

# La política de desarrollo de la Comuna 8 de la Ciudad de Buenos Aires (1996-2015) // The development policy of the Commune 8 of Buenos Aires city (1996-2015)

**María Soledad Arqueros Mejica**

Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Economía de la Universidad Torcuato Di Tella. Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Profesora regular de la Universidad de Avellaneda. Argentina  
[soledad.arqueros@gmail.com](mailto:soledad.arqueros@gmail.com)

**Fecha de recepción: 20/11/2018**

**Aceptación final del artículo: 10/04/2019**

**Tipo de investigación:** Tesis de Doctorado

**Palabras clave:** Desarrollo Urbano, Extractivismo Urbano, Políticas Públicas, Renovación Urbana.

**Directora del trabajo de tesis y/o proyecto de investigación:** Mercedes Di Virgilio (directora) / María Carla Rodríguez (codirectora)

**Institución:** Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**Fecha de aprobación:** 15 de marzo de 2018.

---

## El objeto de la investigación

A mediados de la década de 1990, en el contexto de autonomización de la

ciudad, el desarrollo urbano del cordón sur-suroeste reingresó a la agenda estatal. Desde la gestión de Aníbal Ibarra (2000-2006) hasta la de Rodríguez Larreta (2015-actual), los distintos gobiernos diseñaron planes, avanzaron en remodelaciones en el aparato del Estado, asignaron recursos y señalaron sus efectos positivos en esta área 'relegada' y 'pobre' de la ciudad. Sin embargo, la toma del Parque Indoamericano en 2010 y la conformación del Barrio Papa Francisco en 2014, pusieron de relieve las debilidades del "desarrollo" y evidenciaron que es un tema que continúa en agenda.

De este modo, en la tesis me propuse comprender los diversos modos en que el Estado local interviene en el espacio urbano en contextos

neoliberales y neodesarrollistas, poniendo especial énfasis en las formas de desarrollo y las modalidades de integración urbana que se promovieron a través de las políticas públicas. Para avanzar en esta reflexión, me concentré en describir y caracterizar las concepciones que subyacen a la política de desarrollo urbano y las propuestas concretas que en este marco se impulsaron. También me interesó dar cuenta de los usos y apropiaciones del espacio que promueve la política de desarrollo, y de su capacidad para morigerar (o no) la desigualdad socio-urbana. Me interesó comprender las formas en que se gestionó la política de desarrollo, dando cuenta del tipo de relaciones que establecieron el Estado, las empresas y las organizaciones sociales en ese proceso. Indagué en la manera en que los cambios de contexto y/o coyuntura incidieron política. En base a estas líneas de investigación busqué aportar a la noción de *extractivismo urbano* (Vázquez Duplat, 2017; Pintos, 2017; Svampa y Viale, 2014).

### Algunas precisiones metodológicas

En la investigación adopté un diseño metodológico cualitativo, que favoreció la flexibilidad del proceso. Me focalicé territorialmente en la Comuna 8 (Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo), que fue objeto de diversos intentos de reconversión y que concentra la mayor cantidad de villas y conjuntos de vivienda social de la ciudad de Buenos Aires. Retomé en particular cuatro intervenciones: el emplazamiento de un Polo Farmacéutico, la reurbanización de las villas 19-Barrio INTA y 20, y el gran proyecto urbano Villa Olímpica.

Estas iniciativas aparecen articuladas en el proceso de la política y en las diferentes situaciones conflictivas que tuvieron lugar en el área, al tiempo que permiten ver el juego de actores en el territorio.

El recorte temporal elegido se vincula con los tiempos de la política de desarrollo. Comienza en el año 1996, en el proceso de autonomización de la ciudad y los debates constituyentes, en donde este tema reemerge como una cuestión problemática, genera debates y reingresa en la agenda estatal. El año de cierre se definió teniendo en cuenta las últimas decisiones de política en torno al perfil y orientación del desarrollo en el área, que remiten a un proceso aún en curso. Otro criterio de peso estuvo vinculado al interés de indagar en la acción del Estado local en contextos nacionales neoliberales y neodesarrollistas. A lo largo de este extenso periodo se observan distintas formas de problematizar el asunto, disputas sobre los criterios para avanzar en la cuestión, coyunturas políticas, sociales y económicas dinámicas que van incidiendo en ese derrotero, y también concepciones y prácticas que se van imponiendo.

En total se realizaron 38 entrevistas en profundidad con habitantes de los barrios, referentes de organizaciones territoriales y de la sociedad civil, funcionarios y ex funcionarios estatales de distintos poderes y dependencias del Estado local, planificadores, estudios de arquitectura, empresas constructoras y sindicalistas. También trabajé con una diversidad de documentos, que permitieron dar cuenta del modo en que las diferentes organizaciones representan sus realidades, los

públicos a los que apuntan, los repertorios de acción que promueven y las miradas de futuro que estimulan en el marco de la política de desarrollo. Finalmente, entre los años 2009 y 2017, se realizaron observaciones en el territorio con el propósito comprender los “marcos de interpretación” que permiten a los actores clasificar su comportamiento y otorgarle sentido.

### **La perspectiva analítica y propuesta expositiva**

La perspectiva analítica elegida avanza en una lectura combinada de procesos estructurales vinculados a la reconfiguración del capitalismo y procesos de agencia relacionados a las disputas políticas territoriales por la producción, uso y goce de la ciudad (García y Rofman, 2013; Chiara, 2012; Rodríguez, 2008; Pérez, 1995, entre otros). Desde este enfoque, los actores involucrados en estos procesos -incluyendo los empresarios (Socoloff, 2015; Rougier, 2013; Beltrán, 2011; Dossi et. al., 2011)- despliegan acciones y prácticas significativas (Hidalgo et. al., 2016; Kowarick, 1996). Esto se retoma en el capítulo 1, en donde luego de recorrer los debates clásicos sobre el desarrollo urbano (Castells, 2014 [1978]; Kowarick, 1996; Singer, 1973; Germani, 1967) y sus vínculos con discusiones actuales, se amplían y profundizan los lineamientos teóricos de la tesis poniendo el foco en los procesos de acumulación estructurales (neoliberalismo y neodesarrollismo) (Gaitán, 2014; Félix y López, 2012; Gudynas, 2012; Svampa, 2011), el Estado (Bertranou, 2013; García Linera, 2010; O’ Donnell, 2008; Oszlak, 2006; Thwaites Rey, 2005; Brown y Erie, 1984) y las

políticas públicas (Laucomes y Le Galés, 2012; Rodríguez y Di Virgilio, 2011; Oszlak y O’ Donnell, 2008 [1976]; Weir y Skocpol, 1993, entre otros), y los conflictos urbanos (Melé, 2016; Cosacov; 2014; Azuela, 2014; Merlinsky, 2013, entre otros). La tesis está organizada en tres grandes ejes que permiten visualizar esto en diferentes planos y niveles.

La sección primera reflexiona sobre la configuración socio-territorial de la Comuna 8 y reconstruye los debates y discusiones que tuvieron lugar en el ámbito de la planificación. El capítulo 2 da cuenta del derrotero histórico de la urbanización del área y los cambios que atravesaron la población, los hogares y las viviendas en el periodo neoliberal y neodesarrollista en base a datos de los Censos Nacionales de 1991, 2001 y 2010. A partir de los diagnósticos y lineamientos del Plan Urbano Ambiental y del Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060, el capítulo 3 muestra los diversos modos en que se problematizó el desarrollo urbano de la comuna, las miradas que se fueron imponiendo y las soluciones propuestas para reorientarlo. El capítulo 4 continúa esa línea analítica, pero se detiene en el diagnóstico y cuerpo del - originalmente denominado- Plan Maestro de la Comuna 8, en donde se definieron varias de las intervenciones que se impulsan en la zona.

La sección segunda indaga en la política de desarrollo a través de los cambios producidos en la materialidad del Estado y la cotidianeidad de las agencias estatales. El capítulo 5 se concentra en las jefaturas de gobierno de Aníbal Ibarra (2000-2005) y Jorge Telerman (2005-2007), en cuyo marco se

crearon la Corporación Buenos Aires Sur y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad. Aunque los objetivos, atribuciones y trayectorias de estos organismos son diferentes, ambos tuvieron injerencia en la política. El capítulo 6 da cuenta de cómo fueron variando las definiciones de la política de desarrollo durante la gestión de Mauricio Macri (2008-2015), las transformaciones que se impulsaron en el aparato del Estado, y el modo en que afectaron sus capacidades para intervenir en el área.

La sección tercera se concentra en las definiciones de desarrollo y modalidades de integración promovidas por el Estado en la Comuna 8, las relaciones que establecieron actores estatales, barriales y empresariales en el territorio, los diversos conflictos que tuvieron lugar en torno al acceso, uso y apropiación del suelo y sus efectos en la política. Los cuatro capítulos que la componen se articulan y organizan en función del derrotero de la acción estatal en el área y del conflicto. El capítulo 7 retoma el proyecto del Polo Farmacéutico, que generó una fuerte disputa territorial entre distintas reparticiones estatales, empresarios farmacéuticos y habitantes y organizaciones de la Villa 20. El capítulo 8 da cuenta de los modos de intervención del Estado en el proceso de reurbanización de la Villa 20, las disputas que en ese marco tuvieron lugar y sus efectos políticos y sociales. El capítulo 9, reconstruye el proceso de radicación de la Villa 19-Barrio INTA, evidenciando cómo fueron variando las definiciones y acciones estatales en torno a la participación, el mejoramiento del hábitat y el otorgamiento de títulos de propiedad.

Por último, el capítulo 10, se concentra en el gran proyecto urbano Villa Olímpica, e ilumina los esfuerzos realizados desde el Estado para 'resolver' las contradicciones de la política y contener a los grupos heterotópicos.

### Principales resultados

El análisis evidencia que las condiciones sociales, políticas y económicas del contexto nacional neoliberal y neodesarrollista incidieron en las perspectivas, decisiones y modalidades de intervención del Estado local así como en las de actores no estatales con injerencia en la producción del espacio urbano. Esas diferencias, sin embargo, representan cambios de estrategia en la continuidad más amplia de las formas de producción, acceso y apropiación de la ciudad. A lo largo de todo el periodo se visualiza una forma de desarrollo expoliativo en donde el componente extractivista jugó un papel central. En particular se observa un proceso de sustracción de distintas capacidades y recursos a través de la política, bajo distintas formas y modalidades, que habla de una forma de desarrollo específica y en cuyo marco se reproducen las relaciones sociales en la ciudad. Esto es observable en diferentes planos, a partir de las definiciones de la política y de las acciones del Estado en el territorio.

La tesis evidenció también que estas formas de desarrollo dieron lugar a procesos de acción socio-política en cuyo marco se disputaron y negociaron los sentidos y condiciones materiales del desarrollo. En esta línea, muestra que los diferentes grupos sociales (empresarios,

habitantes y referentes de villas, funcionarios públicos) despliegan acciones significativas en base a la interpretación que realizan sobre sus oportunidades, condiciones de vida y de contexto. La política pública aparece así como un espacio dinámico, en donde distintas agencias estatales y actores (clases y fracciones de clase), con intereses, motivaciones y perspectivas diversas disputan la orientación del desarrollo en el marco de determinadas relaciones de poder. Esto a su vez puso de relieve el papel de la acción colectiva en la productividad política del conflicto social.

Por último, el análisis pone de relieve que las institucionalidades del Estado y del mercado son coproducidas y co-constitutivas del proceso histórico de urbanización. En esta línea, se observan cristalizaciones de los conflictos sociales en el aparato estatal así como en la posición y formas de intervención de sus diferentes dependencias. Sin embargo, aunque su acción tomada de manera global muestre cierta direccionalidad, se observan una serie de tensiones entre las diferentes agencias a la hora de intervenir en el territorio. Asimismo, la tesis muestra que la materialidad del Estado produce inercias en la implementación de las políticas públicas, lo que explica –en parte– que los procesos de transformación de la ciudad tengan cierta dependencia de la trayectoria.

El territorio emerge aquí como una categoría central, que permite integrar aspectos materiales y simbólicos en donde confluyen e interactúan de diversas maneras los procesos que tienen lugar en

diferentes escalas. Concretamente, éste aparece como ámbito privilegiado de la disputa política, en cuyo marco la configuración del espacio parece constituir un proceso poco lineal, conflictivo y relativamente autónomo de cualquier voluntad particular.

### Bibliografía

AZUELA, A. y COSACOV, N. (2013) "Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires". Revista *EURE*, 39[118], pp. 149-172.

BELTRÁN, G. (2011). "Las paradojas de la acción empresaria. Las asociaciones del empresariado argentino y la persistencia de las reformas estructurales". En Pucciarelli, A. (coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

BERTRANOU, J. (2013). *Capacidad estatal. Aportes al debate conceptual*. Ponencia presentada en el 7º Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, 18-20 de septiembre.

BROWN, M. y ERIE, S. (1984). "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática". En Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.

CATELLS, M. (2014 [1978]). *La cuestión urbana*. México: Siglo xxi editores.

CHIARA, M. (2012). "¿Restricciones o incentivos? Revisando las tensiones del contexto desde una caracterización del régimen de implementación". En Chiara, M. (coord.), *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.

DOSSI, M. y LISSIN, L. (2011). "La acción empresarial organizada: propuesta de abordaje para el estudio del empresariado". *Revista Mexicana de Sociología*, 73[3], pp. 415-443.

FÉLIZ, M. y LÓPEZ, E. (2012). *Proyecto neodesarrollista en Argentina ¿modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* La Plata: Editorial El Colectivo/Herramienta.

GAITÁN, F. (2014). "Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre el desarrollo en América Latina". Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.

GARCÍA LINERA, A. (2010). "La construcción del Estado". Conferencia Magistral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, presentada el 9 de abril de 2010. Buenos Aires.

GARCÍA, A. y ROFMAN, A. (2013). "Poder y espacio. Hacia una revisión teórica de la cuestión regional en Argentina". *Revista Problemas del Desarrollo*, 175[44], pp. 101-24.

GERMANI, G. (1967a). "La ciudad como mecanismo integrador". *Revista Mexicana de Sociología*, 29[3], pp. 387-406.

GUDYNAS, E. (2012). "Estado compensador y nuevos

extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano". *Nueva Sociedad*, [237], 128-146.

HIDALGO, R.; ALAVRADO, V. y SANTANA, D. (2016). "Los expulsados de la metrópoli: expolio y esquilmo en la locación de la vivienda social en la ciudad neoliberal. Una perspectiva de Santiago y Valparaíso". *Estudios Socioterritoriales*, [20], pp. 41-55.

KOWARICK, L. (1996). "Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente". *Estudios Sociológicos*, 14[42], pp. 729-743.

LAUCOMES, P. y LE GALÉS, P. (2012). *Sociología de la acción pública*. México: CEDUA-COLMEX.

MELÉ, P. (2016). "¿Qué producen los conflictos urbanos?". En CARRIÓN, F. Y ERAZO, J. (coords.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. Ciudad de México: UNAM.

MERLINSKY, G. (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CLACSO/CICCUS.

O'DONNELL, G. (2008). "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras". *Revista CLAD, Reforma y Democracia*, [39], 37-60.

OSZLAK, O. (2006). "Burocracia estatal: política y políticas públicas". *Revista POSTdata*, [11], pp. 11-56.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (2008 [1976]). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En Acuña, C. (comp.), *Lecturas sobre el*

*Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

PINTOS, P. (2017). "Extractivismo inmobiliario y vulneración de bienes comunes en la cuenca baja del río Luján". En Vázquez Duplat, A. M. (comp.) *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo- Centro de Estudios y Acción para la Igualdad-Fundación Rosa de Luxemburgo.

PÍREZ, P. (1995). "Actores sociales y gestión de la ciudad". *Revista Ciudades*, 7[28], pp. 1-15.

RODRÍGUEZ, M. C. (2008). *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

RODRÍGUEZ, M. C. y DI VIRIGILIO, M. (2011). "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial". En Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. (comps.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.

ROUGIEUR, M. (2014). "Reflexiones sobre la historia de la industria y las empresas en América Latina". *Revista de Historia Industrial*, [53], pp. 13-23.

SOCOLOFF, I. (2015). "Financiamiento global y centros comerciales en Buenos Aires: un estudio del caso IRSA". *Revista INVI*, 30[84], pp. 151-177.

SINGER, P. (1973). "Urbanización, dependencia y marginalidad en

América Latina". En Schteingart, M. (coord.), *Urbanización y dependencia en América Latina*. Buenos Aires: SIAP.

SVAMPA, M. (2011). "Extractivismo neodesarrollista, Gobiernos y Movimientos Sociales en América Latina". *Problèmes de l'Amérique Latine*, [81], 103-128.

SVAMPA, M. y VIALE, E. (2014). *Maldesarrollo. La argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.

THWAITES REY (2005). "Estado ¿Qué Estado?". En Thwaites Rey, M. y López, A. (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

VÁZQUEZ DUPLAT, A. M. (2017). *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo- Centro de Estudios y Acción para la Igualdad-Fundación Rosa de Luxemburgo.

WEIR, M. y SKOCPOL, T. (1993). "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión". En *Zona Abierta*, 63-64. Madrid.