisión de mudarse como cualquier barrio, como podría irse de Boedo a Caballito o a Almagro”<sup>8</sup>. La expresión podría dar a entender que, si se efectiviza el plan de valorización, ese ya no va a ser un lugar donde le corresponda vivir a la población villera. Pero además, reconoce que la reurbanización es parte del plan de valorización del área.



## Obras dentro del barrio Mugica

Por último, existieron en esta área otros tres proyectos no realizados pero sí aprobados por ley, que afectarían directamente a la reurbanización. Son a- la construcción de una nueva traza para la Autopista Illia b- un *Parque lineal en altura* sobre la traza que quedaría en desuso y c- un edificio de oficinas sobre un terreno público que fue cedido de manera gratuita al Banco Interamericano de Desarrollo. Ninguna de las tres obras se ejecutó y a la fecha de cierre de este trabajo, se encuentran suspendidas.

Como se observa de lo expuesto anteriormente, la mayor parte de las acciones que conforman el nuevo GPU Retiro no fueron concretadas, pero los hallazgos demuestran que se consolidó un nuevo marco institucional y normativo, que habilita a reconvertir el área en cuanto se presenten las oportunidades. El tiempo se configura así como un recurso que el capital puede aprovechar de forma especulativa, lo cual constituye un privilegio del que no goza la población de bajos recursos.

## Conclusión

A lo largo de este trabajo se repasaron las tensiones por el uso del suelo entre un barrio popular y el mercado inmobiliario en el área central de la Ciudad de Buenos Aires. Los hallazgos surgen del recorrido histórico realizado, que permitió identificar un “empate” entre estas dos fuerzas en pugna, por el cual nunca habían lograron avanzar, de manera significativa, los intentos anteriores por desarrollar un GPU para la zona de Retiro, ni las acciones para la reurbanización de la ex Villa 31-31bis.

La segunda parte del trabajo se ocupó del período reciente, en el que el Gobierno de la Ciudad recuperó dicho recorrido histórico de las disputas en el área, abandonó los intentos de erradicación de la villa e inició un plan de reurbanización que denominó de *integración* social y urbana. Sin embargo, al cierre de este trabajo, nueve años después de iniciado el programa, el mismo se encuentra inconcluso, la infra-





estrutura criada es insuficiente en cantidad y calidad y se generaron nuevas situaciones de desigualdad al interior de la villa. Además, la acción estatal priorizó las medidas que generasen impacto demostrativo y quedaron inconclusas aquellas destinadas a mejorar el hábitat autoproducido, lo cual “tiene como efecto una cristalización de las desigualdades urbanas, normalizándolas y naturalizándolas” (CRAVINO 2022; p.2150). Se advierte que esto no solo representa una debilidad sino que, más grave aún, puede consolidar situaciones de precariedad que no sean atendidas en un futuro por tratarse de un barrio que aparece como *ya urbanizado* para el imaginario común.

La intervención en la villa permitió al Estado descomprimir resistencias y avanzar también en el proyecto de revalorización de su entorno. Con la flexibilidad que caracteriza a la gobernanza neoliberal, conservó su rol como facilitador de la acción del mercado, pero incorporó estrategias de promoción social que permitieron la implementación de medidas para generar rentabilidad. Así, la versión más reciente del Proyecto Retiro pudo desarrollarse porque consiguió amoldarse significativamente a las regulaciones, conquistas sociales, prácticas institucionales y acuerdos políticos establecidos con anterioridad (THEODORE *et al.*, 2009).

Para concluir, es necesario advertir que las transformaciones para revalorizar el entorno de los barrios populares, antes que mixtura social, podrían generar mecanismos de desplazamiento de la población de menores recursos. La privatización de tierras, la habilitación de grandes desarrollos inmobiliarios, la creación de autopistas que terminan siendo barreras físicas y la generación de exenciones para la instalación de comercios externos a la comunidad, funcionarían como un límite a la expansión del barrio, más que como una fuente de oportunidades. Límite que se podría convertir en riesgo de expulsión en un contexto de demanda de suelo para usos más rentables, promovida por el GPU. Aún más, si el hábitat popular no se encuentra completamente mejorado ni garantizada la seguridad en la tenencia de las viviendas.

## Referencias

ARQUEROS MEJICA. Gobernanza Neoliberal: Lectura Crítica De La Política De Villas (2015 – 2018). *Revista Pensum*, n. 4, p. 13–26, 2019.

AZPIAZU, D.; BASUALDO, E. *Las privatizaciones en la Argentina*. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2004. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/azpiazu.pdf> Acceso en: 30 set. 2025.

CAPALBO, T.; PERCOSSI BOSSERO, F. L. La urbanización de la Villa 31 en su contexto: un estado de la cuestión de la rehabilitación del barrio de Retiro (2015–2019). *Revista Cuaderno Urbano*, n. 29, p. 139–164, 2020. DOI: 10.30972/crn.29294626.

CARDOSO, A. L., LUFT, R.; XIMENES, L. *Urbanização de favelas no Brasil*. [s. l]: Letra Capital, 2023.

CARMAN, M. *Las trampas de la naturaleza*: Medio ambiente y segregación en Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.

CLICHEVSKY, N. (2003): Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, Madrid, v. 35, n. 136/137, p. 347–374, 2003.

CRAVINO, M. C. *Entre el arraigo y el desalojo*. La villa 31 de Retiro. Los Polvorines: Ed. UNGS, 2009.

CRAVINO, M. C. (2022). Desigualdades urbanas y normas para la intervención en asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires (1996–2019); *Direito da cidade*. 14; 3; pp. 2116–2153

CRAVINO, M. C., y PALOMBI, A. M. El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo*, v. 8, n. 15, p. 56–67, 2015. DOI: 10.11144/Javeriana.cvu8-15.mnpu.

CUENYA, B. *Large Urban Projects and Social Actors*: Forces supporting and opposing the production process of the Retiro Project, Buenos Aires 1991–2001. Tesis (Doctorado) – Delft University of Technology, Delft, 2006.

CUENYA, B. Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflicto de intereses: Notas sobre la experiencia argentina. In: CUENYA, B; NOVAIS, P.; VAINER, C. (org.): *Grandes proyectos urbanos*: Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Buenos Aires: Café de las ciudades, 2011.





DEL RIO, J.; VÉRTIZ, F.; URSINO, S. La acción pública en el espacio urbano: Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. **Revista Estudios Sociales Contemporáneos**, n. 11, p. 76-86, 2014.

FERNANDES, E. **Regularización de asentamientos informales en América Latina**. Washington, D.C.; Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FUSTER-FARFÁN, Xenia. "Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido". **Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales**, v. 45, n. 135, p. 43-62, 2019.

GONÇALVES, R. S. *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: Pallas: Ed. PUC-Rio, 2013.

HARVEY, D. **Ciudades rebeldes**: Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Buenos Aires: Akal, 2013.

JAJAMOVICH, G. Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de *just city*. **Cuadernos de geografía: revista colombiana de geografía**, Bogotá, vol. 28, n. 2, p. 394-407, 2019. DOI: 10.15446/rcdg.v28n2.72382.

LOGUIDICE, A. Neoliberalismo y asistencia social en la Ciudad de Buenos Aires. In: MARIN, Javier (org.). **La ciudad empresa: Espacios, ciudadanos y derechos bajo la lógica del mercado**. Buenos Aires: Ediciones del CCC, 2013. p. 147-172.

MAGALHÃES, A. F. (2010). **O direito das favelas**. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.

MONTOYA RESTREPO, N. Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos. **Estudios Políticos**, Medellín, n. 45, p. 205-222, 2014. DOI: 10.17533/udea.espo.n45a12.

ONS, M. (2018). La ley de urbanización de la Villa 31- 31bis en la Ciudad de Buenos Aires. El debate parlamentario y público en torno a su sanción y aplicación (2007-2015). **Quid** 16, 184-196.

ONS, M. (2024): Políticas públicas de reurbanización de villas y grandes proyectos urbanos - **Tesis doctoral, UBA Sociales**.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. **Estado y políticas estatales en América Latina**: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: CEDES: CLACSO, 1995. (Documento CEDES/G.E. CLACSO, n. 4).

OSZLAK, O. (2013). Del derecho a la ciudad, al derecho al espacio diferencial. **Voces en el Fénix**. Disponible en: <https://www.economicas.uba.ar/extension/vocesenelfenix/derecho-a-la-ciudad-y-derecho-al-espacio-urbano/>

PORTANTIERO, J. C. Economía y política en la crisis argentina. **Revista Mexicana de Sociología**, México, D.F., v. 39, n. 2, p. 531–565, abr./jun. 1977.

POULANTZAS, N. **Estado, Poder y Socialismo**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1979.

RODRÍGUEZ, M. C. Urbanismo “pasito a pasito”: Villas y reconfiguración de la centralidad metropolitana en Buenos Aires, Argentina. **Andamios**. México, D.F., V. 16, n. 39, p. 15–45, jan./abr. 2019. DOI: 10.29092/uacm.v16i39.673.

SEHTMAN, A. **La reproducción política de la precariedad urbana: El caso de la Villa 31 (1996–2007)**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2009.

SIDICARO, R. Consideraciones Sociológicas sobre la Argentina en la Segunda Modernidad. **Estudios Sociales**, Santa Fe, v. 24, n. 1, p. 127–152, 2003. DOI: 10.14409/es.v24i1.2507.

SMITH, N. **La ciudad revanchista**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2013.

SMOLKA, M. O. Regularización de la ocupación del suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. In: **Curso Profesional Sobre Mercados Informales, Regularización de La Tenencia y Programas de Mejoramiento Urbano**, 2002, Cambridge. Cambridge: Lincoln Institute Of Land Policy, 2002. p. 1–21.

SNITCOFSKY, V. **Historia de las villas en la ciudad de Buenos Aires: De los orígenes hasta nuestros días**. Buenos Aires: Tejido Urbano, 2022.

TAVELLA, G. (2016): ‘Las autopistas no tienen ideología’. Análisis del proyecto de Red de Autopistas Urbanas para la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar argentina (1976–1983). **Papeles de trabajo**, San Martín, v. 10, n. 17, p. 104–125, Primer semestre de 2016.

THEODORE, N.; PECK, J., BRENNER, N. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. **Temas Sociales**, n. 66, 2009.

TOPALOV, C. **La urbanización capitalista**. Cidade do Mexico: Edicol, 1978.

VON LÜCKEN, M.; VON LÜCKEN, C. La ciudad en disputa: la resistencia a la erradicación parcial de Villa La Maternidad en el marco de transformaciones urbanas en el área central y pericentral de la ciudad de Córdoba – Argentina 2003–2010. In: CONGRESO INTERNACIONAL CONTESTED\_CITIES, 2016, Madri. **Anais [...]**. Madri, 2016.



ZAPATA, M. C., GONZÁLEZ REDONDO, C., NAJMAN, M., & CORTI, F. Políticas habitacionales de mixtura social en escenarios de renovación urbana: el caso del Plan de Soluciones Habitacionales en la traza de la ex-Autopista 3, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v. 30, n. 1, p. 45–65, 2021. DOI: 10.15446/rcdg.v30n1.81574.

## Notas

- 1 Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Profesora de Sociología, Universidad de Buenos Aires. Socióloga, especialista en políticas públicas de ordenamiento territorial y acceso a la vivienda. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-8951-3897>. E-mail: [melinaons@gmail.com](mailto:melinaons@gmail.com)
- 2 Villa, es el nombre con el que se conocen en Argentina a las urbanizaciones autoconstruidas en terrenos ocupados. En otras partes de Latinoamérica se referencian con los términos de asentamientos informales o favelas en Brasil. Aquí se utilizará el término villa, barrio popular o inclusive barrio para referirnos a este tipo de urbanizaciones.
- 3 En este trabajo se usará las denominaciones “Villa 31” o “Barrio Mugica” para referirnos a la urbanización popular estudiada antes o después de 2016, respectivamente.
- 4 La Autopista Costera y la prolongación de la Av. 9 de julio –actualmente Paseo del Bajo y Autopista IIIa, respectivamente.
- 5 En 1992 la Ciudad de Buenos Aires aún no era autónoma y el Estado nacional tenía incidencia sobre su territorio.
- 6 Para ese entonces, el oficialismo del PRO ya contaba con casi la mitad de los legisladores de la cámara y la oposición se encontraba representada en una gran cantidad de partidos y alianzas. Esto le otorgaba a la bancada oficialista una gran fortaleza en las votaciones del parlamento, pero no la suficiente ya que no contaba con ninguna mayoría de manera autónoma.
- 7 Transcripción de la conferencia ante el fondo común de inversión Allaria-Argencos, 24 de febrero de 2017. La presentación completa puede verse en: [https://www.youtube.com/watch?v=PPdCDHTG-MY&list=PLRUO32M1CvrQYpSo2e\\_xf-ZHGU2jZAotrV&index=4](https://www.youtube.com/watch?v=PPdCDHTG-MY&list=PLRUO32M1CvrQYpSo2e_xf-ZHGU2jZAotrV&index=4)
- 8 Id. Nota 12.