



Políticas de vivienda de interés social del siglo XXI: entre el Estado y el mercado

Algunas notas sobre Ciudad Verde (Soacha, Colombia) y Estación Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina)

Social housing policies of the 21st century: between the state and the market. Some notes on Ciudad Verde (Soacha, Colombia) and Estación Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina)

Ana Gretel THOMASZ^{a, b} , Adriana HURTADO-TARAZONA^c y Malena RINAUDO-VELANDIA^c

Resumen

Aunque entre la política de vivienda de Colombia y Argentina hay diferencias sustantivas, en años recientes se han construido en ambos países viviendas “de interés social” para hogares de ingresos bajos y medios que presentan sugerentes puntos de contacto. Este artículo retoma investigaciones realizadas en dos grandes desarrollos urbanísticos: Ciudad Verde (CV), localizada en Soacha, al borde sur de Bogotá, y Estación Buenos Aires (EBA), erigido al sudeste de Buenos Aires.

^a Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

^b Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Ciencias Antropológicas (UBA-FFyL-ICA), Argentina.

^c Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Colombia.

✉ Thomasz: gretel2007@gmail.com

Recibido: 16 de septiembre de 2024; *Aceptado:* 16 de abril de 2025; *Publicado en línea:* 1 de junio de 2025.

Publicación del *Área de Estudios Urbanos*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani. ISSN-e: 2250-4060.

Examina las políticas de vivienda que los sustentan, el respectivo rol cumplido por el Estado y el sector privado, las concepciones sobre la vivienda que prevalecen, los modelos urbanos con los que se asocian, y algunos aspectos vinculados al habitar. En términos metodológicos, se basa en el análisis de documentos y normativas que rigen las políticas de vivienda en cuestión, y en entrevistas realizadas a funcionarios y desarrolladores. Recoge también el trabajo de campo etnográfico realizado con los habitantes de ambos emprendimientos. Se concluye que los emprendimientos urbanos edificados por las políticas de vivienda del siglo XXI estudiadas y el urbanismo que proponen se distinguen por la semejanza que presentan con los emprendimientos de mercado construidos por el sector privado destinados a clases medias acomodadas, presentando cierta impronta liberal.

Palabras claves: Vivienda de interés social; Desarrollo urbanístico; Estado; Mercado; Derecho.

Abstract

Despite significant differences in the housing policies of Colombia and Argentina, both countries have recently developed “social interest” housing for low- and middle-income households, revealing notable points of convergence. This article explores research conducted in two major urban developments: Ciudad Verde (CV) built in Soacha, on the southern outskirts of Bogotá, and Estación Buenos Aires (EBA) in the southeastern area of Buenos Aires. It investigates the housing policies underpinning these developments, the respective contributions of the state and private sector, prevailing housing concepts, associated urban models, and certain aspects of dwelling practices. Methodologically, the study is grounded in an analysis of documents and regulations governing the relevant housing policies, complemented by interviews with officials and developers. Is also grounded in ethnographic fieldwork conducted with residents of both developments. It concludes that the urban developments resulting from 21st-century housing policies, and the urbanism they propose, are characterized by their resemblance to market developments constructed by the private sector for affluent middle classes, reflecting a certain liberal influence.

Keywords: Social housing; State; Market; Right; Urban development.

Introducción

Este artículo examina dos exponentes de ciertas políticas de vivienda de “interés social” destinadas a hogares de ingresos bajos y medios, edificados recientemente en dos ciudades sudamericanas —Bogotá y Buenos Aires—. Se trata de dos grandes desarrollos urbanísticos: Ciudad Verde (CV), localizado en Soacha, al borde sur de Bogotá, y Estación Buenos Aires (EBA), erigido al sudeste de la ciudad de Buenos Aires. Explora las políticas de vivienda que los sustentan colocando el acento en el rol cumplido por el Estado y el mercado en cada una de ellas, las concepciones oficiales

sobre la vivienda que prevalecen, los modelos urbanos con los que se asocian, y algunos aspectos vinculados al habitar tales como las tensiones observables entre el espacio planificado y el espacio habitado.

El corpus de investigaciones que examina las políticas urbano-habitacionales implementadas en distintos períodos en ciudades latinoamericanas es amplio (Ballent, 2005; Borthagaray, 1986; Coulomb, 2013; De Garay, 2004; Saldarriaga Roa y Carrascal, 2006) pero no abundan las pesquisas sobre iniciativas recientemente desplegadas en ciudades como Bogotá y Buenos Aires. Haciendo abstracción de sus discrepancias —pues se trata de urbes con culturas políticas y urbanas diferentes—, se observan algunas interesantes convergencias en los emprendimientos estudiados, las políticas asociadas y las prácticas de sus residentes.

El poblamiento de CV comenzó en 2010 y el de EBA, a finales de 2019. En ambos casos, el proceso fue paulatino y gradual. Por su originalidad, extensión y escala, los dos emprendimientos llamaron profundamente la atención de las autoras. En Colombia, el Estado habilitaba la construcción de una inmensa ciudadela de interés social cuya concepción reenviaba a los barrios cerrados o semi-cerrados habitados por las clases medias acomodadas. Mientras que, en Argentina, el Estado levantaba un extenso y elegante barrio compuesto de amplios parques y variadas edificaciones que, en algún punto, remitían a torres-jardín, y que estéticamente marcaba también una ruptura con el entorno urbano en el que se insertaba. Se trataba de distinguidos emprendimientos para sectores de ingresos medios y bajos que despertaron nuestro interés y curiosidad socio-antropológica: ¿qué concepciones acerca de la vivienda y la vida urbana sustentaron su planeación y edificación? ¿qué factores contribuyeron a que los gobiernos de dos países tan diferentes adoptaran esa modalidad —el gran desarrollo urbanístico— a la hora de fomentar el acceso a la vivienda a sectores medios y bajos? ¿a qué modelos urbanos reenvían? ¿cómo están transformándose hoy los estándares y las cosmovisiones sobre la vivienda de interés social?

Metodología

El artículo se sustenta en el análisis de documentos, decretos y normativas que rigen las políticas de vivienda estudiadas, y de materiales de difusión de los desarrollos urbanísticos en cuestión. Además, retoma entrevistas realizadas a funcionarios y desarrolladores. Asimismo, recoge el trabajo de campo etnográfico desplegado junto a los habitantes de esos espacios. Develar cómo llegaron a convertirse en residentes de sendos emprendimientos, sus concepciones sobre la vivienda y el Estado, sus opiniones

sobre los barrios “de interés social” y la integración socio-urbana, son algunos aspectos indagados en las entrevistas realizadas en ambos espacios.

En CV, la investigación se desarrolló entre 2015 y 2017 como parte de una tesis doctoral (Hurtado Tarazona, 2018), que tuvo actualizaciones en 2021 y 2022. La revisión documental de planes, leyes y artículos de prensa se complementó con visitas al “parque de ventas” de la ciudadela, asistencia a conferencias y eventos en los que se presentaba el macroproyecto. Las representaciones de los residentes se aprehendieron a través de entrevistas, visitas a viviendas, conversaciones a través de Facebook y WhatsApp. Se realizaron 35 entrevistas en profundidad y se mantuvieron intercambios sostenidos por redes sociales con otros 120 residentes. Se efectuaron, además, observaciones sostenidas en los espacios públicos, eventos y celebraciones.

En EBA, la pesquisa comenzó en 2019 y aún se encuentra en curso. Se realizaron cinco entrevistas a funcionarios y profesionales de PROCREAR—política de desarrollo territorial, urbano y habitacional que busca mejorar las condiciones de acceso al hábitat. Se efectuaron 20 entrevistas abiertas a residentes y se aplicó una guía breve en el espacio público (a alrededor de 20 adjudicatarios). Se mantuvieron conversaciones informales y desarrollaron actividades de observación con y sin participación en el espacio público.¹

Ambas pesquisas se efectuaron en forma independiente y fueron posteriormente puestas en diálogo.² Partimos de la estrategia a la que Montero y Baiocchi (2022) denominan comparación a posteriori, en donde los casos se seleccionan después de que la investigación se realiza por el potencial que puede arrojar la comparación de sus resultados. Profundizamos en la productividad, desde un punto de vista teórico, que nos brinda esta comparación.³ A su vez, siguiendo a Giglia y Duhau (2008)

¹ Entre los edificios que componen EBA se encuentra una sede de la Facultad de Filosofía y Letras (el Centro de Innovación y Desarrollo para la Acción Comunitaria Universidad de Buenos Aires) que impulsa acciones de extensión universitaria en el área. Allí desempeña actividades una de las autoras de este escrito. Dichas acciones constituyeron también un aporte para elaborar este artículo.

² Los ejes de trabajo delineados por Hurtado Tarazona en su tesis doctoral influyeron en el estudio que desarrolla Thomasz en EBA. Hurtado Tarazona realizó una estancia en la Facultad de Filosofía y Letras en 2016, cuando la investigación en CV aún se encontraba en curso y EBA comenzaba a edificarse. En tanto que Thomasz efectuó en la Universidad de los Andes una estancia en 2023 con el objeto de intercambiar puntos de vista sobre CV y EBA y las políticas asociadas.

³ En los últimos años, los estudios urbanos comenzaron a explorar nuevas formas de aproximarse a los métodos comparativos a fin de resolver las limitaciones que produce el hecho de que la teorización sobre lo urbano se limite a la confrontación de un conjunto reducido de ciudades con características similares. McFarlane (2010), Teo (2022) y Robinson (2016) destacan los nuevos conceptos que aportan. Según Peck y Theodore (2012), este acercamiento busca generar una abstracción o teorización de nivel medio.

consideramos a los desarrollos urbanísticos en cuestión como *ciudades*, es decir como entornos urbanos que presentan regularidades y que resultan comparables entre sí.

Las grandes metrópolis y sus “ciudades”

En el plano teórico-metodológico, se retoman aportes de Giglia y Duhau (2008), cuyas investigaciones sobre Ciudad de México contienen fecundas contribuciones para efectuar ejercicios comparativos.

Según los autores, la complejidad y heterogeneidad que presentan las metrópolis contemporáneas es tan notable que, a fin de asir prácticas y representaciones sobre lo urbano, es conveniente posar la mirada en ciertos espacios urbanos específicos, a los que denominan *ciudades*. Al interior de cada “ciudad” sí es posible identificar regularidades, lógicas de uso, “órdenes” y códigos de urbanidad característicos, basados en reglas locales *sui generis* (Duhau y Giglia, 2008, p. 15). Las grandes metrópolis están compuestas por cierto número de *ciudades* más o menos diferenciadas cuyas tipologías edilicias, espacios públicos, usos y prácticas, pueden ser etnográficamente aprehendidas.

Las distintas *ciudades* que se perfilan como significativas en cada metrópoli suelen estar en relación con la manera en que el espacio urbanizado es producido y planificado. Es probable que al interior de un “barrio de invasión” o “villa miseria” imperen códigos de urbanidad, prácticas y usos del espacio más o menos recurrentes. Lo mismo vale para los fraccionamientos o barrios cerrados habitados por las clases medias o altas y para los conjuntos de interés social destinados a los sectores populares o las clases medias.

Tanto CV como EBA pueden ser comprendidos como *ciudades*: como entornos urbanos relativamente homogéneos pasibles de ser explorados en los términos propuestos por Giglia y Duhau. Se trata de dos grandes emprendimientos urbanos abiertos o de libre acceso pero que contienen algunos sub-espacios o conjuntos de acceso restringido.

En la misma línea, es posible interrogarse además por los modelos urbanos asociados a CV y EBA. Giglia distingue dos tipos ideales: la *ciudad moderna* y la *ciudad contemporánea*. La primera reenvía a las metrópolis industrializadas estructuradas en base a la intervención del Estado y el urbanismo funcionalista. Sus espacios favorecieron el encuentro y la integración entre sujetos diferentes —en términos de clase social y culturales—. Mientras que los entornos urbanos de las ciudades contemporáneas se configuran para atraer ciudadanos homogéneos. Se trata de urbes desindustrializadas atravesadas por la “lógica de la fragmentación” (Donzelot, 1999) y los intereses del

sector privado en mayor medida que el modelo anterior. Si el primer modelo se asocia al Estado de Bienestar, asentándose en una concepción de la ciudadanía como sujeto de derechos y obligaciones; la ciudad contemporánea tiende a presentar a la vivienda como una mercancía y a producir urbanismo y ciudadanos imbuidos de la racionalidad liberal.

Los grandes —y hoy mayormente deteriorados— conjuntos habitacionales de interés social para trabajadores asalariados edificados por el Estado después de la segunda Guerra Mundial, y los barrios privados o condominios cerrados construidos hoy por empresas desarrolladoras privadas, son característicos de ambos modelos urbanos: la ciudad moderna y la ciudad contemporánea respectivamente.

Ciudad Verde y Estación Buenos Aires: Estado y sector privado

CV y EBA se destacan por su magnitud y porque fueron concebidos como emblemas de las nuevas políticas de vivienda puestas en marcha por el Estado en Colombia y Argentina en los primeros decenios del siglo XXI.

El Macroproyecto de Interés Social Nacional CV se extiende sobre una superficie de 328 hectáreas, de las cuales 57 son espacio público. Se erige en Soacha, un municipio colindante de Bogotá localizado al suroccidente de la ciudad, en una zona periférica rodeada de asentamientos de origen mayormente informal como Ciudad Bolívar y Bosa. En la frontera entre Soacha y Bosa se encuentra el acceso al Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá (Ver [Figura 1](#)).

El desarrollo urbanístico EBA se ubica en un terreno de 20 hectáreas aproximadamente. Más de la mitad de la superficie de EBA, el 65 %, corresponde a espacio público: áreas parquizadas, calles y veredas. Se localiza al sudeste de la ciudad de Buenos Aires, en el límite entre los barrios de Barracas y Parque Patricios, y en las proximidades del estadio de fútbol del club Huracán, la Villa 21-24 y el ex Núcleo Habitacional Transitorio Zavaleta. Un área periférica mayormente transitada por los sectores populares que la habitan (ver [Figura 2](#)).

CV es un proyecto-bandera de la política de vivienda colombiana. Su realización fue anunciada en 2008 durante la presidencia de Uribe. Fue el primer “Macroproyecto de Interés Social Nacional” (MISN), una figura creada por el Gobierno Nacional en el Plan de Desarrollo 2006-2010 (*Ley N° 1151/2007*) para agilizar la disponibilidad de suelo urbanizable, contener el déficit cuantitativo en materia de vivienda y dinamizar el sector económico traccionado por el ramo de la construcción. (*Resolución N° 1577/2008*



Ciudad Verde son 49.500 Viviendas de Interés Prioritario (VIP) y Vivienda de Interés Social (VIS), 328 hectáreas y cerca de 200.000 habitantes. Una pequeña ciudad dentro de la ciudad.

FIGURA 1. Ciudad Verde y la “ciudad informal” alrededor
Fuente: Cartilla Minvivienda.



FIGURA 2. Vista parcial de algunos sectores de Estación Buenos Aires junto a Estadio del club Huracán

Fuente: Periódico Sur Capitalino

del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia).⁴ Promover el desarrollo social y urbano, favorecer el ascenso social garantizando el acceso a hogares a sectores de bajos ingresos, y construir una clase media a través de la adquisición vivienda en propiedad, fueron otros objetivos subsidiarios de aquellos (Hurtado Tarazona, 2018).

A semejanza de CV en Bogotá, EBA es la intervención de mayor envergadura en materia de vivienda realizada por el Estado en la ciudad de Buenos Aires en los últimos cuarenta años. Fue levantado entre 2015 y 2019 en el marco de la operatoria Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR). Este fue lanzado en 2012, durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015).

Como la iniciativa bogotana, PROCREAR se orienta a resolver la problemática del déficit habitacional y traccionar el desarrollo económico generando “empleo genuino”. El Decreto N° 902/2012 del Poder Ejecutivo Nacional, que lo creó, hace fuertes referencias a las necesidades de asegurar el acceso a una vivienda digna a distintos sectores sociales y generar empleo promoviendo el sector de la construcción. Invoca al artículo 14 bis

⁴El ramo de la construcción es caracterizado como una de las cuatro “locomotoras” del desarrollo en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

de la Constitución Nacional, que determina la incumbencia del Estado en materia de seguridad social, explicitándose que el acceso a la vivienda digna es uno de sus componentes. A través de PROCREAR se edificaron distintos desarrollos urbanísticos en diversas regiones del país, y se financiaron otras iniciativas enmarcadas en variadas líneas de crédito.

Si en Argentina, la puesta en marcha de PROCREAR fue una iniciativa del Estado, en Colombia, la aprobación de la disposición que habilitó la construcción de Macroproyectos respondió tanto al interés del Estado como del sector privado: fueron las grandes empresas constructoras y desarrolladoras privadas las que promovieron y apoyaron la normativa. El propio Presidente de la empresa desarrolladora a cargo de CV, Amarilo S.A, la fomentó desde el cargo que desempeñaba en la Cámara Colombiana de la Construcción dado el rédito económico que podría generar. Según su testimonio, CV fue resultado de una “alianza público-privada perfecta”.⁵

La necesidad del sector público de construir viviendas a gran escala unida a los beneficios económicos que podía representar al sector privado, sentaron las condiciones para que distintos actores pudieran articular intereses y dar existencia material a la ciudadela: el Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental y el del Municipio de Soacha, la empresa desarrolladora (Amarilo S.A), más las siete empresas constructoras que se encargarían de desarrollar los distintos conjuntos residenciales, y las familias dueñas de los terrenos. Estos últimos fueron adquiridos por la empresa desarrolladora a cinco familias que eran propietarias de las 328 hectáreas de tierra —en ese entonces, tierra rural—. Las tierras así adquiridas requirieron de un cambio de uso, desde suelo rural a urbano, y de negociaciones con los gobiernos locales para la repartición de las cargas urbanísticas y el desarrollo de vías externas.

A diferencia de CV, la edificación de EBA no requirió de la compra de tierra privada. La operatoria PROCREAR se basó en la conformación de un fondo fiduciario con recursos públicos provenientes del fondo de garantía de sustentabilidad de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Tesoro Nacional. Siendo El Banco Hipotecario S.A el organismo responsable de administrar los recursos del fondo fiduciario (*Decreto 902/2012*).

EBA se construyó sobre antiguos terrenos de uso ferroviario pertenecientes al Estado Nacional adyacentes a las vías del Ferrocarril Belgrano Sur. Otros emprendimientos edificados por PROCREAR en otras zonas se basaron también en la incorporación de tierras fiscales, terrenos ferroviarios desafectados o de las fuerzas armadas: era el Estado Nacional quien aportaba el suelo. La creación de la Agencia de Administración

⁵ Presentación del presidente de Amarilo en la Tertulia del Combo 2600 “La visión privada del urbanismo: Ciudad Verde y otros proyectos de vivienda”, 28 de julio de 2015.

de Bienes del Estado (AABE) resultó fundamental, ya que posibilitó la puesta a disposición de tierras para su ejecución.

Los terrenos aledaños al Ferrocarril Belgrano Sur fueron incorporados al fondo fiduciario PROCREAR y re-zonificadas por medio de la *Ley N° 4474/2012* de la Ciudad de Buenos Aires que habilitó la edificación del emprendimiento, con la previa adaptación a la normativa local. Según entrevistas realizadas a funcionarios de PROCREAR, alrededor de 500 viviendas planificadas en el proyecto original no pudieron ser construidas porque la normativa de la ciudad establece que, en emprendimientos de este tipo, el 65 % de la superficie debe destinarse a espacio público.

Aunque PROCREAR es un programa comandado y financiado por el Estado, delega la construcción de los emprendimientos en el sector privado. Intervinieron en la obra de edificación de EBA cinco empresas constructoras, que resultaron ganadoras de los concursos de proyectos y precios convocados por el sector público.

Se vislumbra así el rol diferencial cumplido por el Estado y el sector privado en CV y EBA. El sector público estuvo presente desde un inicio en la concepción de CV casi en pie de igualdad con el sector privado: el interés de este último en que la *Ley de Macroproyectos* se aprobara confluyó con la preocupación del Estado por abordar la problemática habitacional. El Estado generó las condiciones para que CV se levantara, pero no produjo directamente las viviendas. En EBA, el sector privado —las empresas constructoras ganadoras de las licitaciones— jugó un rol importante pero subordinado al Estado Nacional que, como se detallará, determinó los lineamientos generales del proyecto además de aportar el suelo y los fondos.

Políticas públicas: entre el derecho y la mercancía

Ciertos cambios constitucionales, legislativos e institucionales que afectaron al ordenamiento político en Colombia entre finales del siglo pasado y comienzos del siglo actual, por una parte, así como los cambios legislativos e institucionales derivados de la alternancia en la gestión del gobierno nacional en Argentina, dieron lugar a vaivenes y tensiones entre el reconocimiento de la vivienda como un derecho y su tratamiento como una mercancía: ninguna de las dos concepciones parece haberse impuesto por completo sobre la otra.

No obstante, en Colombia, el esquema de complementación entre el sector público y el privado ha permanecido más estable que en Argentina, en donde las marchas y contramarchas en la operatoria PROCREAR y las oscilaciones en la concepción de la vivienda como derecho y mercancía han sido una constante. El rol preponderante que

asume el Estado en este último caso hizo que las políticas de vivienda se encontraran más expuestas a transformaciones con cada cambio en la gestión del gobierno nacional. En contraste, el rol relevante del sector privado en Colombia en la producción de vivienda de interés social, la ha mantenido más al margen de esas oscilaciones.

El macro-proyecto Ciudad Verde: una política de vivienda mercantilizada

En Colombia, los cambios adoptados en la década de los 1990 dieron lugar al reconocimiento de la vivienda digna como un derecho, incorporado al *Artículo N° 51 de la Constitución Política de 1991*. Sin embargo, se observa una tensión entre ese reconocimiento y el importante papel concedido por el Estado al sector privado, que tiende a gestionarla como una mercancía.

Fue la *Ley de Viviendas de Interés Social: Ley N° 3/1991*, la que permitió el desmonte de las entidades de producción de vivienda nacional y su reemplazo por el mecanismo de subsidio directo a la demanda (Hurtado Tarazona, 2018). Por otra parte, como se señaló, fue la *Ley de Macroproyectos* aprobada en 2007 la que abrió un enorme espacio al sector privado en materia de edificación de viviendas para sectores medios y bajos. La concatenación de ambas normas condujo en la práctica a que la vivienda fuera producida por el sector privado —por empresas desarrolladoras, como lo es AMARILO S.A en el caso que nos ocupa— y vendida luego a los hogares a través de la financiación parcial por parte del Estado (Rodríguez y Sugranyes, 2011).

En CV, el financiamiento público o “subsidio a la demanda” se dividió en tres grandes grupos, en los que se encontraba segmentada la política de vivienda colombiana: subsidio a personas en “situación especial de vulnerabilidad”, subsidio para Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y subsidio a Vivienda de Interés Social (VIS). El primer grupo atendía a población en condiciones de pobreza extrema o desplazamiento afectada por desastres naturales o emergencias. Se le asignaba vivienda “gratuita” o totalmente subsidiadas. A las personas con cierta capacidad de ahorro que percibían ingresos inferiores a dos salarios mínimos —lo que representa el 26,8 % de los hogares colombianos—, se les ofrecía el subsidio para Vivienda de Interés Prioritario (VIP). El apoyo económico Vivienda de Interés Social (VIS) se dirigía a la “clase media”, vale decir a hogares que percibían entre dos y cuatro salarios mínimos. En estos dos casos (VIP y VIS), los hogares recibieron un “voucher” de subsidio equivalente a un porcentaje del precio total de la vivienda, que para cada rango tiene un tope de precio. El financiamiento parcial extendido por el Estado se combinaba generalmente con créditos hipotecarios y ahorro personal de los hogares.

Aunque la “asistencia económica pública” a las familias beneficia enormemente al sector privado —más exactamente a las desarrolladoras que construyen los emprendimientos— por cuanto amplía el universo de potenciales compradores, ayudando al “cierre financiero” de los hogares para comprar una vivienda, ambas instancias operan en forma relativamente independiente. El Estado interviene en forma indirecta, asistiendo económicamente a las familias o personas interesadas en adquirir viviendas “libremente” en el mercado.

Impera así un modelo semi-mercantilizado en el que el sector privado se ocupa del diseño y la planificación de los emprendimientos, y de la ejecución y comercialización de las unidades habitacionales, las que son ofrecidas en el mercado tal como es ofrecido cualquier otro emprendimiento inmobiliario privado destinado a otros sectores sociales. El Estado adquiere un rol preponderante al inicio, actuando como facilitador del mercado —al generar las condiciones para que el sector privado construya y gestione las viviendas— y al finalizar todo el proceso, apoyando económicamente a las familias u hogares que, de otro modo, no podrían solventar la compra de los inmuebles. En síntesis, fija las condiciones para hacer efectivo el derecho a la vivienda, pero no la produce directamente: ha delegado esa tarea en el sector privado de suerte que la producción de vivienda —incluyendo la compra de terrenos, la edificación, la publicidad y la comercialización de las unidades habitacionales— pasó a estar en manos de empresas privadas.

Estación Buenos Aires: de derecho a mercancía

Cuando comenzó a edificarse, EBA se perfilaba como uno de los máximos emblemas de PROCREAR en la ciudad de Buenos Aires. Prevalecía entonces una concepción de la vivienda como derecho, y del Estado como principal agente para concretarlo. Un agente que hacía todo lo que tenía a su alcance para que cada vez más ciudadanos pudieran acceder a la “casa propia”: colocaba tierras fiscales a disposición, formaba equipos técnicos y habilitaba el acceso al crédito hipotecario a familias trabajadoras y de clase media con tasas de interés subsidiadas.

Según el esquema vigente hasta 2015 —que finalmente no llegó a aplicarse en el caso de EBA pero sí en el de otros emprendimientos PROCREAR anteriores—, durante los primeros cinco años de devolución del crédito, la tasa de interés anual era fija, ubicándose en un rango que iba del 2 al 14 % (Elinbaum y Barenboim, 2018). Su valor dependía de los ingresos familiares e iba segmentándose acorde al monto de estos últimos, siendo el ingreso inferior equivalente a dos salarios mínimos aproximadamente, al que correspondía un ajuste de solo el 2 % anual. El monto superior rondaba el equivalente a seis salarios mínimos aproximadamente, siendo su

tasa de interés cercana al 14 %. A partir del sexto año, la tasa era variable, realizándose el ajuste en función de las variaciones en el salario: por Coeficiente de Variación Salarial. El acceso a la vivienda quedaba así protegido de las fluctuaciones de la economía y las leyes del mercado, ya que la devolución del crédito se efectuaba a tasas de interés previsibles y notablemente bajas.

Entre 2012 y 2015, la asignación de las viviendas se realizaba por sorteo entre familias que previamente se inscribían (Cosacov y Segura, 2017, p. 149) debiendo cumplir algunas condiciones básicas tales como: no poseer otra vivienda, ser argentino/a o extranjero con residencia permanente en el país, tener entre 18 y 64 años. Como lo afirman Cosacov y Segura, se trató de un crédito novedoso y de gran escala, orientado fundamentalmente a sectores medios que no tenían acceso al mercado hipotecario, entre cuyas cualidades se destacaron la extensión del plazo de pago a 30 años, la relación cuota-ingreso hasta el 40 %, la potencial inclusión de trabajadores que no se encontraran en relación de dependencia, entre otras (Segura y Cosacov, 2019, p. 2)

En EBA, el Estado intervino tempranamente, para posibilitar que las familias que residían en condiciones precarias en los ex terrenos ferroviarios en los que se levantó el emprendimiento pudieran acceder a viviendas allí. A esos hogares les fueron asignadas unidades localizadas en los edificios más económicos y bajos, que no cuentan con ascensor, y créditos con condiciones favorables acorde a su nivel socioeconómico.

No obstante, en 2016, luego de que una nueva gestión se hiciera cargo del gobierno nacional —la Alianza Cambiemos, encabezada por el Presidente Mauricio Macri (2015-2019)—, aspectos relevantes de PROCREAR fueron modificados. Se impusieron nuevas exigencias para acceder a las unidades habitacionales, incrementándose los niveles de ingresos requeridos. El sistema de devolución del crédito basado en tasas de interés subsidiadas fue eliminado y se introdujo una nueva fórmula, las Unidades de Valor Adquisitivo (UVA) y/o Unidades de Vivienda (UVIs). Modalidad que, en líneas generales, ajusta el capital o el monto adeudado en función del nivel de inflación: más exactamente del Coeficiente de Estabilización de Referencia —CER—o Índice del Costo de Construcción (*Decreto N° 146/2017 del Poder Ejecutivo Nacional*).

Además, la nueva gestión de gobierno dio intervención al Estado local, de modo que el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y el Banco de la Ciudad pasaron a ser los organismos públicos responsables de la adjudicación de los créditos, eliminándose el mecanismo de asignación por sorteo público. Los procesos de inscripción y selección pasaron a depender de dichos organismos.

El nuevo gobierno, de inspiración e ideario liberal, en cuya primera plana se contaban reconocidos empresarios devenidos en funcionarios públicos, transformaba así los lineamientos del programa, dando lugar a un sistema más inspirado en la

racionalidad del mercado. Se colocaba ahora el acento en la eficiencia y el recupero del capital invertido, y se imponía una nueva concepción de la vivienda que hibridaba su concepción de derecho con la de mercancía.⁶ El ajuste de la cuota desde el salario al índice de inflación da cuenta de su parcial equiparación a otros bienes de mercado.

Así, aunque gran parte de las personas o familias adjudicatarias se habían interesado por inscribirse en PROCREAR durante el segundo mandato de la Presidenta Kirchner (2012-2015), finalmente en EBA el otorgamiento efectivo del crédito aconteció de 2016 en adelante, con la Presidencia de Macri —quien como se indicó, transformó algunos ejes clave de la operatoria—.

Un nuevo gobierno electo democráticamente asumió a finales 2019. La nueva gestión, a cargo de Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner (2019-2023) volvió a modificar los lineamientos de PROCREAR en sintonía con los originalmente planteados en 2012 que se fundaban en la concepción de la vivienda como derecho: *Decreto N° 643/2020 del Poder Ejecutivo Nacional*. La nueva fórmula de actualización crediticia quedó vinculada a la variación salarial primero. Posteriormente, se arribó a una “solución de compromiso” que articuló ese índice con el de la inflación: la fórmula HogAr primero y Casa Propia⁷ después, reemplazaron a los “créditos UVA”.⁸ La adjudicación de viviendas a través de la intervención de los sindicatos nucleados en las dos centrales de trabajadores —la Confederación General del Trabajo y la Central de Trabajadores Argentinos— fue otra innovación relevante.

Diseño urbano

El propósito tras la planificación de CV y EBA fue generar urbanizaciones integrales y no solamente construir viviendas. En lo que respecta a su planeación e imagen visual, CV y EBA tensionan lo que se ha considerado “vivienda de interés social” en el modelo de ciudad moderna, distanciándose de los grandes complejos habitacionales edificados por el Estado en América Latina en la segunda mitad del siglo XX. Aunque constituyen “barrios” de interés social “abiertos”, con espacios públicos accesibles a no residentes,

⁶Otras modificaciones fueron la designación del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda como organismo que preside el Comité Ejecutivo del fideicomiso, y la incorporación de recursos provenientes de organismos multilaterales de créditos (*Decreto N° 146/2017 del Poder Ejecutivo Nacional*). El nivel de ingresos se combinó además con un sistema de puntajes que ponderaba situaciones de vulnerabilidad. Por razones de espacio no podemos extendernos sobre estos aspectos.

⁷Casa Propia. PROCREAR Desarrollos Urbanísticos. Bases y Condiciones (2022). Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda, Ministerio de Economía.

⁸El índice Casa Propia considera tanto el promedio del Coeficiente de Variación Salarial (CVS) como el promedio de inflación (el CVS se toma con un aforo igual al 0,9).

en el plano de lo simbólico reenvían a ciertos emprendimientos urbanos edificadas por la iniciativa privada propios de la ciudad contemporánea tales como barrios o condominios cerrados, torres-jardín con amenidades, que constituyen una tendencia en boga para las clases medias tanto en Buenos Aires como en Bogotá.

En CV, la planeación estuvo mayormente en manos del sector privado mientras que en EBA la acción del Estado se articuló con la privada.

CV es una ciudadela compuesta por más de 50 conjuntos residenciales, la mayoría torres de apartamentos de seis pisos, de entre 41 y 64 metros cuadrados. El acceso a cada conjunto residencial es restringido a los propietarios, pero el espacio público entre conjuntos es de libre acceso. Tiene parques lineales, ciclovías, redes eléctricas subterráneas, equipamientos públicos y privados, como colegios y jardines infantiles, y centros comerciales. A diferencia de Bogotá, que cuenta con 4.8 metros cuadrados de espacio público por habitante, la ciudadela tiene aproximadamente 12,4. Su diseño se basó en preceptos del “nuevo urbanismo” estadounidense bajo el cual se planificaron ciudades de usos mixtos, que tuvieran todo lo necesario para la vida urbana dentro de su ámbito (Hurtado Tarazona, 2018). Según el presidente de la empresa desarrolladora que lo creó, CV retomó algunas características de las mejores experiencias de ese país (ver Figura 3).⁹

Fue promovida como “una ciudad dentro de la ciudad”, aunque queda fuera del límite urbano. Se construyó sobre un “gran vacío urbano”, lo que para los desarrolladores era una situación óptima. El gran terreno plano rodeado por lomas se presentaba como un espacio para ser modelado con las aspiraciones de orden y “desarrollo”, la racionalidad de la planeación y el deseo utópico de construir espacios controlados (como se observa en la Figura 4).

EBA se destaca por la amplitud de los espacios verdes y públicos que se extienden a cada lado de la vía principal que lo atraviesa. Como CV, cuenta con equipamientos públicos y privados, ciclovías y juegos infantiles. Posee 2.396 departamentos, capacidad para que residan diez mil personas aproximadamente, y espacios para 74 locales comerciales. Alberga dos jardines de infantes. El Estado local está construyendo actualmente una escuela primaria. Está compuesto de 56 edificios de entre 30 y 90 metros cuadrados, agrupados en quince sectores. Cada sector posee algunos espacios de acceso restringido a propietarios, como sectores parqueizados, patios internos, terrazas verdes, salones comunes (ver Figura 5).

Según el testimonio de los arquitectos que proyectaron EBA, la disponibilidad de un extenso terreno correspondiente a playas ferroviarias en desuso proveyó el marco para

⁹Presentación del presidente de Amarillo en la Tertulia del Combo 2600 “La visión privada del urbanismo: Ciudad Verde y otros proyectos de vivienda”, 28 de julio de 2015.



FIGURA 3. Entrada principal de Ciudad Verde

Fuente: Autora

revisar los paradigmas vigentes y proyectar una “urbanización integral”, en donde las unidades habitacionales pudieran ser complementados con espacios y equipamientos públicos de jerarquía, como parques, escuelas, negocios, y la apertura de tramas viales conectadas al resto de la ciudad (Fernández Castro y Torres, 2017).

Si bien el Estado tuvo un rol protagónico en EBA, concedió cierto margen de acción a las empresas privadas. El diseño urbanístico-arquitectónico general fue en trazos gruesos elaborado por el Estado, quien brindó el plan y las directrices generales e impuso ciertos estándares constructivos y de calidad, abriendo la posibilidad de que los estudios de arquitectura y las empresas constructoras dotaran luego a cada sector y sus edificaciones de singularidades. Sus propuestas debían ceñirse a los lineamientos del “proyecto madre” elaborado por el Estado, pero gozaban de márgenes de acción para conferirles cierta originalidad (Entrevista abierta a profesional de PROCREAR, septiembre de 2023). Así, coexisten en EBA edificios heteróclitos, de diferentes alturas y características que brindan distintas comodidades, aunque están dotados de una impronta común. Un edificio, por ejemplo, cuenta con una piscina y solárium, otros con terrazas verdes, cocheras y/o salones de uso común y patios cerrados en la planta baja, mientras que otros son más modestos:

La combinatoria de una gestión mixta, donde el Estado se guardó para sí la definición de los proyectos urbanos generales en salvaguarda del interés común, mientras la



FIGURA 4. Ciudad Verde y los 50 conjuntos residenciales que la componen.

Fuente: Amarillo S.A.



FIGURA 5. Equipamientos de EBA: parque y Estación de Bicicletas

Fuente: Autora

gestión privada por concurso de proyectos ejecutivos y precio ponderados en ese orden diversificaban la actividad constructiva en segmentos asociados garantes de una imagen compuesta final, representaron asimismo un ensayo de articulación original (Fernández Castro y Torres, 2017).

Según un arquitecto que intervino en el proyecto “madre” de EBA, uno de los objetivos era construir vivienda social de calidad superior a la habitual y visualmente atractiva, en lugar de vivienda económica accesible pero propensa a deteriorarse rápidamente (Entrevista abierta a arquitecto de PROCREAR, julio 2024).

Aunque su condición de barrio abierto y el diseño de favorecer la integración socio-urbana inscriben a EBA en el modelo urbano ciudad moderna; su originalidad y carácter vanguardista es tal que ante una primera mirada, cuesta creer que se trata de un barrio “de interés social” edificado en el marco de una operatoria pública ya que rompe los esquemas urbanos, arquitectónicos y estéticos en los que solía encuadrarse esta última—al menos dentro de ese modelo, el de ciudad moderna—.

Otro tanto ocurre con CV, que constituye una inmensa ciudadela de interés social habitada por sectores de ingresos medios y bajos, que se distancia de la densidad y homogeneidad que presentan los complejos habitacionales de interés social edificados por el Estado durante el siglo XX.

La amplitud de los emprendimientos, su escala “extendida”, la vastedad de espacios

verdes que rodean los edificios y el carácter peculiar de sector o conjunto, dan cuenta de la consolidación de nuevas cosmovisiones y maneras de imaginar la vivienda de interés social en el siglo XXI.

Difusión de los emprendimientos

El papel diferencial ocupado por el sector público y privado en CV y EBA se manifestó también en el modo en que fueron difundidos. En el primer caso, predominaron las retóricas propias del sector privado y lo que podría denominarse el “lenguaje publicitario”. Mientras que en el segundo tendió a prevalecer lo que algunos autores denominan el “lenguaje de los derechos” (Holston, 2008; Wanderley, 2009). Con esa expresión remiten a la concepción de ciertos recursos socialmente valorados: vivienda, alimentos, u otros, como derechos que deben ser garantizados por el Estado antes que como mercancías, premios o dádivas.

Ciudad Verde: el lenguaje publicitario

Al encontrarse la producción y comercialización de las viviendas de CV en manos del sector privado, fueron las empresas involucradas las que dieron a conocer el emprendimiento. La difusión que efectuaron de CV resultó similar a la que se observa en los emprendimientos inmobiliarios privados destinados a estratos medios y altos en Bogotá. Tanto el lenguaje como los dispositivos utilizados y su estética se inscriben en el campo de la publicidad y el *city-marketing*. Se dirigen al interlocutor como cliente de clase media-alta más que como ciudadano de clase media-baja y sujeto de derechos. Las imágenes publicitarias abrevaban claramente en una concepción de la vivienda como un bien transable en el mercado.

Folletos, renders y videos reforzaban la idea de que CV “no tiene nada que envidiar a otras urbanizaciones”, resaltaban el “nuevo estilo de vida” que proponía —que incluía la práctica de deportes y evocaba valores asociados a la naturaleza y la tranquilidad— y apelaban a slogans del tipo “hacer que tus hijos tengan su propio espacio para jugar es poder”. Las personas representadas eran mayormente blancas, jóvenes y delgadas. Aparecían generalmente retratadas bajo la forma de la familia tipo tradicional. El acceso a la vivienda se definía en varias publicidades como el cumplimiento del “sueño” de “la casa propia”, como se observa en la [Figura 6](#).

Para su comercialización, se instaló un “parque de ventas” junto a la entrada de la ciudadela, en donde se exhibía una gran maqueta del emprendimiento. Los promotores



FIGURA 6. Publicidad conjunto Cedro-Ciudad Verde, representación de una familia tipo tradicional
Fuente: www.ospinas.com.co (capturada el 21 de mayo de 2014)

recibían a los interesados comentándoles las particularidades del proyecto: que CV fue construida bajo los principios de sostenibilidad ambiental, por ejemplo.

Estación Buenos Aires: lenguaje de derechos

EBA fue inicialmente lanzado como símbolo de una política pública inclusiva. Más que las operaciones publicitarias características del sector privado predominaron los lemas e imágenes movilizadas por el Estado en tanto que garante de derechos. En la versión original de PROCREAR lanzada en 2012, aparece fuertemente el lenguaje de los derechos, es decir el ideario de la vivienda como derecho y del Estado como un sujeto activo interviniendo para concretarlos. Inicialmente, la población se inscribía en PROCREAR en forma masiva ya que era considerado como una oportunidad única de acceder a un crédito hipotecario (Cosacov y Segura, 2017, p. 150) por cuanto el estado intervenía protegiendo el alza del valor de las cuotas. Pero, como se indicó, el gobierno que efectivamente comenzó a adjudicar viviendas de EBA fue el encabezado por Macri, quien introdujo los cambios que hicieron que las viviendas resultaran menos accesibles a los sectores populares y estratos inferiores de la clase media y que, en un contexto inflacionario, encarecieron el valor de las cuotas. Tendió a imponerse entonces una concepción de la vivienda ligeramente diferente de la anterior, como un derecho, pero también como una mercancía que, si bien puede ser gestionada por el Estado, debe presentar cierta rentabilidad. En esa línea, el oficialismo frecuentemente definía a la vivienda como un sueño a alcanzar con la ayuda del Estado, y ya no tanto como un derecho (ver Figura 7).

Esa concepción de la vivienda fue a su vez resignificada por el gobierno que asumió a



FIGURA 7. Material de divulgación del proyecto EBA elaborado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante la gestión del Presidente Macri. Definición de la vivienda como sueño cumplido.

Fuente: Autora.

finales de 2019. El nuevo Presidente Alberto Fernández retomó con fuerza la noción de la vivienda como derecho contraponiéndola a la de mercancía, aunque sostuvo la idea de la vivienda como un *sueño cumplido*. En un acto inaugural que tuvo lugar en EBA en 2021, entregó las llaves de los departamentos a un nuevo grupo de familias. El acto tuvo como telón de fondo una manifestación protagonizada por adjudicatarias anteriores, que habían recibido el crédito en la gestión previa bajo la modalidad “UVA”. Protestaban porque el alto índice de inflación hizo que el valor de las cuotas se incrementara. El Presidente contrapuso la concepción de la vivienda-mercancía a la vivienda como un derecho. Aludió directamente a las personas que se manifestaban, quienes, según sus palabras, habían accedido a la vivienda a través de un “crédito comercial”. Señaló que, en contraposición, su objetivo era reflotar el PROCREAR original, aquel que fuera implementado “por Cristina”, “allá en su segundo mandato”, para ponerlo:

en la esencia de lo que era: favorecer, facilitar, el acceso a un crédito a un trabajador y que pueda pagarlo. Que no se convierta ese crédito en un problema. Porque la opción a esto es dejar que lo haga el mercado. Y cuando el mercado lo hace, el negocio es de otro, no es de quien necesita la casa. Y el Estado no está para hacer negocios, está para satisfacer derechos (*Discurso proferido por el Presidente Fernández en EBA, diciembre de 2021*).

Su discurso concluyó con algunas reflexiones sobre el acceso a la vivienda y el ascenso social que no estuvieron desprovistas de resonancias moralizadoras. Aludía a las familias adjudicatarias como merecedoras en virtud de su apego a valores como la dignidad del trabajo y el deseo de progresar.

De los sueños y las utopías urbanas al espacio habitado y vivido

Ciudad Verde

El ideal de construir una clase media integrada por ciudadanos-propietarios, así como las imágenes publicitarias de CV, entran a veces en tensión con lo que ocurre en la práctica. Si en las imágenes la mayoría de las personas son blancas, jóvenes, delgadas, en parejas heterosexuales o en familias con uno o dos niños, las observaciones y el trabajo etnográfico realizado permiten afirmar que los cuerpos que circulan por la ciudadela difieren de ese modelo. Además de familias jóvenes con o sin niños, por sus calles se ven ancianos, hijos adultos, personas con distintas discapacidades, todos los tonos de piel (Hurtado Tarazona, 2018).

La presentación de CV como un remanso de orden y paz tiene como reverso la relativa proximidad con las urbanizaciones informales y populares de Soacha. Ello hace que los residentes de CV se sientan inclinados a trazar límites simbólicos que los diferencien

del entorno. Cualquier indicio “interno” de desorden que evoque la informalidad será rechazado, generando conflictos dentro de la ciudadela. Suelen generar conflictos las alteraciones en el espacio público causadas por los puestos de venta informal en los andenes, el incumplimiento de las regulaciones tales como moderar el ruido, no hacer fiestas en los apartamentos sino sólo en los salones comunales, no colgar ropa por las ventanas, no dejar objetos al frente de las viviendas salvo en las ocasiones especiales en las que se permite decorarlos -pero con reglas de uniformidad-, tales como Navidad o Halloween.

Una vez cumplido el sueño de la vivienda propia, los residentes deben interactuar con “otros” desconocidos y gestionar la heterogeneidad en las nuevas condiciones. Surgen así diferenciaciones internas. De las entrevistas y observaciones realizadas se desprende que la entrada a la ciudadela, en dónde localiza el “tótem” de CV y los conjuntos más costosos, es la zona que los residentes perciben como la “mejor”: la más bonita, limpia y segura. Contrariamente, lo que suele llamarse “el fondo”, donde se encuentran las viviendas de interés prioritario y los conjuntos de vivienda gratuita, son calificadas como inseguras o desordenadas. Allí se ubican vendedores ambulantes y se observa flujo de gente en la frontera con Bosa, donde se encuentra una terminal de transporte de Bogotá. Así se expresaba un vecino con respecto a los problemas causados por los residentes de los conjuntos de vivienda gratuitos:

La problemática está más que todo centrada en esos conjuntos [los de VIP], que es gente que recibió el subsidio del gobierno, más el del municipio, más no sé qué... y llegó y se pasó a su apartamento y uno escucha que mucha gente no tiene ni trabajo ni nada entonces dependen totalmente de que el estado les asigne el colegio, acá son hartos conjuntos, y un colegio no les va a solucionar la problemática (*Entrevista a Damián, vecino, 28 de junio de 2015*).

No obstante, el sentimiento que predomina entre los residentes es de satisfacción con las nuevas viviendas. Cuestionan los comportamientos transgresores de co-residentes más que el emprendimiento urbano mismo.

Algunas peculiaridades que se registran en el plano de la urbanidad son el uso profuso de WhatsApp para intercambiar información, el *delivery* informal e interno de bienes y servicios, y la presencia de grupos mascoteros o animalistas.

Estación Buenos Aires

Lejos de haber sido pensado como un barrio cerrado, EBA fue ideado bajo el precepto de promover la integración socio-urbana con el entorno mayor. Su construcción incluyó la apertura de una amplia avenida y varias calles, algunas de las cuales continúan a las calzadas preexistentes y llevan sus mismos nombres, como: Suárez, Miravé,

Montesquieu, Monasterio. En términos estéticos, hay continuidades entre los edificios cercanos al estadio del club Huracán y la que presenta el estadio mismo. Sin embargo, en la práctica, EBA se caracteriza aún por cierta desconexión con el área que lo circunda. La imponente construcción del estadio en cierta forma desconecta a EBA del barrio de clase media que se extiende al norte —Parque Patricios—, con el que los habitantes de EBA más desean integrarse. Pues hasta allí llega una línea de subte que conecta con el norte de la ciudad, y hay mejores servicios e infraestructura que la zona de Barracas más próxima.

Al realizarse los primeros recorridos por EBA, es casi inevitable experimentar cierta sensación de aislamiento: los espacios verdes y públicos que lo conforman son muy amplios y extensos y se encuentran vacíos durante gran parte del día, fundamentalmente los días hábiles y las estaciones más frías, y la circulación de población no residentes es escasa. El ideal abrazado por la planificación de fomentar la integración socio-urbana aún no se ha concretado, siendo tensionado en la práctica por algunas barreras físicas y simbólicas. Las vías del ferrocarril Belgrano Sur debilitan el tránsito entre EBA y el territorio que se localiza al sur, vale decir la Villa 21-24. Sobre la traza ferroviaria se está construyendo actualmente un tramo del viaducto Belgrano sur: abigarrados bloques de cemento fueron colocados para delimitar la obra.

En la realización de trabajo de campo, algunos residentes manifestaron sentir desconfianza ante la villa y sus habitantes, y temer por su seguridad ante un entorno que perciben como peligroso: suelen emitir mensajes de alerta por WhatsApp ante cualquier signo percibido como extraño.

La heterogeneidad comportamental se presenta también aquí como un aspecto crucial del habitar. Las actitudes hostiles reaparecen a veces al interior de EBA, a la hora de impugnar prácticas “desviadas” que no condicen con los códigos de urbanidad locales (Duhau y Giglia, 2008) tales como colgar ropa o colocar casetas para los perros en los balcones, oír música a alto volumen, colocar parrillas en balcones o patios interiores.

No obstante, al margen de esos micro-disensos, generalmente los residentes destacan la belleza y carácter distinguido de EBA: “Es como un barrio cerrado”, “Es como un barrio cerrado, aunque es un barrio de interés social”, es un “barrio cheto”, son definiciones recurrentes en las entrevistas realizadas entre 2021 y 2025. Algunos residentes lo compararon incluso con Puerto Madero, uno de los barrios de elite más exclusivos de Buenos Aires construido junto al Río de la Plata, compuesto de altas torres y amplios parques.

En cuanto a la urbanidad y la convivencia, junto al amplio uso de redes sociales, el *delivery* interno de bienes y servicios y la presencia de grupos mascoteros, se destacan

la práctica del *running* y de gimnasia en el espacio público, y la celebración masiva de la festividad de Halloween.

Pero la heterogeneidad se manifiesta también de otras maneras. Especialmente entre la población que accedió a EBA por su filiación sindical y por ende de su identidad de trabajador o trabajadora, circulan discursos y prácticas de otra índole. La concepción de la vivienda como derecho social y el *lenguaje de los derechos* emerge con mayor notoriedad entre ellos, quienes han impulsado acciones en el espacio público tendientes a fortalecer derechos de niños y adolescentes, como, por ejemplo: actividades lúdicas, festejos del día del niño, reparto de guardapolvos escolares, y otras ligadas a la defensa de los derechos humanos, tales como actos de conmemoración a personas desaparecidas durante la última dictadura militar 1976-1983. Además, niños y jóvenes han comenzado a jugar al fútbol en forma espontánea en el parque. En EBA, los comercios fueron abriendo durante el desarrollo de la pesquisa mientras que el viaducto y la escuela primaria se encuentran en construcción. Ello relativiza algunas impresiones: lo que hoy constituyen desconexiones, puede modificarse conforme el emprendimiento y su infraestructura se complete.

Conclusiones

CV y EBA mixturán en forma compleja y creativa características típicas del modelo “ciudad moderna” y “ciudad contemporánea”, y concepciones de la vivienda como derecho y como mercancía.

Las políticas que subyacen a CV y EBA son diferentes, pero en ambas coexisten diversas comprensiones de la vivienda. Aunque tanto la Constitución colombiana como la argentina la definen como un derecho, en ambos casos el Estado actuó de consuno con el sector privado para coadyuvar a que ese derecho se concretara. En esa concreción, la vivienda aparece simultáneamente como *derecho*, como *mercancía* y como un *sueño* a concretar. La noción de la vivienda como mercancía resulta más notable en el caso colombiano y durante la gestión macrista que entregó los créditos UVA en el caso argentino. En EBA, el rol del Estado prevalece, adquiriendo mayor visibilidad que en la iniciativa colombiana, en donde no solo la edificación sino también la comercialización la efectúa el mercado. Aunque la comercialización y publicidad es muy diferente, las imágenes utópicas y los discursos oficiales que asocian el acceso a la vivienda con el sueño del ascenso social y el progreso individual son comunes. No obstante, el lenguaje de los derechos, central en la retórica oficial del primer PROCREAR, no adquiere relevancia en el proyecto CV.

El proceso de gestión y construcción de CV y EBA es diferente, pero el resultado espacial presenta algunas convergencias. Entre estas se destacan la adopción de premisas vinculadas a la sustentabilidad ambiental, la extensa superficie destinada a espacio parquizado, su carácter integral y la ruptura que marcan con el entorno urbano en el que se inscriben. Ello los aproxima a ciertos espacios residenciales de las clases medias y altas —condominios cerrados, torres-jardín y edificios con amenidades—. Este fenómeno da cuenta del “consentimiento social” (Hurtado Tarazona, 2018) adquirido por esas tipologías, su difusión entre diversos sectores sociales e interiorización por las clases medias bajas y los sectores populares, y su parcial integración a las políticas públicas.

Estos fenómenos revelan además que la transición de un modelo urbano a otro lejos está de ser completa y acabada: por el deterioro en que se encuentran, los densos y abigarrados complejos habitacionales construidos durante el siglo XX son una tipología a evitar tanto por el Estado como por el sector privado. Sin embargo, en las grandes ciudades latinoamericanas, amplios sectores de la población siguen requiriendo en el siglo XXI de la acción del Estado para acceder a la vivienda. El resultado, —o una de las soluciones de compromiso a la que parecen haber arribado el sector público— es asociarse al sector privado y emplazar grandes desarrollos urbanísticos que incorporan características de los emprendimientos destinados a las clases medias. Gobiernos de distintas ciudades como Bogotá y Buenos Aires ensayan soluciones que permitan, de alguna manera, seguir construyendo viviendas de interés social a gran escala con morfologías novedosas, de manera tal que no se parezcan a las viviendas de interés social más antiguas.

A su vez, ambas experiencias permiten entrever la falacia de pensar al Estado y al mercado como compartimentos estancos. En la práctica, representantes del sector privado pasan a menudo a la función pública y viceversa. Estado y mercado suelen confluir articulando sus intereses a la hora de implementar proyectos de edificación de viviendas de interés social.

Aunque la concepción de la vivienda como derecho social subyace —en mayor o menor medida— a sendas iniciativas, el vínculo con el Estado y la cosa pública no parece manifestarse fuertemente en el plano de la urbanidad. Los usos del espacio público y el tipo de urbanidad que fue gestándose en CV y EBA remiten por una parte a modelos de ciudadanía liberales y/o americanizados. Las estigmatizaciones internas y hacia las urbanizaciones informales de los alrededores, y la práctica del *running* y el festejo de Halloween —por citar solo dos ejemplos— son indicativas de la gestación de nuevas pautas de urbanidad. Pero estas coexisten con otras más populares, destacándose en CV la venta ambulante, y los usos comunitarios y en cierta manera “alternativos” del espacio público ya referidos en EBA —partidos de fútbol, actividades conmemorativas

de las víctimas del terrorismo de Estado, acciones comunitarias para fortalecer derechos de niños y adolescentes—.

La vida social y su devenir siempre alteran y modifican los proyectos urbanos. Solo una observación sostenida permitirá responder, contribuyendo a dilucidar si los modelos de urbanidad de impronta liberal serán reconfigurados localmente, si prevalecerán por sobre los populares o comunitarios o si, como ocurre en el seno de las grandes metrópolis latinoamericanas, ambos coexistirán en forma pacífica a veces y tensa en otras.

Declaración de contribuciones de autoría (CRediT)

Thomasz: Conceptualización (Conceptualization); Curación de datos (Data curation); Análisis formal (Formal Analysis); Investigación (Investigation); Metodología (Methodology); Redacción - preparación del borrador original (Writing – original draft); Redacción - revisión y edición (Writing – review & editing). **Hurtado-Tarazona:** Conceptualización (Conceptualization); Análisis formal (Formal Analysis); Investigación (Investigation); Metodología (Methodology); Redacción - preparación del borrador original (Writing – original draft). **Rinaudo-Velandia:** Conceptualización (Conceptualization); Análisis formal (Formal Analysis); Metodología (Methodology); Redacción - preparación del borrador original (Writing – original draft).

Agradecimientos

A los empleados públicos, profesionales y personas que gentilmente brindaron su tiempo y su testimonio para realizar la investigación que sustenta este trabajo.

Referencias bibliográficas

- Ballent, A. (2005). *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad y peronismo en Buenos Aires 1943-1955*. Editorial UNQUI.
- Borthagaray, J. M. (1986). Panorama de la acción de vivienda en la Argentina. *Revista Ambiente*, 48, 14-21.
- Cosacov, N. y Segura, R. (2017). Pro.Cre.Ar. Bicentenario: azar, temporalidades, sentidos. *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*, 6, 147-156.
- Coulomb, R. (2013). Las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos. En B. R. R. Velázquez & E. P. Cobos (Eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 563-616). Universidad Autónoma Metropolitana.

- De Garay, G. (2004). *Modernidad habitada: Multifamiliar Miguel Alemán, ciudad de México, 1949-1999*. Instituto Mora.
- Donzelot, J. (1999). La nouvelle question urbaine. *Revue Esprit*, 258.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Siglo XXI Editores - Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Elinbaum, P. y Barenboim, C. (2018). Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del ProCreAr. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11(21), 1-21. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu11-21.empv>
- Fernández Castro, J. y Torres, M. (2017, julio 12). Proyecto urbano y normativa morfológica para los emprendimientos PRO.CRE.ARCABA [Revista virtual]. ARQA/AR. <https://arqa.com/arquitectura/proyecto-urbano-y-normativa-morfologica-para-los-emprendimientos-pro-cre-arcaba.html>
- Holston, J. (2008). La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales. Un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia en Brasil. En G. Delamata (Ed.), & M. Alcañiz (Trad.), *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, estado en Argentina, Bolivia y Brasil* (pp. 46-65). Biblos.
- Hurtado Tarazona, A. (2018). Habitar como labor material y simbólica: la construcción de un mundo social en Ciudad Verde. [Tesis de doctorado en Antropología]. *Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34343.80803>
- McFarlane, C. (2010). The comparative city: Knowledge, learning, urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(4), 725-742. <https://doi.org/10.1111/J.1468-2427.2010.00917.X>
- Montero, S. y Baiocchi, G. (2022). A posteriori comparisons, repeated instances and urban policy mobilities: What «best practices» leave behind. *Urban Studies*, 59(8), 1536-1555. <https://doi.org/10.1177/0042098021104146>
- Peck, J. y Theodore, N. (2012). Follow the Policy: A Distended Case Approach. *Environment and Planning. A*, 44(1), 21-30. <https://doi.org/10.1068/a44179>
- Robinson, J. (2016). Comparative urbanism: New geographies and cultures of theorizing the urban. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(1), 187-199. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12273>
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2011). Vivienda privada de ciudad. *Revista de Ingeniería*, 35, 100-107. <https://doi.org/10.16924/revinge.35.15>
- Saldarriaga Roa, A. y Carrascal, R. (2006). *La vivienda social en Colombia*. Editorial Bochica.
- Segura, R. y Cosacov, N. (2019). Políticas públicas de vivienda: Impactos y limitaciones del Programa ProCreAr. *Ciencia, tecnología y política*, 2(2), 18. <https://doi.org/10.24215/26183188e018>
- Teo, S. (2022). Shared projects and symbiotic collaborations: Shenzhen and London in comparative conversation. *Urban Studies*, 59(8), 1694-1714. <https://doi.org/10.1177/>

00420980211048675

Wanderley, F. (2009). Prácticas estatales y ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 34, 67-79. <https://doi.org/10.17141/iconos.34.2009.334>