

**Escuela de Gobierno**

**Tipo de documento:** Tesis de maestría



*Maestría en Economía Urbana*

## **Políticas de integración socioeconómica en el proceso de reurbanización del Barrio Rodrigo Bueno, 2019-2023**

**Autoría:** Mogni, Florencia

**Año:** 2025

### **¿Cómo citar este trabajo?**

Mogni, F. (2025) "*Políticas de integración socioeconómica en el proceso de reurbanización del Barrio Rodrigo Bueno, 2019-2023*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13734>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional  
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



**UNIVERSIDAD  
TORCUATO DI TELLA**

**Maestría en Economía Urbana**

**Directora: Cynthia Goytia**

**Tesis final de maestría**

**Políticas de integración socioeconómica en el proceso de  
reurbanización del Barrio Rodrigo Bueno, 2019-2023.**

**Autora: Florencia Mogni**

**Tutora: Denise Brikman**

**Co-tutora: Mercedes Najman**

**ABRIL 2025**

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
i. Problema de Investigación.....	3
ii. Pregunta de Investigación.....	6
iii. Hipótesis.....	6
iv. Objetivos.....	7
<b>1. Metodología.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Marco teórico.....</b>	<b>10</b>
2.a. Informalidad económica: de la marginalidad a la economía popular.....	10
2.b. Informalidad económica e informalidad urbana.....	13
2.c. Modos de concebir y abordar el fenómeno.....	13
2.d. La integración económica, una dimensión de la integración socio-urbana.....	15
<b>3. Una mirada hacia la integración económica: la mejor política es el trabajo.....</b>	<b>20</b>
3.a 2019. Viraje en la política. Cambio del discurso del GCBA.....	20
3.b Instrumentos de implementación de la política en PIRUS.....	26
<b>4. Rodrigo Bueno como escenario de la política de integración económica.....</b>	<b>40</b>
4.a. El Barrio Rodrigo Bueno como laboratorio de las políticas de integración económica.....	41
4.b. Rodrigo Bueno: Desde una mirada de los actores involucrados.....	44
<b>5. La estructura económica del barrio tras la implementación: segmentación, desigualdad y una integración limitada.....</b>	<b>57</b>
5.a. Los nuevos segmentos de la economía barrial.....	57
5.b. Efectos limitados y segmentados sobre la integración socio-económica.....	68
<b>6. Conclusiones.....</b>	<b>72</b>
<b>7. Bibliografía.....</b>	<b>80</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>90</b>

## **Introducción**

### **i. Problema de Investigación**

Este trabajo busca comprender las principales características y efectos de las políticas llevadas a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, orientadas al desarrollo económico y productivo de los barrios populares en el marco de la política de integración sociourbana. Particularmente interesa indagar cuáles son estas intervenciones y de qué manera modifican el territorio y las estructuras económicas barriales. La investigación se inscribe y busca aportar a aquellos estudios que analizan las políticas de urbanización (o las actualmente denominadas de integración) de barrios populares, poniendo el foco en una dimensión aún poco explorada: la dimensión socioeconómica. Para ello se selecciona un barrio popular (Rodrigo Bueno) que es considerado por el propio gobierno como un caso ejemplar de dicha política.

Los barrios populares emergen de la necesidad de los sectores que se encuentran bajo mayores condiciones de vulnerabilidad de acceder a un espacio donde habitar, y representan una de las respuestas más visibles a la exclusión producida por el régimen de acumulación capitalista del momento. Se caracterizan por la implementación de diversas estrategias informales de ocupación del suelo, con distintos niveles de precariedad y hacinamiento, acceso insuficiente a servicios públicos, una situación irregular en la tenencia de la tierra y una estructura económica de subsistencia (Pirez, 2018; Abramo, 2003; Cravino, 2018). En el marco de estos contextos de informalidad, las estructuras económicas de los barrios populares presentan desafíos específicos que obstaculizan su integración en la ciudad. Estas estructuras se caracterizan por una informalidad laboral predominante, actividades económicas de subsistencia y la falta de acceso a capital y mercados formales, lo que limita las oportunidades de desarrollo productivo (Ferrer, 2012; Svampa, 2005; Gago et al., 2018; Grabois y Pérsico, 2019).

A fin de intervenir para mejorar las condiciones descritas en los barrios populares, históricamente se han llevado a cabo diversas políticas urbanas y de vivienda desde el Estado (Di Virgilio, 2015; Rodríguez, 2018; Díaz y L'Huillier 2023; Brikman, 2023). Éstas estuvieron profundamente asociadas a los cambios socioeconómicos, los contextos particulares y el despliegue de distintas estrategias

políticas según los gobiernos de turno. Asimismo, estas políticas que tuvieron como foco a los asentamientos de origen informal tendieron a incorporar desde sus inicios una estrecha vinculación entre los objetivos de intervenir sobre la problemática de vivienda y paralelamente incidir sobre la economía (Gargantini, 2013), aunque orientado principalmente a la reactivación económica a través del impulso al sector de construcción. Tras la crisis del 2001 y principalmente a partir del año 2003, la cuestión sociourbana y habitacional volvió a instalarse en la agenda pública nacional, incorporando nuevas perspectivas sobre la dimensión económica de este tipo de políticas. Si bien las políticas que surgen en este contexto vuelven a manifestar una intención de reactivación de la economía con énfasis en la generación de empleo formal (Gargantini, 2013), también incluyen una preocupación por actuar sobre las economías territoriales de los barrios populares y las oportunidades económicas de sus habitantes. Especialmente durante la última década, estas políticas comenzaron a incorporar una visión más amplia, y se orientaron a la integración sociourbana, lo cual suponía no solo mejorar las condiciones materiales de los barrios, sino también incorporar a sus habitantes a la ciudad formal, generando oportunidades económicas y transformaciones territoriales que reconocieran sus derechos como ciudadanos plenos (Cravino, 2023). La dimensión socioeconómica con foco en los territorios cobra centralidad, por ejemplo, en la Ley Nacional N°27.453 de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana (2017). En su artículo 1, establece que la integración sociourbana de los Barrios Populares que aparecen en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), debe comprender, entre otras cosas, el “conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, (y) el fortalecimiento de las actividades económicas familiares (...). Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.”

En sintonía con la política nacional, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de 2016, planteó una estrategia para diferentes barrios populares que se apoyó en tres ejes: integración urbana, habitacional y socioeconómica. Este nuevo enfoque se plasma en la Ciudad de Buenos Aires a partir de los Proyectos Integrales de Reurbanización (PIRU), desarrollados en tres barrios populares: Rodrigo Bueno, Villa 20 y Playón de Chacarita. Cada uno de ellos sanciona su propia ley para el territorio determinado, estableciendo programas que se presentan

como integrales, al abordar simultáneamente las distintas dimensiones sociales, económicas y urbanas, y no planteando una intervención focalizada y fragmentada en los territorios, es decir, acciones que actúan de forma aislada, descoordinada o centradas en problemas puntuales, sin una mirada holística y articulada que contemple la complejidad y las múltiples dimensiones de los procesos territoriales (Brikman, 2023).

Particularmente, en lo que respecta al aspecto económico, las intervenciones se orientaban a los y las trabajadores/as de la economía social y popular de los barrios en cuestión y eran consideradas como indispensables para alcanzar la integración sociourbana. Desde la perspectiva de la política se argumentaba que este tipo de acciones impactaría en mejoras sostenibles en la economía local y sobre el territorio, mediante la formalización de actividades y la generación de herramientas para el desarrollo económico. Como veremos a lo largo de este trabajo, desde que estos proyectos se pusieron en marcha, los ejes de integración urbana y habitacional cobraron mayor predominancia en el diseño y ejecución de estas políticas, mientras que la dimensión socioeconómica se vio inicialmente desplazada, tanto en un plano programático como presupuestario. Sin embargo, hacia el año 2019, se advierte un viraje que instala una mayor relevancia al eje socioeconómico de estas intervenciones a partir de la afirmación de que "el trabajo constituye la mejor política social" (Migliore, 2022).

Si bien esta impronta tiene mayor relevancia en todos los barrios bajo intervención, el barrio Rodrigo Bueno resulta particularmente ilustrativo de este enfoque porque es el territorio en donde se desplegaron con mayor intensidad las políticas orientadas al desarrollo económico. Por este motivo, constituye un caso de estudio ejemplar para comprender e identificar el modo en que esta política puso en marcha herramientas concretas orientadas a incidir en la integración socioeconómica del barrio y de sus habitantes, así como para rastrear algunos de sus efectos más inmediatos.

Con dicho marco, el tema de interés de esta tesis consiste en analizar el efecto de las políticas estatales orientadas a la integración del barrio Rodrigo Bueno a la trama urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Particularmente, este trabajo se propone analizar las políticas estatales orientadas al desarrollo económico y productivo en el asentamiento urbano Rodrigo Bueno, considerando su rol en la estrategia de integración sociourbana. Asimismo, se procura identificar las

transformaciones que estas políticas produjeron en el territorio, prestando especial atención a las dinámicas de la estructura económica. En ambos casos, interesa identificar los puntos de encuentro y de tensión que presentan los discursos estatales y las percepciones de los y las habitantes respecto al diseño, implementación y efectos de esta política.

## **ii. Pregunta de Investigación**

Este trabajo se propone estudiar cuáles son las características y los efectos de las políticas estatales orientadas al desarrollo económico y productivo desplegadas en el marco de la política de integración sociourbana estipulada en la ley de reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del Barrio Rodrigo Bueno (Ley N° 5.798/2017). Particularmente interesa indagar cómo éstas modifican el territorio y las estructuras económicas barriales, y cómo son percibidas estas transformaciones por sus habitantes.

## **iii. Hipótesis**

### **H1.**

*Las políticas estatales de desarrollo económico llevadas a cabo por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tendrán un impacto significativo en la estructura económica del barrio Rodrigo Bueno, con cambios observables en la diversificación de sectores comerciales y la formalización del empleo local, que no necesariamente tienen como consecuencia la integración a la ciudad formal.*

### **H2.**

*Las percepciones de los habitantes del barrio Rodrigo Bueno sobre las políticas económicas estarán atravesadas por diversos factores, incluyendo sus experiencias personales con la implementación de las políticas, su participación en la economía local y expectativas en términos de desarrollo comunitario. Existirán tensiones entre las visiones por parte de los y las habitantes y el gobierno local sobre la eficacia de las políticas, en tanto se plantean desde la lógica de la formalización y la capacitación, sin tener en cuenta la realidad de la economía popular.*

### **H3.**

*Las políticas de integración económica producirán transformaciones en el territorio, generando estructuras económicas desiguales entre el macizo histórico y el barrio nuevo<sup>1</sup>, dado que las intervenciones se concentran principalmente en este último.*

#### **iv. Objetivos**

##### **Objetivo general**

Analizar las políticas estatales orientadas al desarrollo económico y productivo en el asentamiento urbano Rodrigo Bueno, considerando su rol en la estrategia de integración sociourbana y el impacto en el territorio y la estructura económica, teniendo en cuenta tanto el discurso estatal como las percepciones de los y las habitantes sobre los efectos de la intervención.

##### **Objetivos específicos:**

OE1. Describir los modos en que el gobierno local define y ejecuta las políticas de integración económica, procurando comprender el papel que desempeñan esas acciones sobre las estrategias de integración sociourbana.

OE2. Explorar las percepciones de los y las habitantes del barrio Rodrigo Bueno sobre las políticas de integración económica así como sobre las transformaciones territoriales, indagando en las tensiones entre lo propuesto por el gobierno y lo experimentado por los habitantes.

OE3. Caracterizar la estructura económica barrial que es resultante de las intervenciones, interrogando si estas acciones tendieron a producir mejoras sobre las condiciones económicas o si, por el contrario, configuraron situaciones de diferenciación intraterritorial.

## **1. Metodología**

En este trabajo se realizó un estudio de caso centrado en el proceso de reurbanización del Barrio Popular Rodrigo Bueno (Ley 5.798, 2017), ubicado en la zona ribereña de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el barrio de Puerto

---

<sup>1</sup> El *macizo histórico* refiere a la constitución original del barrio, de manera informal, con viviendas autoconstruidas y con acceso a servicio limitado, mientras que el *barrio nuevo* es la construcción viviendas sociales por parte del gobierno con una planificación urbana determinada.

Madero. Este estudio se centra en los años 2019 y 2023, enmarcados en un proceso de transformación iniciado en 2015, durante el gobierno de Cambiemos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para abordar el análisis de las implicancias de las políticas de integración económica en el barrio, en el marco del Proyecto Integral de Reurbanización, se utilizó una estrategia de investigación mixta (Sautu et al., 2005; Vasilachis de Gialdino, 2006; Salinas, 2013), que combina la metodología cuantitativa con la cualitativa, empleadas en etapas específicas, para lograr una comprensión holística que recupere la profundidad y complejidad de los fenómenos sociales analizados.

Este trabajo utilizó una metodología de enfoque exploratorio y descriptivo (Batthyány y Cabrera, 2011). Se recurrió a un enfoque multiescalar en tanto se buscaba abarcar una perspectiva macro, analizando las políticas de reurbanización implementadas por el GCBA, con una perspectiva multiactoral y multiescalar (Sautu et al., 2005), examinando las políticas en el Barrio Rodrigo Bueno y la percepción de los y las beneficiarias de esas políticas. Asimismo, la metodología se caracterizó por su enfoque procesual, situando las características del barrio y las personas que allí habitan en un contexto histórico, y por su enfoque dinámico, considerando las modificaciones temporales de la política pública y las prácticas de los y las agentes en el transcurso del tiempo (Cravino, 2006; Vasilachis de Gialdino, 2006).

Por otro lado, la estrategia cuantitativa (Sautu et al., 2005) se llevó a cabo a través de un relevamiento de tipo censal a espacios productivos y comerciales de Rodrigo Bueno realizado durante los meses de septiembre a diciembre del año 2023<sup>2</sup>.

Para analizar, a partir de un enfoque cualitativo (Vasilachis de Gialdino, 2006), la manera en la que el gobierno local definió y ejecutó las políticas de integración económica (OE1), se reconstruyeron las políticas de urbanización en la Ciudad de Buenos Aires, con un foco particular en el barrio Rodrigo Bueno. Este análisis se basó en fuentes secundarias —como noticias periodísticas y publicaciones institucionales de la Ministra de Desarrollo Humano y Hábitat y de las distintas áreas estatales involucradas— y en entrevistas en profundidad realizadas a

---

<sup>2</sup> Tanto la estrategia cualitativa como cuantitativa se desarrolló en el marco de un proyecto colectivo enmarcado en el PICT 2022-2022-02-00933, titulado “Desigualdades urbanas y de género: un análisis de las experiencias urbanas desde un enfoque interseccional”. Asimismo, también parte del trabajo se realizó en conjunto con el PICT-2021-GRFTI-00381, titulado “La nueva vivienda estatal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: sus efectos sobre el habitar y sus habitantes”.

finales de 2023 y durante el 2024. Las entrevistas fueron realizadas a un funcionario de la Gerencia de Desarrollo Productivo, a una integrante de la misma gerencia, a la Directora general de la Dirección General de Economía Popular y Social y a dos integrantes del equipo territorial del Barrio Rodrigo Bueno del IVC. Asimismo, se realizó una entrevista grupal con el equipo territorial del IVC, donde estaba la coordinadora general y coordinadores del área técnica y social, en octubre de 2023. En dichas entrevistas, se indagó en las trayectorias de los/as entrevistados/as, en la definición y puesta en marcha de las políticas de urbanización —abordando sus debates y tensiones—, en la construcción del sujeto destinatario de las políticas, y en la conceptualización de la economía social y popular que desarrollaron. También se preguntó sobre las líneas de acción concebidas y ejecutadas en el barrio en el marco de la política de integración económica.

Para explorar las percepciones de los/as habitantes del barrio Rodrigo Bueno sobre las políticas de integración económica y sus efectos territoriales (OE2), se llevaron a cabo veinte entrevistas semi-estructuradas en hogares con los y las vecinas del barrio Rodrigo Bueno, de las cuales diecisiete correspondían al barrio nuevo y tres al macizo histórico, para indagar en sus percepciones sobre la implementación de las políticas de integración sociourbana y su dimensión económica, entre agosto y diciembre de 2024. Este enfoque permitió explorar en profundidad las percepciones de los y las habitantes, proporcionando una visión detallada de las tensiones y desafíos en la implementación de dichas políticas, así como de sus impactos en el territorio y en la vida de los/las habitantes.

Por último, para analizar el efecto de las políticas estatales en la estructura económica del barrio (OE3), se recurre a un abordaje cuantitativo a partir de la realización de un relevamiento de tipo censal, con un cuestionario semi-estructurado, que se propuso identificar y relevar información sobre todos los locales comerciales del barrio. El análisis permite caracterizar la estructura económica del barrio, omitiendo por fines prácticos a los trabajadores y trabajadoras independientes que no poseen local propio y que realizaban sus actividades productivas o de servicios en sus domicilios o en la calle como transeúntes. El relevamiento se organizó en distintos bloques: 1) El primero se centró en registrar visualmente la ubicación, el nombre del emprendimiento, el tipo de rubro y los usos del local; 2) El segundo bloque reunió datos socio-demográficos del dueño/a y de los/as empleados/as, en caso de que existieran; 3) El tercer bloque recogió

información sobre el local, como los días y horarios de apertura, la historia de su ubicación, las formas de financiamiento, la participación en programas sociales y el tipo de propiedad; 4) El cuarto bloque se enfocó en la facturación, incluyendo datos sobre ventas, monto facturado, costos fijos y la ganancia aproximada. Por último, se incluyeron preguntas sobre los cambios en las ventas y en el perfil de los/as compradores/as, considerando el impacto del proceso de urbanización. Este abordaje permitió, principalmente, identificar las transformaciones —o su ausencia— que la política produjo sobre los comercios barriales, así como reconocer posibles diferenciaciones derivadas del alcance desigual de las políticas en las distintas áreas o sectores del barrio.

El relevamiento se realizó junto a vecinas del barrio, entre los meses de septiembre a diciembre de 2023, garantizando pasar, por lo menos, tres veces por cada local existente en el barrio. En este sentido, se relevaron 82 locales, de los cuales 61 estaban abiertos y 21 se encontraron cerrados durante las 3 visitas.

## **2. Marco teórico**

### **2.a. Informalidad económica: de la marginalidad a la economía popular**

A partir de la década de 1960, la teoría latinoamericana ha reflexionado sobre la marginalidad económica, concepto central para entender las estructuras económicas resultantes en los barrios populares. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue una de las primeras organizaciones en analizar e interpretar la realidad latinoamericana, y evidenció que el crecimiento económico en la región, dado por un incremento del Producto Bruto Interno generalizado, no se traducía en un desarrollo que conllevara la integración social equitativa ni en una mejora de las condiciones de vida para todos los sectores de la población. De esta manera, incorporaron el concepto de marginalidad para nombrar la otra cara del desarrollo (CEPAL, 1963). En los años 60 y 70, distintos autores retomaron este concepto y problematizaron el desarrollo de las ciudades latinoamericanas y las desigualdades en el acceso a la ciudad. Autores como Nun (2001) y Quijano (1972) construyeron el concepto de marginalidad económica para comprender la exclusión social y económica en América Latina e identificaron la existencia de una población “excedente” que no participaba del régimen de acumulación capitalista, que denominaron “masa marginal” o “polo marginal”. Esta

situación devino en un estado normal y estructural dentro de las sociedades latinoamericanas y se caracterizaba por el desarrollo de una vida precaria y la falta de acceso a derechos básicos como trabajo, educación, vivienda y salud.

En Argentina, a comienzos de la década de 1980, la expansión del neoliberalismo como ideología y práctica de gobierno intensificó una creciente heterogeneidad en la clase trabajadora, y provocó un aumento significativo en el número de personas excluidas del mercado laboral formal. Esto dio lugar a un incremento en la precarización laboral, el desempleo y la informalidad (Ferrer, 2012; Svampa, 2005).

En este contexto, diversos autores latinoamericanos englobaron bajo el concepto de Economía Popular (EP) a aquellos actores que se vieron obligados a desarrollar estrategias económicas y productivas de supervivencia, que operan mayoritariamente en los márgenes de la economía formal y que se constituían como parte de la población “excedente” o excluida (Svampa, 2005; Ferrer, 2012). Otros autores la caracterizaron a partir de la inexistencia de una relación laboral asalariada y la actividad trabajo-intensiva con bajo nivel de productividad, la informalidad, la obsolescencia o baja complejidad de las herramientas y la falta de derechos laborales (Danani y Grassi, 2008; OCEPP, FES, 2022; Grabois y Pésico, 2019). Estas prácticas y los distintos actores que las conforman se vinculan en los límites entre lo formal y lo informal, la subsistencia y la acumulación, así como lo comunitario y el territorio (Gago et al., 2018). En este contexto, las EP en los barrios populares juegan un papel importante en la producción y circulación del valor, pero su inserción en el mercado laboral puede estar marcada por la precariedad y la informalidad (Gago et al., 2018; Díaz, 2020).

Otros autores, analizan este mismo fenómeno, pero incorporan una nueva perspectiva denominada Economía Social (ES) (Coraggio, 2008). Ésta se compone de un conjunto de recursos y prácticas de las unidades productivas y de sus actores, con el fin de satisfacer sus necesidades (mediante trabajo formal, informal, intercambios mercantiles y no mercantiles, y producción para el autoconsumo). Asimismo, está guiada por valores y conocimientos específicos, y por sus redes y las relaciones que se establecen. Las estructuras económicas que surgen en este contexto incluyen no solo aspectos económicos, sino también sociales, culturales, ambientales y políticos, y se fundamentan en principios de solidaridad, autogestión, sostenibilidad y equidad (Coraggio, 2001).

De esta manera, la economía social aparece como una estructura económica estructurada y formal, que busca priorizar la solidaridad y bienestar colectivo sobre el lucro individual y se desarrolla en un ámbito que puede incluir tanto al mercado como al Estado, pero con una fuerte orientación hacia la autogestión y el control colectivo de los recursos y los beneficios. La economía popular, por su parte, se establece como un modelo de subsistencia que surge como respuesta a la exclusión del sistema capitalista formal y se orienta hacia la satisfacción de necesidades inmediatas y tiende a priorizar la reproducción individual o de la unidad familiar. El propósito principal de estas estructuras económicas radica en la reproducción de la vida humana, en lugar de la acumulación ilimitada de capital. Es fundamental establecer alianzas con el sector público, el sector privado y organizaciones no gubernamentales, así como crear espacios de gestión participativa, para que los actores se involucren activamente en la toma de decisiones y en la planificación de políticas (Coraggio, 2020).

Para Coraggio (2020), el proyecto político de construcción de una economía social integrada se rige mayormente por lógicas de subsistencia, situadas dentro del contexto capitalista en el que operan, aunque no excluye las relaciones de mercado ni los comportamientos individuales con intereses propios. La propuesta de política pública planteada por el autor va más allá de una política asistencialista basada en redistribución y transferencias monetarias, enfocándose en el acceso a un trabajo productivo de calidad y autogestionado por los propios trabajadores y trabajadoras, con una autonomía política.

En síntesis, mientras que la economía popular se configura como una estrategia de subsistencia frente a la exclusión del mercado laboral formal, la economía social implica una estructuración más formalizada y colectiva de esas prácticas, con una orientación explícita hacia la autogestión, la solidaridad y la sostenibilidad. Ambas categorías permiten comprender las dinámicas económicas en los barrios populares, pero en este trabajo se adopta principalmente el enfoque de la economía popular. Esto se debe a que el caso analizado —el barrio Rodrigo Bueno— presenta formas de organización económica mayoritariamente marcadas por la informalidad, la precariedad y la búsqueda de reproducción inmediata de la vida, más que por procesos de organización colectiva consolidados o institucionalizados. De todos modos, se recuperan aportes del enfoque de la economía social para analizar las potencialidades y tensiones en las políticas

públicas que buscan virar de lógicas de asistencia hacia esquemas de integración productiva y trabajo autogestionado.

## **2.b. Informalidad económica e informalidad urbana**

El desarrollo de estas estructuras económicas populares ha estado intrínsecamente vinculada a la informalidad urbana. Para Pirez (2016), las clases o sectores populares que quedan excluidos del mercado laboral formal, en muchos casos, también lo hacen del mercado de vivienda, debido a la imposibilidad de reproducirse dentro de los procesos institucionales, dada la ausencia de ingresos económicos suficientes. El autor hace énfasis en que la exclusión económica se extiende hacia otras dimensiones, tales como la urbanización: las clases populares, insolventes o casi insolventes, debieron recurrir a formas no mercantiles de acceso a la vivienda (Pírez, 2018). En esa línea, Topalov (1979) sostiene que la lógica mercantil en la producción de viviendas resulta en precios inalcanzables para gran parte de la población, a pesar de tratarse de un bien esencial para la reproducción de sus condiciones de vida. De esta manera, producto de estos impedimentos, los hogares impulsan procesos de urbanización popular o informal a partir de la ocupación irregular de territorios vacantes, respondiendo a una necesidad de autoprovisión de la vivienda y de los medios para su subsistencia (Pírez, 2019). Esta estrategia surge frente a la urbanización de tipo capitalista y configura dos modalidades de urbanización: pueden ser nombradas de múltiples maneras pero toman como bases conceptuales ciertas dualidades como regular/irregular, mercantil/popular, formal/informal (Pirez, 2019; Di Virgilio y Perelman, 2014; Brikman, 2020; Katzman, 2001; Sabatini, 2006; Duhau, 2013; Abramo, 2003; Cravino, 2018).

## **2.c. Modos de concebir y abordar el fenómeno**

La informalidad urbana ha sido problematizada en el campo académico, en tanto se reconocen los desafíos significativos que este fenómeno expresa en materia de segregación urbana, exclusión social y laboral, y precariedad habitacional. En este sentido, la situación de segregación socio-residencial que refleja la concentración espacial de hogares de bajos ingresos (Sabatini, 2006), se profundiza o asume sus efectos negativos en tanto la localización de estos barrios populares condiciona y limita el acceso a las externalidades positivas de la ciudad

(Abramo, 2003). De acuerdo con Bourdieu (1989), la división social del espacio urbano contribuye a la reproducción de desigualdades; ya que a través de las estructuras de poder y el acceso desigual a diversos tipos de capital, se perpetúa la exclusión de las comunidades marginalizadas. Cabe destacar que gran parte de los antecedentes teóricos sobre los procesos de urbanización de los asentamientos urbanos o barrios populares y las políticas destinadas a su integración en la ciudad formal están abordados desde el concepto de segregación (Di Virgilio y Perelman, 2014; Brikman, 2020; Katzman, 2001; Sabatini, 2006; Duhau, 2013), y no desde el concepto de integración que estructura las normativas realizadas desde los niveles estatales.

Asimismo, distintos trabajos han destacado el rol protagónico que el Estado puede asumir frente a la informalidad urbana y, principalmente, sobre sus efectos en materia de exclusión y segregación. Tal como señala Cravino (2018), la naturaleza de esta problemática, suele verse exacerbada por la falta de políticas públicas que aborden de manera integral las necesidades de estas comunidades, perpetuando así su marginalización y vulnerabilidad.

Cabe destacar que, a lo largo de la historia, han surgido diferentes iniciativas y políticas públicas que pretendieron abordar la problemática de los barrios populares y alcanzar su integración urbana. Estas intervenciones adoptaron diferentes características y persiguieron, de diferente modo, el objetivo de mejorar las condiciones de vida en los barrios populares y promover la inclusión social y económica de sus habitantes. Sin embargo, tal como analizan Di Virgilio y Rodríguez (2015), Cravino (2006) y Rodríguez (2018), estas iniciativas han presentado efectos limitados, ya sea por la falta de continuidad, la escasa participación de las comunidades involucradas o el abordaje fragmentado de las múltiples dimensiones que atraviesan la informalidad urbana. Las políticas de urbanización particularmente buscan intervenir en un territorio específico para mejorar sus condiciones urbano-habitacionales y resolver la informalidad existente desde diferentes enfoques: físico, social, económico e institucional. Estas políticas incluyen la producción y mejora de viviendas, la regularización de la propiedad, el desarrollo de infraestructura y equipamientos y la provisión de servicios (Jaramillo González, 2012; Di Virgilio, 2015; Clichevsky, 2006, Bettatis et al., 2012). Para implementar estas políticas, se utilizan instrumentos como leyes o decretos, además de programas y proyectos específicos que determinan el alcance de la intervención,

la estructura institucional gubernamental involucrada y los recursos disponibles (Clichevsky, 2006).

Como toda política pública, se construye como respuesta a un problema colectivo existente, que debe comprenderse de manera indisociable a su contexto histórico y de los intereses y expectativas que disputan tanto los actores estatales, los actores extra-gubernamentales y otros grupos sociales involucrados. Asimismo, al igual que otras políticas, la urbana presenta un carácter dinámico, en tanto no se constituyen como decisiones administrativas inalterables, sino que son producto de modificaciones a lo largo del tiempo, y de estrategias desplegadas por distintos grupos sociales que se plasman en conflictos, negociaciones y cooperaciones que reconfiguran la implementación de la política pública (Oszlak y O'Donnell, 1976; Di Virgilio y Galizzi, 2009). Pero además, la particularidad de las políticas urbanas recae en que, al entrar en contacto con el territorio, las mismas se redefinen en función de las características, configuraciones territoriales y relaciones sociales que se encuentran allí. Tal como plantean Rodríguez y Di Virgilio (2011), las políticas urbanas producen ciudad, generan transformaciones físicas y territoriales en los barrios e impactan en las condiciones de vida y la cotidianeidad de la población afectada.

#### **2.d. La integración económica, una dimensión de la integración sociourbana**

Diversos autores han hecho énfasis en la necesidad de profundizar la dimensión económica en las políticas de integración sociourbana. De acuerdo con lo planteado por Harvey (2007), la teoría urbana reconoce que las políticas públicas pueden incidir en la reducción de desigualdades cuando integran la dimensión económica. Asimismo, Díaz y L'Huillier (2023) afirman que las políticas urbanas generan transformaciones que pueden mejorar las condiciones de vida de los habitantes si se incluyen estrategias económicas que promuevan la formalización del trabajo, el acceso a servicios y la integración productiva. Es decir, en tanto estas políticas no solo se centren en la dotación de infraestructura y servicios, sino que también aborden la precariedad económica de los barrios populares, promoviendo la integración de sus estructuras económicas al resto de la ciudad. Tal como señalan Pérez (2015) y Rodríguez (2018), las políticas de urbanización deberían abordar estas estructuras económicas barriales, ya que es en ellas donde radica una de las

causas fundamentales de la exclusión y la desigualdad (Pírez, 2015; Rodríguez, 2018).

Pese a estas advertencias, históricamente, las políticas de urbanización en América Latina no han profundizado en la dimensión económica del fenómeno. Los principales organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Hábitat y el Banco Mundial intervienen en la problemática de la integración de barrios populares mediante el financiamiento, ejecución y evaluación de obras de infraestructura y vivienda en alianza con los gobiernos locales. Proponen y establecen proyectos con soluciones habitacionales y de infraestructura ejecutadas con cierta selectividad y estrategia definida “desde arriba”, ya que se privilegia el desarrollo económico y social de algunos territorios por sobre otros (Elinbaum, 2021). El eje principal de estas intervenciones se basa en el slum upgrading (Magalhães, 2016) o mejoramiento de barrios populares. Estas políticas intentan abordar simultáneamente tanto las dimensiones cualitativas como cuantitativas del déficit de vivienda e implican la intervención del sector privado. Pero, a su vez, tal como sostiene Magalhães (2016), deberían combinar el crecimiento económico con medidas que aborden las desigualdades estructurales, generando integración social y espacial.

A lo largo de los años, las políticas que intervienen en los barrios populares en Argentina se han enfocado principalmente en la creación de viviendas sociales y la provisión de infraestructura (Bettatis et al., 2012; Di Virgilio, 2015; Clichevsky, 2006), sin procurar incidir en las economías populares, las estructuras económicas de los territorios ni los mecanismos de inserción al mercado de sus habitantes.

Uno de los antecedentes más significativos en relación con la incorporación de la dimensión económica en procesos de integración sociourbana es el estudio realizado en el Barrio 31 por la Secretaría de Integración Social y Urbana del Gobierno de la Ciudad y el CIPUV-UTDT. A través de una encuesta aplicada entre 2016 y 2017, se caracterizó la estructura económica barrial con una muestra de más de 770 unidades productivas, estimando su valor agregado y relevando las principales demandas de los comerciantes. El estudio evidenció una economía con altos niveles de informalidad —solo el 13% de los encuestados estaban inscriptos en impuestos—, fuerte presencia de autoempleo y escaso acceso al crédito, pero también una organización territorial densa y una significativa generación de ingresos

para los hogares. Esta experiencia marcó un precedente institucional importante, al reconocer la existencia de estructuras económicas propias de los barrios populares y la necesidad de intervenir sobre ellas con herramientas específicas, incluso si luego no se consolidó una política económica sostenida en el tiempo.

Las principales políticas públicas que estuvieron vinculadas a las ES y EP buscaron recomponer el tejido social a partir de la inclusión e integración laboral y la expansión del sistema de protección laboral (Masseti, 2011; Arcidiácono y Bermúdez, 2018; Natalucci y Mate, 2020), sin articular explícitamente con objetivos orientados a la integración sociourbana.

Ahora bien, ¿qué entendemos por integración económica?. En primer lugar, la integración económica pone en el centro del debate al trabajo, en tanto la entiende como una herramienta para garantizar la subsistencia y como fuente de reconocimiento social (Castel, 1997). No obstante, resulta indispensable anclar esta perspectiva en las características de los sujetos involucrados, incorporando sus trayectorias, culturas y particularidades, así como las condiciones específicas que impone el territorio en el que desarrollan sus actividades.

Para Grabois (2023), la integración económica consiste en la regularización y formalización de los y las trabajadoras de la economía popular. El autor entiende que existen algunos mecanismos que podrían facilitar este proceso a través de la inclusión fiscal y social mediante un sistema que simplifique las obligaciones y disminuya las cargas tributarias de este sector, entre otras estrategias. Frente al diagnóstico de una marginalidad económica estructural, la integración de la economía social y popular requiere necesariamente del apoyo estatal para lograr la autosuficiencia económica y la inserción en el mercado competitivo (Grabois, 2024). Por último, las políticas públicas orientadas a estos y estas trabajadoras deben tener como objetivo fortalecer y dignificar las actividades laborales respetando sus tradiciones, culturas y costumbres, para integrarlas institucionalmente y garantizar sus derechos humanos, económicos, sociales y culturales (Grabois, 2024).

La integración económica o productiva debe, de acuerdo a Diaz y L'Huillier (2023), realizarse a partir de una estrategia integral que incluya la mejora de las actividades económicas: promover el acceso y permanencia en el mercado laboral formal, ofrecer capacitaciones y talleres, impulsar la formalización e inclusión financiera de los comercios, la creación de nuevos emprendimientos, el apoyo a las cooperativas y la integración de la matriz productiva al resto de la ciudad.

Es preciso destacar que las políticas orientadas a la integración económica o productiva de los barrios no solo procuran transformar los modos de inserción económica de sus habitantes, sino que además conllevan necesariamente a transformaciones sobre las economías barriales. Tal como sostiene Cravino (2021), las intervenciones en barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2015 y 2018 tuvieron como consecuencia la transformación física de los barrios y aparecen de la mano de acciones vinculadas a los aspectos laborales y a la economía popular, a partir de su inserción laboral y la regularización de los comercios ya existentes.

En síntesis, el recorrido teórico realizado anteriormente permite comprender que la integración económica constituye una dimensión central, aunque muchas veces desatendida, en las políticas de integración sociourbana. Lejos de limitarse a la provisión de infraestructura o la regularización dominial, la integración debe incluir estrategias que reconozcan, fortalezcan y articulen las economías barriales al conjunto de la ciudad. Desde la economía popular y social se subraya la importancia del trabajo como vía de subsistencia, pero también como dimensión de ciudadanía, y se reivindica la necesidad de que las políticas públicas se orienten a garantizar derechos, promover la formalización progresiva y fortalecer las capacidades productivas locales.

En este marco, esta tesis entiende por integración económica al conjunto de políticas, programas e intervenciones públicas que, reconociendo la existencia de estructuras económicas barriales específicas y formas de trabajo no asalariado, buscan fortalecer esas prácticas, garantizar su formalización y habilitar su articulación con el tejido económico urbano en condiciones de equidad. Se parte del supuesto de que estas políticas deben diseñarse e implementarse de manera situada, con participación de los actores locales, y bajo un enfoque de derechos que considere las trayectorias, saberes y formas organizativas propias de los territorios populares. Esta definición permite construir una mirada analítica sobre la dimensión económica de los procesos de integración sociourbana, que reconoce tanto su carácter estructural como sus posibles abordajes desde el diseño e implementación de políticas públicas.

En esta línea, a continuación se describe cómo dicha dimensión ha sido incorporada recientemente en los marcos normativos y programáticos, a nivel

nacional e internacional, y qué forma adquiere en las políticas urbanas impulsadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los últimos años.

Actualmente, las políticas de integración sociourbana han comenzado a incorporar la dimensión económica como un eje central, en línea con la Nueva Agenda Urbana Argentina (NAU), adoptada a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en 2016 y los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de las Organizaciones de Naciones Unidas (ONU). De acuerdo a lo objetivos comprometidos por el Estado Nacional (2016) en la NAU, la dimensión económica debe reconocer que el crecimiento económico inclusivo y sostenible, capaz de ofrecer empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos y todas, es un elemento clave del desarrollo territorial y urbano. A su vez, en los ODS, el objetivo número 8, referido al acceso al trabajo decente y crecimiento económico, indica que este último contribuye al desarrollo sostenible siempre y cuando beneficie a todas las personas, y puedan acceder al empleo decente en condiciones de igualdad. Para la ONU (2022) el "desarrollo económico inclusivo" debe promover un crecimiento que sea accesible y beneficioso para todos los segmentos de la sociedad, especialmente para los grupos más vulnerables. Esto implica un acceso equitativo a oportunidades, la reducción de desigualdades, el empoderamiento local y la sostenibilidad.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir del 2015, la política de urbanización de barrios populares dio lugar a nuevas intervenciones en miras hacia la integración sociourbana. Estas intervenciones destacaron la importancia de integrar los barrios populares con el resto de la ciudad, a través de tres canales de acción: la integración urbana, habitacional y económica. Respecto al eje económico, se llevaron adelante iniciativas orientadas a la construcción de locales, la articulación con actores públicos y privados y la construcción de proyectos de mayor envergadura que reflejaran la visión y promoción del gobierno local. Sin embargo, estudios recientes señalan que, aunque estas iniciativas promueven la formalización de la economía popular, todavía se enmarcan en una lógica de empresarialismo urbano, donde se privilegia el desarrollo económico sobre las consideraciones sociales, culturales y ambientales específicas de los grupos sociales que allí residen (Harvey, 1989; Diaz y L'Huillier, 2023). Esto limita su capacidad para abordar las estructuras económicas barriales de manera efectiva (Elinbaum, 2021; Díaz, 2020).

A partir de lo expuesto previamente, esta tesis se ancla en el supuesto teórico de que las políticas urbanas de integración de barrios populares deberían necesariamente contar con un eje orientado a la integración económica de estas estructuras económicas barriales particulares. En este marco y partiendo de estos antecedentes teóricos, este trabajo se propone explorar cómo las políticas actuales definen a la integración urbana y particularmente, qué lugar asignan y de qué modo abordan la dimensión económica de estos procesos. Partiendo de la premisa teórica de que la integración económica es esencial para la inclusión social y la superación de la marginalidad, se analizará el alcance y los desafíos de estas políticas en la reconfiguración de las estructuras económicas barriales.

### **3. Una mirada hacia la integración económica: *la mejor política es el trabajo***

#### **3.a 2019. Viraje en la política. Cambio del discurso del GCBA**

Este capítulo reconstruye y da cuenta de los modos en que el gobierno local ha definido y ejecutado sus recientes políticas de integración económica en barrios populares, procurando comprender el papel que desempeñan esas acciones sobre las estrategias de integración sociourbana.

Desde el año 2016, se evidencia un cambio significativo en el enfoque de la integración sociourbana de los barrios populares, tanto a nivel nacional como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En esta última, se implementaron proyectos de urbanización a partir de los PIRU en los barrios Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita, que se presentaron como propuestas innovadoras e integrales, buscando responder a la demanda histórica de urbanización, al mismo tiempo que promovía una narrativa de modernización de la ciudad. En este contexto, el discurso oficial comenzó a incorporar términos como “inclusión social” y “derecho a la ciudad”. Sin embargo, varios estudios (Rodríguez, 2018; Arqueros Mejica, et al., 2019; Sanchez y Baldiviezo, 2019; Di Virgilio, et al., 2020; Cravino, 2022) han alertado que estos proyectos también muchas veces se asocian a objetivos inmobiliarios o comerciales, lo cual entra en tensión con los intereses de los y las habitantes.

Los proyectos locales hicieron foco en la noción de integración sociourbana. Este cambio de denominación estuvo marcado por la convergencia de factores

sociales (demandas de movimientos sociales), jurídicos (marco normativo y derechos reconocidos), y políticos (cambios en la gestión gubernamental), que modificaron el enfoque de la intervención en barrios populares, avanzando hacia un reconocimiento más amplio del derecho a la urbanización, aunque con desafíos en su implementación.

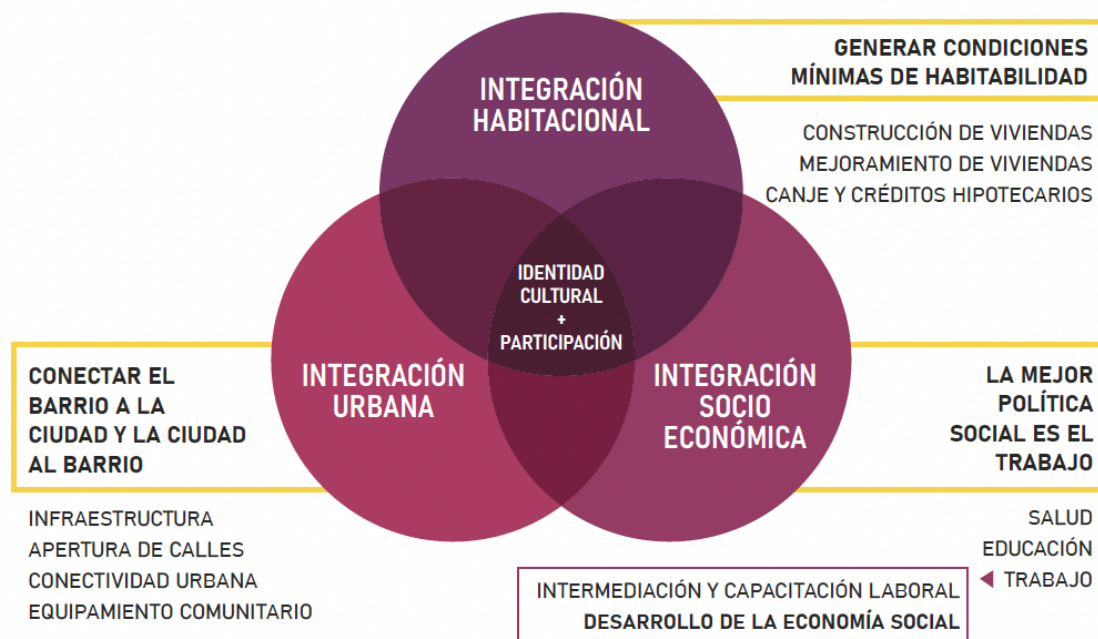
Entre 2016 y 2019, la política de reurbanización de las villas en la Ciudad de Buenos Aires atravesó una etapa de redefinición. Durante este período, se adoptó un enfoque pragmático y heterodoxo, que combinó diversas estrategias y tácticas de intervención según las particularidades de cada barrio (Arqueros Mejica y Rodríguez, 2022). Las acciones, presentadas como integrales e innovadoras, se centraron principalmente en la construcción de viviendas nuevas, la rehabilitación del tejido edilicio existente, la provisión de servicios básicos (agua, cloacas, desagües pluviales, electricidad), la mejora de la infraestructura urbana y el acondicionamiento del espacio público (Rodríguez et al., 2018; Fainstein y Palombi, 2019; Cravino, 2013). El componente económico no ocupó un lugar central: las estrategias orientadas a fortalecer el trabajo y la economía en los barrios fueron escasas o incorporadas de manera marginal.

A partir de 2019, con la reelección de Horacio Rodríguez Larreta, representante del partido político Cambiemos, como Jefe de Gobierno, y la incorporación de María Migliore como Ministra de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires –quien anteriormente se desempeñaba como presidenta del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC)–, se profundiza y complejiza el enfoque de integración urbana. Hasta ese momento, las líneas de acción a nivel nacional y local, aunque respondían al mismo signo político, resultaban disímiles: la implementación de las decisiones en el territorio dependía en gran medida del enfoque político y programático de quien estuviera a cargo de cada uno de los proyectos en los barrios afectados, lo que generó fragmentación y descoordinación interna (Entrevista a funcionaria del MDHyH, 2024; Arqueros Mejica y Rodríguez, 2022). La nueva gestión de María Migliore ahondó en un cambio del discurso referido a las políticas de inclusión sociourbana -y en particular socioeconómica- de los barrios populares, que significó una homogeneización en la implementación de la política en ciertos barrios populares de la ciudad.

Desde el discurso estatal se institucionalizó la noción de integración sociourbana en un abordaje tridimensional: integración habitacional, infraestructura

urbana y la integración socioeconómica. Esto implicó continuar con las intervenciones que contemplaban la construcción de viviendas nuevas, la seguridad de la tenencia, así como también mejoras en las infraestructuras públicas (electricidad, agua potable y cloacas), pavimentación y apertura de calles pero, sobre todo, se hizo hincapié en las políticas referidas al trabajo, que incluían capacitaciones y promoción de la economía popular y social.

Gráfico 1: Política de integración sociourbana a partir de un abordaje tridimensional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023.



Fuente: Instituto de Vivienda de la Ciudad, 2023.

La integración socioeconómica, que había sido un componente menos desarrollado en las primeras etapas del proceso, tomó entonces mayor centralidad en el discurso y en la práctica del gobierno local. Este cambio estuvo motivado por una decisión política y por la intención de articular las políticas de urbanización con el desarrollo económico de los habitantes de los barrios, integrando la economía social y popular a la economía formal, tal como declara la entonces Ministra: *“Es momento de empezar a mirar a los barrios populares de una manera distinta. De pensar políticas sociales ligadas a lo productivo”* (Migliore, 2020).

Esta nueva impronta es reconocida también por otros funcionarios entrevistados, quienes dan cuenta de la voluntad de dar mayor protagonismo al componente económico del proceso de reurbanización:

*“María (Migliore) me confirma que llega a ser ministra en la ciudad. Y medio del minuto cero me dice ‘mirá mi apuesta en estos cuatro años -ellos ya venían de los primeros cuatro años, hablo en plural porque es del mismo equipo que Juan (Maquieyra)<sup>3</sup>- es poder complementar lo sociourbano con la integración económica”* (Entrevista a la Directora General de Economía Popular y Social, Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano, MDHyH, 2024).

Si bien desde el comienzo de los PIRU estaba pensada la línea socioeconómica orientada a la construcción de locales, el nuevo enfoque se centra en la construcción de herramientas para reconocer y potenciar el trabajo de la economía social y popular, estableciendo como bandera del gobierno que “la mejor política social es el trabajo” (Migliore, 2023). Este nuevo enfoque se implementó en un estadio tardío del proceso de urbanización, por lo que presentó desafíos y tensiones a la hora de aplicarse. Uno de los desafíos que más se menciona en las entrevistas a los funcionarios es el hecho de no haber pensado a la política urbana desde un enfoque social y económico en conjunto desde el comienzo:

*“La interacción social urbana antecede a la interacción económica. No fueron de la mano desde el minuto cero. (...) Estaría buenísimo los procesos nuevos de integración plantearlos directamente trabajando esta pata incorporada desde el minuto cero porque te facilita muchas cosas”* (Entrevista a la Directora General de Economía Popular y Social, Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano, MDHyH, 2024).

Otra de las tensiones, que recuperan los/as entrevistados/as, se presentó en la implementación de las distintas líneas de la política por parte de los diversos organismos involucrados<sup>4</sup>. La falta de una articulación establecida desde el inicio del

---

<sup>3</sup> Juan Maquieyra fue presidente del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) de Buenos Aires desde 2016 hasta 2018. Durante su gestión, lideró proyectos de reurbanización e integración social en diversos barrios populares de la ciudad, como la Villa 31 y el Barrio Rodrigo Bueno.

<sup>4</sup> La política de desarrollo económico estuvo dirigida principalmente desde el Ministerio de Desarrollo Social (o Capital Humano), mientras que la de integración urbana fue llevada a cabo por el IVC.

programa generó mayores conflictos al momento de asignar responsabilidades en una etapa avanzada de su desarrollo:

*“Articular eso que pasaba en términos de integración en el barrio y lo que íbamos proponiendo nosotros requirió de mucha articulación, sobre todo entre los equipos del IVC y del Ministerio. (...) Desde minuto cero (haberlo pensado) juntos habría tenido mucha potencia, porque mucho de lo que pasa en el proceso de relocalización está atado a cuál es la fuente de ingreso de las familias. (...) Al principio estábamos abriendo una conversación nueva en un proceso, y en realidad, lo estás interrumpiendo. Y más sobre el final fue al revés ‘¿qué herramientas tienen para que yo pueda seguir avanzando con el proceso?’ porque no me es lo mismo mudar esta familia que tenía un comercio acá, con o sin tus herramientas” (Entrevista a la Directora General de Economía Popular y Social, Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano, MDHyH, 2024).*

Tanto en materiales oficiales como en las entrevistas realizadas, puede reconstruirse que el diagnóstico gubernamental situaba, en el centro de la problemática, al alto porcentaje de trabajadores y trabajadoras de la economía popular que realizaban sus labores en condiciones precarias, sin licencias, sin aseguradoras de riesgo de trabajo y sin cobertura mínima de salud. El proyecto de integración económica propuesto por el MDHyH buscaba, en lugar de recurrir nuevamente a las transferencias monetarias y a políticas asistencialistas centradas en la redistribución y los planes sociales como se había hecho en décadas anteriores (Hopp, 2010), promover una política pública enfocada en mejorar las condiciones de empleabilidad y trabajo. Este viraje puede analizarse a la luz de los planteos teóricos de Coraggio (2020) y Castel (1997), quienes sostienen que las políticas de integración social deben articularse de manera indisoluble con el trabajo, la producción y la economía. En este sentido, la política de integración socioeconómica implicaba un cambio de enfoque y se proponía como objetivo eliminar los condicionantes estructurales, creando las condiciones materiales y simbólicas para "nivelar hacia arriba", según el discurso de María Migliore, Ministra de Desarrollo Humano y Habitat (2020).

*“La integración y el desarrollo son los dos pilares en los que creemos para lograr una transformación real. Por eso hoy también construimos herramientas concretas para reconocer y potenciar el trabajo de la economía social y popular. Para lograr que haya más oportunidades de trabajar y producir en los barrios, y que ese trabajo sirva para estar mejor al final del día”* (Migliore, 2021).

En su discurso, se destacaba la importancia de reconocer y fortalecer las actividades económicas existentes, donde los productores de la economía informal eran vistos como generadores de valor, y el Estado, como garante de la mejora de la capacidad productiva y la integración hacia la economía formal. El foco estaba puesto en la creación de un ecosistema económico, donde el Estado articulara tanto al sector privado como a los actores de la economía popular para que pudieran cooperar y trabajar juntos, a través del intercambio de experiencias y dinámicas. Se plantea que, de esta manera, se lograría que estos emprendimientos pudieran aumentar su producción, mejorar su comercialización y acceder a financiamiento, así como también, en un futuro, generar autonomía y prescindir de la asistencia estatal, tal como advierte Migliore en la siguiente cita:

*“El sector privado es parte central del desarrollo. La agenda de crecimiento y la de integración tienen que ir de la mano. Creando ecosistemas nuevos, democratizando la producción y redefiniendo las reglas de juego, podremos alcanzar este gran objetivo”* (Migliore, 2021).

Para pensar y construir las políticas dirigidas a la población involucrada en la economía social y la economía popular, los/as funcionarios/as entrevistados/as destacaron la necesidad de llevar a cabo un debate interno en los organismos involucrados, con el fin de definir qué se entiende por economía social y economía popular, ya que suponía una tensión a la hora de pensar quiénes serían los sujetos de la política. Para la Directora General de Economía Popular y Social de la Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano (2024) fue muy relevante poder discutir teóricamente a qué se estaban refiriendo. Identificó dos universos diferentes, que poseen escalas distintas pero que desde la política pública deben pensarse en conjunto:

*“Para mí la economía social tiene más que ver con la cooperativa de trabajo, que puede ser productiva o de servicios, pero que encuentra en el trabajo asociativo el valor de de la organización del trabajo y que tiene un nivel incluso, una cultura, un bagaje sobre el cooperativismo con un mayor recorrido, con un nivel de consolidación más alto y además que son unidades productivas que en promedio de nuestro registro nos daban entre diez y quince trabajadores por unidad productiva. En la economía popular estamos hablando de unidades productivas muchísimo más de baja escala, de baja productividad, más frágiles a los shocks externos y nuestro promedio es de uno a cinco trabajadores por unidad productiva, entonces hay algo también de la organización del trabajo y de la escala que lo diferencia mucho.”* (Entrevista a Directora General de Economía Popular y Social de la Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano, MDHyH, 2024).

Esta visión de las personas de la economía social y popular como sujeto de la política presenta diversas limitaciones y discrepancias respecto al desarrollo teórico del mismo (Gago et al., 2018; Díaz, 2020; Grabois y Pérsico, 2019). Si bien se reconoce su carácter colectivo y su orientación hacia prácticas de subsistencia en los márgenes del sistema económico formal, una parte significativa de la población que conforma este sujeto queda excluida de las políticas existentes. Esto se debe a que muchas de estas políticas están dirigidas exclusivamente a personas que poseen registro formal —como el monotributo o el monotributo social—, lo que restringe su alcance dentro del universo de la economía popular. Esta definición de los actores de la economía popular que ofrece la política bajo análisis, contrasta con la caracterización realizada por la bibliografía experta, que destaca la informalidad y la falta de derechos laborales como características definitorias de los actores de la economía popular (Danani y Grassi, 2008; OCEPP, FES, 2022). A su vez, en la economía popular existen estructuras que involucran aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos y se rigen bajo principios fundamentales de solidaridad, autogestión, sostenibilidad y equidad que no son abordados en el desarrollo y diseño de la política (Coraggio, 2020). Como consecuencia, la política omite a los capitales simbólicos y culturales que operan en esta población y estas estructuras determinadas, para priorizar la incorporación de estos actores a la lógica

mercantilista de la economía formal, dejando de lado otros valores que subyacen a la economía popular.

### **3.b Instrumentos de implementación de la política en PIRUS**

A partir de 2019, los cambios observados en el discurso estuvieron acompañados de cambios institucionales que apoyaron y habilitaron la reciente centralidad del eje económico de la integración.

*“María (Migliore) (...) me dice ‘estoy peleando crear una estructura que represente esa mirada’, (...) y ahí empezamos a desarrollar la Subse, que venía tratando de impulsar proyectos, como el de La Vivera de Rodrigo Bueno, que fueran Faro de esta mirada” (Entrevista a la Directora General de Economía Popular y Social, Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano, MDHyH, 2024).*

Desde el MDHyH se creó en 2020, en el marco de una serie de modificaciones institucionales, la Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano con el objetivo de

*“complementar lo que se venía haciendo en términos de integración con la tercera pata de esto, más de la visión general que le faltaba, que era la integración económica para poder darle sostenibilidad (...). Ésta es la única que crea en términos de competencias nuevas. Entonces, para mí, eso es como muy potente porque es la primera vez que se estructura una política pública con un grado de legitimidad y legalidad específicamente pensada para esta población” (Entrevista a la Directora General de Economía Popular y Social, Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano, MDHyH, 2024).*

La Subsecretaría tenía como objetivo diseñar e implementar políticas que promovieran la economía social y popular, buscando la integración de sus actores y el acompañamiento laboral. También, entre sus responsabilidades, se destacaba el fortalecimiento de esta misma, mediante la formación, articulación entre los distintos sectores y la asistencia tanto técnica como financiera (Boletín oficial del Gobierno de la Ciudad, Resolución N.º 8/SSDPH/20). El objetivo de crear la Subsecretaría con estas direcciones tenía la intención de *“ir alineando una mirada de política pública*

*para el empleo para la población socioeconómicamente vulnerable y una mirada de fortalecimiento de la economía popular y la economía social”* (Entrevista a la Directora General de Economía Popular y Social, Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano, MDHyH, 2024).

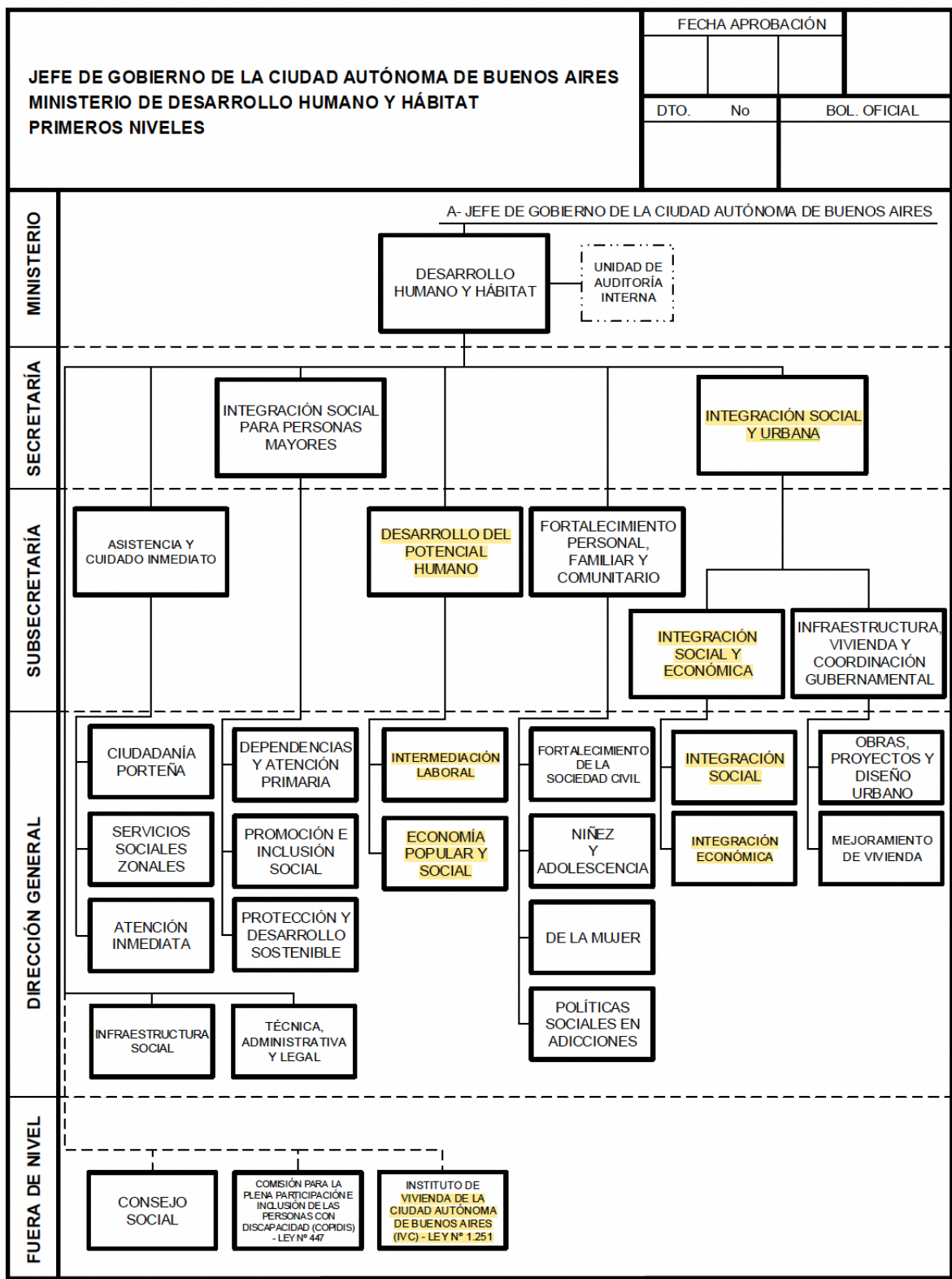
Dentro de esa Subsecretaría se incorpora la Dirección de Economía Popular, que ya se desarrollaba previamente dentro del MDHyH pero con una visión de atención inmediata, y la Dirección de Intermediación laboral -también llamada Dirección de articulación público-privado-. Específicamente, la Dirección General de Intermediación laboral abarcaba la articulación público-privado, que establecía, a partir de la Resolución N° 427/GCABA-MDHYHGC/2021, un "Plan Integral de Desarrollo del Potencial Humano" con el objetivo de estructurar e implementar un modelo de gestión del potencial humano, y creó el programa Sello Impacto Social, que distinguía a las empresas que contribuían con el desarrollo local mediante la inversión y acciones con impacto para el fortalecimiento de la economía popular y social y el trabajo dentro de los barrios populares de la CABA. La Dirección General de Economía popular y social, por su parte, tenía como objetivo planificar la estrategia y la implementación para el desarrollo de proyectos socioproductivos de cooperativas, talleres familiares y asociaciones comunitarias de la economía social y fomentar el trabajo local, evaluando las necesidades y demandas de cada territorio. Resulta interesante destacar cómo tanto con la nueva estructura, así como en la denominación de las áreas y programas y en el discurso que se construye en torno a ellos emergen conceptos como economía popular, social, fortalecimiento de las comunidades, etc., que dan cuenta de un giro en la concepción en torno a este sector, que pone el acento de valorar y potenciar sus capacidades.

Esta nueva configuración interministerial, que incluye la creación de Secretarías y Subsecretarías, se implementó con el objetivo de promover la integración sociourbana desde diversas perspectivas. Una de esas perspectivas pone énfasis en la integración económica, sustentada en la premisa de que la mejor política social es aquella que fomenta el empleo, y que la política más efectiva es la que logra incorporar a las estructuras económicas de los barrios populares al circuito formal, promoviendo así una economía inclusiva (Migliore, 2021).

El desarrollo de esta organización plasma, a simple vista, la necesidad que plantea Coraggio (2020) de fomentar el acceso a los trabajos de calidad y la formalización de las estructuras económicas de la economía popular. Se entiende

que una estrategia para hacerlo es generar alianzas entre el sector público, el sector privado y los actores de las estructuras económicas populares para lograr la integración de estas últimas, y superar la imposibilidad de reproducirse dentro de los procesos institucionales. Por último, frente al objetivo de formalizar e institucionalizar las estructuras económicas de la economía popular se requiere un organigrama institucional que sea espejo de estas transformaciones y que garantice sus derechos humanos, económicos, sociales y culturales. En este sentido, si bien el marco de la política general recupera varias de las cuestiones mencionadas por la bibliografía experta se abren algunas preguntas que intentaremos responder a lo largo del trabajo: ¿Cuál es el reconocimiento y valorización sobre las dinámicas propias de la economía popular? ¿Cómo se dan estas articulaciones entre la dinámica del sector privado y el de la economía popular y social? ¿Los impactos se logran a escala barrial o, por el contrario, se concentran en ciertas áreas del territorio?

Cuadro 1: Configuración del Ministerio de Desarrollo Humano y Habitat, primeros niveles. Ley N.º 6292 y el Decreto 463/2019. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020.



La implementación de la política de integración sociourbana estuvo acompañada de la creación de nuevos marcos normativos que plasmaron los

debates, las líneas de acción de la política y las herramientas disponibles para tal fin.

En un principio, los lineamientos y metodologías se reflejaron en la sanción de dos leyes: la Ley de Promoción de la Economía Social (Ley N.º 6376) y la Ley de Distrito de Integración Productiva e Impulso al Trabajo en Barrios Populares de la CABA (Ley N.º 6.545).

La primera, la Ley de Promoción de la Economía Social, fue sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en 2020, con el objetivo de potenciar el valor de producción en los barrios populares. La Ministra aseguró que esta ley resultaba necesaria *“porque la mejor política social es el trabajo. Este sector necesitaba que creáramos marcos nuevos para reconocerlo y potenciarlo”* (Migliore, 2021).

Según esta legislación, la ES se define como el conjunto de actividades de producción y reproducción que ejerce una población en situación de vulnerabilidad económica y/o social para generar las bases materiales de realización de sus necesidades, bajo un sistema de prácticas que organizan el proceso económico de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo. Esta organización se implementa mediante Unidades Productivas cuya labor se propone la inserción en el mercado para lograr una sociedad más inclusiva.

Cabe destacar que, si bien la ley no menciona explícitamente a la Economía Popular, tanto la ministra como integrantes del gobierno la denominaban indistintamente como “Ley de Economía Popular” o “Ley de Economía Social”. En una entrevista publicada en elDiarioAR (2021), la ministra afirmó: “sancionamos la Ley de Economía Popular”, en referencia a la Ley de Economía Social. En el artículo 4 de la Ley N.º 6376 (2021), se establece que las Unidades Productivas puedan estar integradas por “personas humanas inscriptas en el monotributo social, monotributo promovido o adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes hasta categoría D inclusive”, haciendo referencia directamente a los y las trabajadoras de la Economía Popular.

La ley, y la visión del gobierno en cuestión, desarrollaba herramientas que potenciaban el trabajo, entendiendo que la carencia de estos sectores se traduce en trabas estructurales, falta de canales de comercialización y dificultad para acceder al financiamiento. La estrategia se centró en integrar estas actividades a las cadenas de valor, mejorar la capacidad productiva y generar un puente para su inserción en

la economía formal. Se buscaba un desarrollo económico sustentable en el que el Estado articulará con el sector privado, las universidades, las organizaciones sociales y las unidades productivas de la economía social y popular.

*“Hoy más que nunca es necesario pensar la política social desde la producción y el trabajo, para que realmente sea un motor de desarrollo y de oportunidades. Desde la Ciudad, trabajamos para desatar el potencial productivo de la economía social y popular e integrarla al ecosistema económico existente. No queremos dos economías. Dos mundos separados. Queremos un solo sistema que tenga menos barreras para el sector popular; una economía que integre y permita que todos los actores productivos aporten su valor y puedan crecer. Eso es antes que nada un cambio de mirada. Entendiendo al sector a partir de lo que lo define: el trabajo. Desde acá construimos nuestra política de desarrollo; que apunta a dar oportunidades sustentables, creando trabajo, valor y riqueza” (Migliore, 2021).*

Esta ley define cuatro medidas: (a) el acompañamiento y formalización de manera gradual y sustentable; (b) la creación de un fondo público-privado destinado a financiar proyectos productivos que actúen como puente entre ambos sectores; (c) el financiamiento a las unidades productivas participantes en el proceso de compra pública a través del Banco de la Ciudad; y (d) la promoción de la participación en los procesos de compra pública, ofreciendo incentivos que fortalezcan sus capacidades para el desarrollo autónomo.

De acuerdo a la ley, para llevar a cabo las políticas de integración socioeconómica y la formalización de la EP, un primer paso consistía en la apertura del Registro de la Economía Popular y Social de la Ciudad (RUPEPYS), con el objetivo de registrar y armar un mapa de sus unidades productivas (emprendimientos individuales y asociativos) para potenciar su trabajo y posicionarlas como actores relevantes. De esta manera, podían acceder a diversas herramientas tales como financiamiento, canales de comercialización y programas de capacitación. A mitad del año 2022, existían, aproximadamente, 3.000 unidades productivas inscritas que nucleaban a casi 10.000 trabajadores en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

2022). También se creó una extensión impositiva del pago de ingresos brutos para quienes estuvieran en el registro de unidades productivas e inscriptas en la categoría de monotributo ante la AFIP, por el plazo de tres años, facilitando su formalización. Estas líneas de acción son acordes y van en línea con lo planteado teóricamente para la integración económica de las economías populares, aunque constituyen un primer paso para ello.

Al mismo tiempo, el MDHyH desarrolló un fondo de financiamiento público-privado, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de la Economía Social (FONDES), para impulsar la economía social y popular, que dependía de la Dirección General de Articulación público-privado. La normativa establece que el fondo se conforma con aportes públicos asignados por las leyes de presupuesto del Gobierno de la Ciudad, y con aportes privados de personas humanas o jurídicas interesadas en contribuir al desarrollo económico y social. Para fomentar esta participación del sector privado, la ley contempla incentivos fiscales que permiten computar un porcentaje de las contribuciones como pago a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (Ley N.º 6.376, CABA, 2020).

*“El acceso al financiamiento productivo es central para potenciar a los emprendimientos e integrarlos a la economía formal. Sin inversión, las unidades productivas no pueden dar el salto que necesitan para expandirse y ser más competitivas. El FONDES es el escalón intermedio que faltaba para desarrollar la economía popular e integrarlas a las cadenas de valor. Acceder al crédito es más maquinaria, más trabajo, más producción”* (Migliore, 2021).

En el marco de esta normativa, a través del Banco de la Ciudad, se otorga acceso a financiamiento y oferta de programas de microcréditos a tasas preferenciales para los actores de la EP. Según el discurso oficial, estos programas están diseñados para fomentar el crecimiento de cooperativas, asociaciones mutuales y emprendimientos productivos, así como para impulsar la creación de empleo y la inclusión financiera.

Esta ley modificó, a su vez, un artículo de la Ley de compra pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de priorizar la adquisición de bienes y servicios por parte de proveedores que formen parte de la ES, como cooperativas, mutuales, y otras formas de organización social y solidaria y su facilitar el acceso a

las licitaciones y contrataciones públicas. Además, se estipulaba un porcentaje mínimo de las compras públicas que debían destinarse a estas entidades, con el objetivo de fortalecer su desarrollo y consolidación.

La segunda ley, llamada Ley de Distrito de Integración Productiva e Impulso al Trabajo en Barrios Populares de la CABA, pensada y presentada por el MDHyH, y sancionada en mayo de 2022, abarcaría también a los barrios intervenidos por las leyes de reurbanización. La ley tenía como objetivo principal fomentar el desarrollo económico en los barrios populares intervenidos con proyectos de integración sociourbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, otorgando beneficios impositivos e incentivos a inversiones destinadas al desarrollo comercial. Se estableció una coordinación de acciones con organismos gubernamentales y el sector privado, con la condición de mantener la actividad durante al menos cinco años para evitar un uso inadecuado de los beneficios. Además, se propusieron mecanismos de capacitación para residentes de los barrios populares.

Esta ley concedía beneficios impositivos a grandes cadenas comerciales a instalarse en barrios populares, tales como lo son las Farmacity y las carnicerías Res. De acuerdo al discurso del gobierno local, la inclusión de estos locales comerciales generaría empleo de calidad y tenían la obligación de otorgar, al menos, el 30% de los puestos de trabajo a habitantes del barrio. Se argumentó que la integración social y económica también se genera a partir del consumo de empresas o locales que se encuentran en la ciudad formal, dado que los y las vecinas de los barrios populares tienen el derecho a acceder a los mismos bienes y servicios que aquellas personas en la ciudad formal:

*“Creo que ahí hay algo. Habría que ver la mejor manera de medirlo, pero hasta cultural, digamos, en la integración de que lo que pasa afuera a hacer justo adentro y viceversa que me parece que es bueno en sí mismo”*  
(Entrevista a Directora General de Economía Popular y Social de la Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano, 2024)

Sin embargo, esta ley presentó diversas críticas desde la ciudadanía y los organismos no gubernamentales. Esta ley podría generar competencia desigual con los comercios minoristas que se encuentran ya instalados en el barrio dado que su infraestructura y desarrollo es más precaria y no pueden modificar los precios para

sostenerse en el mercado (Observatorio de la Ciudad de Buenos Aires, 2022). También, se mencionaba que el 30% de empleados del barrio no favorece necesariamente la contratación formal de las personas que habitan en el barrio, dado que es un porcentaje bajo.

Podríamos decir que esta ley prioriza la lógica del empresarialismo urbano porque pone en el centro la inversión privada, el desarrollo de polos productivos y la competitividad económica, sin tener en cuenta el verdadero impacto negativo que podría tener en los locales minoristas llevados a cabo con gran esfuerzo, por los y las habitantes de los barrios populares. A su vez, el proyecto se aprobó en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sin la participación ciudadana y tampoco se discutió el proyecto en las Mesas de Gestión Participativa de los Barrios Populares. Fue una ley que claramente se gestó de arriba hacia abajo y que tuvo una fuerte resistencia entre los y las vecinos/as.

Cuadro 2: Leyes relevantes al proceso de integración socioeconómica, sancionadas entre 2019 y 2020. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2024.

<b>Leyes</b>	
Ley de Promoción de la Economía Social (Ley N.º 6376), 2020	Registro de la Economía Popular y Social de la Ciudad (RUPEPYS)
	Fondo de financiamiento público-privado. (FONDES).
	Financiamiento a las unidades productivas A través del Banco de la Ciudad
	Ley de compra pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ley de Distrito de Integración Productiva e Impulso al Trabajo en Barrios Populares de la CABA (Ley N°6.545), 2022	Beneficios impositivos a grandes cadenas comerciales a instalarse en barrios populares

En cuanto a los instrumentos de la política de integración sociourbana llevada a cabo desde el MDHyH y el IVC en los PIRU, se desarrollaron tres líneas de aplicación de la dimensión económica y laboral: (a) la orientación laboral y

capacitación; (b) los proyectos Faro, espejo de la mirada del gobierno y, por último, (c) la creación y adjudicación de locales.

Para la primera línea, se promovieron procesos de orientación laboral, capacitación y acompañamiento, para profundizar los perfiles sociolaborales y generar oportunidades de acceso a empleos llamados “de calidad” para el gobierno local. Las ofertas laborales y de capacitación se definieron analizando y priorizando aquellos sectores que tuvieran más demanda de empleo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tales como la gastronomía, los oficios digitales y gestión de comercios. Estas herramientas estaban destinadas a cooperativas, grupos asociativos, emprendedores sociales, comercios, así como también trabajadores/as del barrio.

*“Había dos grandes maneras de abordar a la población socioeconómicamente vulnerable que se estaba quedando afuera del mercado formal de trabajo. (...) Básicamente los números nos daban como dos caminos posibles respecto a las edades que tenían estas personas respecto a las capacidades, las trayectorias en el pasado y un camino para una parte un poco más pequeña de su universo que eran los jóvenes. (...) Nuestras políticas y programas no limitan por edad, pero sí enfocamos nuestros esfuerzos en generar herramientas para menores de 30 años, en sectores que son o serán más dinámicos en la ciudad en los próximos años, ofreciendo formación, prácticas formativas y oportunidades de contratación”* (Entrevista a Directora General de Economía Popular y Social de la Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano, 2024).

También, se crearon los Centros de Desarrollo Emprendedor y Laboral (CEDEL), dispositivos territoriales donde se centra la oferta formativa y de empleabilidad para que los vecinos y vecinas de los barrios puedan recibir un acompañamiento en la búsqueda de empleo y en su formación en oficios y habilidades para los procesos de selección.

La línea orientada a la capacitación (talleres de gestión empresarial, marketing, bromatología, habilidades administrativas y financieras) promueve conocimientos y saberes que se reproducen generalmente bajo la lógica mercantilista que prevalece en la ciudad formal. Estas líneas de acción, alineadas con los intereses de la economía formal, pueden resultar muy beneficiosas para los

y las habitantes de los barrios. Sin embargo, tienden a generar un impacto mayor a nivel individual. Si bien contribuyen a la formalización e integración a la ciudad formal, no promueven una valoración ni una institucionalización de los saberes y conocimientos propios de la economía popular.

En la segunda dimensión, el MDHyH desarrolló proyectos que denominaron Proyectos Faro. Estos proyectos consistían en desarrollos con mayor inversión en términos de infraestructura con el fin de

*“ilustrar una mirada de la política pública. Hay una decisión simbólica de decir ‘esta es nuestra mirada como Ministerio de Desarrollo Humano de para dónde debería ir la política social de interacción económica’ (...) y además fortalecer sectores económicos que creyéramos que eran relevantes por los datos de los relevamientos.”* (Entrevista a funcionaria del MDHyH, 2024).

No se llevaron a cabo en todos los barrios con la misma escala ni en la misma cantidad. En total se construyeron cinco proyectos Faro: un patio gastronómico, un polo textil, dos cocinas gastronómicas y un vivero. El objetivo consistía en *“fortalecer la capacidad productiva de las comunidades en las que está trabajando con foco en la autonomía. (...) Ponemos la infraestructura pero creemos que el valor reside en esa comunidad”*. De esta manera, *la infraestructura permitiría que las personas involucradas generaran autonomía económica al realizar sus actividades en dichas instalaciones y que luego pudieran prescindir del Estado, para “salir de la asistencia y para fortalecer el trabajo”* (Entrevista a funcionaria del MDHyH, 2024).

Los Proyectos Faro implementados en la Ciudad de Buenos Aires reflejan una concepción alineada con las políticas de desarrollo promovidas por organismos internacionales, las cuales abogan por el fortalecimiento de capacidades locales y la generación de empleo a través del emprendedurismo. Estas políticas enfatizan la necesidad de fomentar la autonomía y el empoderamiento de las comunidades, proponiendo aquellas áreas urbanas que consideran territorios factibles de convertirse en centros de actividad económica capaces de atraer inversiones y promover el turismo. Sin embargo, surgen tensiones en tanto pueden generar desconexiones al priorizar estos intereses y no abordar las necesidades específicas de las comunidades locales, las realidades sociales y económicas de los barrios donde se impulsan.

La tercera línea, vinculada a los emprendimientos productivos y la adjudicación de locales comerciales, fue tomando especial centralidad en los proyectos integrales de reurbanización, tanto por la relevancia que tomó en el discurso estatal como por la importancia que tenía para los y las habitantes de los barrios. Se brindó apoyo para el diseño y el mantenimiento para los locales comerciales. En la planificación de los proyectos de construcción de viviendas sociales, también se pensaban los espacios para los nuevos locales comerciales. Así, se fomentaba el desarrollo económico y se formalizaba y fortalecía la economía local, promoviendo la generación de empleo y la revitalización de la comunidad.

Además, las políticas de adjudicación de locales comerciales incluían la regulación de precios de alquiler, asegurando que sean accesibles para los emprendedores locales y evitando la especulación inmobiliaria. La efectividad de estas iniciativas radicó en su capacidad para integrarse con el entorno urbano, contribuyendo a la mejora del espacio público y a la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

La adjudicación se realizó bajo ciertos requisitos que garantizan la viabilidad de los emprendimientos, así como el acceso a capacitaciones y asistencia técnica, lo que permite a los nuevos comerciantes contar con las herramientas necesarias para enfrentar los desafíos del mercado.

Una de las tensiones que aparece es que el proceso de asignación de locales quedó bajo la jurisprudencia del IVC, pero el desarrollo de políticas de acompañamiento de estos locales dentro de la órbita de la otra dirección del MDHyH. Esta división de responsabilidades, según las entrevistas realizadas, generó dificultades de coordinación, solapamientos y posibles vacíos en la ejecución de políticas, lo que impacta directamente en la efectividad de las intervenciones y en la percepción de los beneficiarios sobre la capacidad del Estado para atender sus necesidades de manera integral.

Con sus beneficios y tensiones, estas tres líneas retoman y organizan elementos presentes en la estrategia integral que proponen Díaz y L'Huillier (2023) para avanzar en la integración económica de los barrios populares. Si bien los autores no presentan una clasificación específica, destacan la necesidad de promover el acceso al mercado laboral formal, fortalecer la economía social y solidaria, y disputar la implementación de herramientas eficaces de captación de plusvalías en el mercado inmobiliario. Estos lineamientos se ven plasmados, en este

caso, en tres ejes concretos: la formalización o integración a la matriz productiva de los comercios locales, la oferta de capacitaciones y talleres, y la promoción de los emprendimientos y del territorio.

Cuadro 3: Líneas de intervención de la dimensión de la integración económica, dentro de la política de integración sociourbana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2024.

<b>Líneas de la integración económica (Ley N° 5.798/2017)</b>		
<b>(a) Orientación laboral y capacitación</b>	Se promueven procesos de orientación laboral y capacitación para profundizar los perfiles sociolaborales.	Generar oportunidades de acceso a empleos de calidad, priorizando sectores con alta demanda (gastronomía, oficios digitales, gestión de comercios). Centros de Desarrollo Emprendedor y Laboral (CEDEL) para acompañar la búsqueda de empleo y formación en oficios.
<b>(b) Proyectos Faro</b>	Se desarrollan proyectos con mayor inversión en infraestructura para ilustrar la política pública.	Fortalecer la capacidad productiva de las comunidades, fomentando la autonomía económica.
<b>(c) Creación y adjudicación de locales</b>	Se vincula la asignación de locales comerciales a proyectos de reurbanización en barrios populares.	Facilitar el acceso a locales comerciales con créditos accesibles, mejorar la infraestructura existente, y desarrollar políticas de acompañamiento para los comercios.

A su vez, desde el MDHyH se implementaron diversos instrumentos orientados a la integración socioeconómica de los barrios populares y al fortalecimiento de la economía popular, que dialogan con los marcos normativos y líneas de acción desarrolladas. A través de la Gerencia de Producción Autogestiva,

se desarrolló el programa "Compras con Valor", cuyo objetivo era promover la participación de unidades productivas de la economía popular y social de la Ciudad de Buenos Aires en las compras públicas, impulsando el desarrollo socioeconómico, la mejora de los ingresos y la generación de oportunidades que fomenten la inclusión y la expansión del empleo. Se organizaron ferias y espacios de comercialización donde los emprendedores pudieron exhibir y vender sus productos o servicios, incrementando así su visibilidad en el mercado.

Asimismo, se realizaron diversos programas que buscaban fomentar la articulación público-privada. Los programas "Activá Tu Potencial Laboral" y la "Red de Empresas con Impacto Social", surgidos desde la Dirección General de Intermediación Laboral, representan una alianza público-privada destinada a "potenciar la posibilidad de acceso y permanencia en el empleo de las personas en situación de vulnerabilidad social de la Ciudad de Buenos Aires" (AGCBA, 2024). Estas herramientas buscaban vincular a empresarios con emprendedores de sectores populares, integrándolos a sus cadenas de valor e incentivando la inversión en sus proyectos. En uno de sus comunicados, la Ministra expresó:

*"Desde el Ministerio estamos decididos a generar marcos nuevos para que los emprendimientos de la economía popular puedan crecer e integrarse al ecosistema productivo de la Ciudad. Una de las claves es tender puentes con el sector privado, generando alianzas estratégicas para que los emprendimientos populares puedan abrir nuevos canales de comercialización"* (Migliore, 2020).

La alianza con el sector privado también dio como resultado el desarrollo de una plataforma denominada "Valor Popular", que tenía como objetivo facilitar la conexión entre empresas y unidades productivas de la economía popular, permitiendo que las primeras incorporen a estas unidades como proveedores en sus cadenas de valor. Además, se habilitó una bolsa de empleo pública para visibilizar y crear oportunidades de acceso a empleos formalizados.

Estas líneas de implementación y despliegue de políticas públicas orientadas a la integración de los barrios populares a la ciudad formal, priorizando la dimensión económica, estuvo presente con más énfasis en el Barrio Rodrigo Bueno que en los otros que están enmarcados bajo los PIRU. La priorización de Rodrigo Bueno se

podría explicar por la ubicación estratégica, cercana a Puerto Madero, y por la capacidad de este territorio de atraer al turismo y también transformar la percepción de este territorio en particular. Así, el análisis de estas políticas en Rodrigo Bueno se presenta como un caso emblemático para evaluar la efectividad de las estrategias de integración y su impacto en la vida cotidiana de los/las habitantes del barrio.

#### **4. Rodrigo Bueno como escenario de la política de integración económica.**

Tras haber caracterizado los lineamientos principales de la política de integración económica en el marco de los programas de integración sociourbana de barrios populares a nivel ciudad, así como sus principales líneas de acción, este capítulo avanza en el análisis del diseño e implementación de esta política en un caso concreto. El barrio Rodrigo Bueno constituye un caso de estudio ejemplar para analizar el modo en que esta política puso en marcha herramientas concretas orientadas a incidir en la integración socioeconómica del barrio y de sus habitantes, así como para rastrear algunos de los efectos más inmediatos de esta intervención. Cabe remarcar que Rodrigo Bueno ha sido el territorio en el cual se desplegaron con mayor intensidad las políticas orientadas al desarrollo económico. A lo largo de este capítulo se reconstruye el diseño y ejecución de la política de integración socioeconómica y su relación con la política general de integración sociourbana en un caso concreto. Asimismo, se avanza en un análisis de las tensiones que se advierten entre los actores estatales y los habitantes respecto al modo de interpretar y percibir estas intervenciones.

##### **4.a. El Barrio Rodrigo Bueno como laboratorio de las políticas de integración económica**

El Barrio Rodrigo Bueno se encuentra en Puerto Madero, la zona de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que alcanza el precio promedio por metro cuadrado más alto de Argentina. Su origen se vincula a un proceso de urbanización popular, donde sectores populares accedieron a suelo urbano vacante mediante mecanismos no mercantiles (Pírez, 2018), y se consolidaron pese a los reiterados intentos estatales de desalojo (Carman, 2011; Rodríguez, 2015; ANEXO 2).

Luego de varias décadas de lucha y accionar por parte de los y las habitantes del Barrio Rodrigo Bueno, en 2017 se sancionó la Ley 5.798, que dispuso la reurbanización y la integración social, cultural y urbana del barrio, garantizando la permanencia de quienes lo habitaban (Legislatura de la CABA, 2017). Según el censo del IVC de 2016, el barrio albergaba a 996 familias y 2.665 personas distribuidas en 563 viviendas. El proyecto oficial incluyó la construcción de 611 viviendas nuevas y 45 locales comerciales, además del mejoramiento del espacio público, la infraestructura de servicios y las condiciones habitacionales en el macizo histórico.

Gráfico 2: Plano del Barrio Rodrigo Bueno a partir de la política de integración sociourbana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.



Fuente: Observatorio del Derecho a la Ciudad.

La construcción de este sector de viviendas sociales con planificación urbana dio lugar a una diferenciación entre dos áreas internas dentro del barrio: el "barrio nuevo" y el "macizo histórico". Esta división no solo responde a una cuestión espacial, sino también a las características y dinámicas propias de cada sector. El "barrio nuevo" es el área recientemente construida, resultado de la intervención estatal que priorizó la provisión de viviendas sociales con mayor infraestructura,

pavimentación, servicios y una distribución planificada de los espacios. Este sector cuenta con una estructura diseñada para responder a estándares urbanos que buscan la integración del barrio al resto de la ciudad, promoviendo la formalización de los servicios básicos y un diseño urbano acorde con normativas actuales. En contraste, el "macizo histórico" representa la parte más antigua del barrio Rodrigo Bueno. Este sector creció de manera espontánea, sin una planificación formal, lo que implica una mayor densidad habitacional, trazados irregulares y una infraestructura menos desarrollada en comparación con el barrio nuevo. Las viviendas en el macizo histórico suelen estar construidas con materiales menos duraderos y, en algunos casos, con acceso limitado a servicios básicos como el agua corriente, lo que refleja las carencias y dificultades históricas de esta área.

La coexistencia de estos dos sectores dentro de Rodrigo Bueno evidencia no solo una diferencia en términos de calidad habitacional y urbanística, sino también una tensión entre un modelo de integración sociourbana impulsado por el Estado y la identidad y dinámicas comunitarias preexistentes.

#### **4.b. Rodrigo Bueno: Desde una mirada de los actores involucrados**

La política de integración económica en el Barrio Rodrigo Bueno presentó tres ejes específicos, tal como fuera planteado en el desarrollo de la política llevada a cabo por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: por un lado, (1) la adjudicación de locales comerciales nuevos, (2) el desarrollo de proyectos productivos Faro y, por último (3) los talleres de capacitación laboral.

Sin embargo, aunque estos lineamientos generales guiaron la intervención inicial, su aplicación en el territorio mostró un carácter flexible y dinámico. Las políticas urbanas son rediseñadas, adaptadas e implementadas de acuerdo a las particularidades de cada territorio y a las relaciones sociales presentes. No son decisiones administrativas inmutables, sino que se transforman en la vinculación con los actores involucrados, a partir de las características del territorio y se modifican con el paso del tiempo. Al implementarse, enfrentan conflictos, negociaciones y cooperaciones que emergen en interacción con las comunidades, lo que da lugar a una reconfiguración constante de su ejecución (Oszlak y O'Donnell, 1976; Di Virgilio y Galizzi, 2009).

Al entrar en contacto con el territorio del Barrio Rodrigo Bueno, la política de

integración económica se fue adaptando a las características específicas y a las dinámicas sociales locales. Sin embargo, como veremos a continuación, estos procesos de adaptación se desplegaron sobre situaciones de tensión y conflicto que emergieron durante la misma implementación de la política.

### **(1) la adjudicación de locales comerciales nuevos**

Para los locales comerciales construidos en el barrio nuevo, el proyecto comprometía la construcción de 45 locales, de los cuales 40 serían otorgados a aquellas familias que tenían un local comercial a la hora de realizar el CENSO y que habían sido beneficiarias de una vivienda nueva. A su vez, se implementó un sistema de puntos a partir del cual se adjudicaba el local comercial de acuerdo con la ubicación anterior del negocio en el macizo histórico. Las entrevistas realizadas a funcionarios/as mencionan que la adjudicación y la localización de los locales asignados fueron algunos de los factores que presentaron mayores problemáticas, dado que algunos poseen mayor visibilidad que otros en términos de ubicación en el barrio nuevo.

*“Si tenías en tu vivienda un cuarto aparte para el local tenías más puntaje que si lo tenías en conjunto. Entonces los locales tenían categorías A, B y C. Los locales mejor posicionados, más adelante. Y después, bueno, ese fue el criterio de adjudicación respecto de los locales”* (Entrevista a trabajadora del equipo territorial, IVC, 2024).

Al consultar a los y las beneficiarias de los locales sobre el proceso de adjudicación, manifestaron desconocer cómo se llevó a cabo. Algunos señalaron que tuvieron que luchar para obtenerlo y expresaron, en su momento, que no estaban dispuestos a realizar la mudanza sin contar con el local comercial. Por otro lado, dos de ellos mencionaron haber podido elegir el local de su preferencia.

*“Yo no quería salir si no tenía el local”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 1, 2024).

*“A mí me habían dicho que si yo podía esperar esto un año, me iban a dar este local. Si no, me tocaba otro. Y yo le dije, voy a esperar”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 2, 2024).

*"Los clientes me pedían 'no te vayas al fondo, no te vayas al fondo'. Entonces yo pedí en el primer edificio. Y me dijeron que no, que ese es un lugar como cajero o Farmacity. Y bueno, entonces, ¿qué hago? Yo no me voy a mover de acá mientras que usted no me da un local. Bueno, entonces me quedé ahí, y ahí ya me entregó"* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 3, 2024).

Por otra parte, algunas de las personas que fueron relocalizadas en las nuevas viviendas sociales y que previamente desarrollaban actividades comerciales en el macizo histórico, no accedieron a un local comercial. Ante esta situación, debieron implementar diversas estrategias para sostener sus emprendimientos. En algunos casos, esto implicó adaptar un ambiente de la vivienda para continuar con la actividad económica, por ejemplo, instalando un kiosco que atiende al público a través de una ventana que da a la calle.

En una de las entrevistas, un vecino relató su experiencia luego de transformar uno de los ambientes de su casa en un kiosco. Consultado sobre si la vivienda resultaba adecuada, respondió:

*"En esta situación, no. Si no tuviera el kiosco, sería suficiente para dos personas. Pero ahora tenemos un ambiente ocupado por el kioskito y los productos"* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 6, 2024).

Figura 1. Emprendimientos comerciales desarrollados en el interior de viviendas en Rodrigo Bueno



Fuente: Elaboración propia a partir de registro fotográfico, 2023.

A lo largo de la entrevista, explicó que, aunque le habían prometido una vivienda con local por tener un comercio en su anterior residencia, esa promesa nunca se concretó:

*“Hasta el día de hoy estoy acá, no me dieron local. Yo tendría que tener un local comercial porque esta actividad, mirá cómo está, está en riesgo” (Entrevista a habitante del barrio nuevo 6, 2024).*

Cuando se le preguntó si existía la posibilidad de que le otorgaran un local en el futuro, fue contundente:

*“No, se han negado totalmente. Hice varios trámites y nunca me contestaron. Solamente niegan” (Entrevista a habitante del barrio nuevo 6, 2024).*

Finalmente, el entrevistado destacó que, más allá de la incomodidad que implica destinar un espacio del hogar al comercio, la situación lo expone a un riesgo normativo y físico:

*“Aparte de tener el comercio, estamos en riesgo, porque las normas del IVC, de la Ciudad, dicen que no puede haber comercios dentro de las viviendas. O sea, estamos contra la ley. Y el IVC, sabiendo todas las normas, nos ha expuesto a que nos pase algo, porque acá hay gas, electricidad; no está adecuado para tener un kiosco. Y no sabemos si los productos se pueden contaminar por estar viviendo acá también. Tampoco vamos a tener habilitación... Yo necesito una habilitación para mejorar la calidad del kiosco” (Entrevista a habitante del barrio nuevo 6, 2024).*

Por otra parte, la adjudicación de los locales comerciales, en algunos casos, fue acompañada por otros beneficios que, tal como detalla el siguiente testimonio de una funcionaria, procuraban garantizar cierto acompañamiento estatal en un camino de formalización en los períodos iniciales tras la mudanza:

*“Se supone que vos tenías algo (de equipamiento y mercadería) en tu comercio de barrio histórico. Entonces lo que hacés es una mudanza de la misma manera que la mudanza de las casas. Pero después hubo varios*

*programas donde había un acompañamiento económico, una transferencia monetaria para locales gastronómicos por un lado y no gastronómicos por otro a los que eran locales no gastronómicos. (...) Con el gobierno tenías que participar de todos los talleres que daban, tenías que rendir cuentas de la plata que gastabas en lo que la gastaban. No podías ir a comprar algo que no tuviera que ver con el local. Tenías que presentar una factura respecto de eso, sino no te hacían el pago” (Entrevista a funcionaria del MDHyH, 2024).*

Sin embargo, los y las dueñas de los locales comerciales manifestaron diversas experiencias respecto a este tipo de herramientas ofrecidas por los organismos estatales. Algunos mencionan haber recibido apoyo del IVC, ya sea mediante transferencias económicas o la provisión de equipamiento para sus espacios y otros dicen no haber percibido ayuda de ninguna manera.

*“El IVC me ayudó también acá, porque me dio el local, con campana, con bacha, con todo (...) La cocina la traje yo, pero la campana y la bacha, sí” (Entrevista a habitante del barrio nuevo 4, 2024).*

*“La mesita sí me dieron, pero ya después de muchos reclamos. Porque después de la pandemia, más de dos personas (adentro del local) no podía haber” (Entrevista a habitante del barrio nuevo 2, 2024).*

*“No, no, (no me dieron) nada, nada. Yo tuve que empezar así de cero. (...) Yo mandé a hacer todo. Esto del techo también, porque es chiquito (el local). Mandé a hacer entrepisos porque si no, no voy a poder” (Entrevista a habitante del barrio nuevo 3, 2024).*

*“Nada. Me dieron así y así me vine. No sé cómo hacerlo. Falta hacer muchas cosas pero si tuviera plata yo la haría rapidito. Con la plata se hace todo. Lo armo todo” (Entrevista a habitante del barrio nuevo 5, 2024).*

En relación a la línea de la política pública orientada al financiamiento a través de la asociación con el Banco de la Ciudad, solo uno de los locales encuestados dijo haber podido acceder a un préstamo para acondicionar su negocio.

Por otro lado, los testimonios de quienes fueron adjudicatarios de los

locales comerciales dan cuenta de la emergencia de conflictos tras la entrega, vinculados a la infraestructura, las instalaciones y las condiciones de habilitación de los comercios. Varios mencionaron la ausencia de rejillas para desagotar el agua en los locales, lo cual provocó inicialmente la pérdida de mercadería.

*“Se hace el baño y no tenía salida el agua. Se inundó todo. Yo me fui llorando porque no podía parar el agua, y se me inundaba todo. Tenía un montón de cajas, bandejas de cartón. Se hundió todo”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 3, 2024).

Otros/as entrevistados/as afirmaron que, de acuerdo al proyecto debatido en las instancias participativas de las que fueron parte, los locales incluirían una red de gas, algo que finalmente no se concretó. Ante esta situación, algunos optaron por adquirir garrafas, mientras que otros tuvieron que reemplazar sus equipos por electrodomésticos eléctricos para adaptarse a las condiciones del local.

*“Porque el primer proyecto que se habían hecho iban a ser eléctricos, pero después pusieron al último ya para a gas. Yo vendí mi horno, todo para pasar acá pero los locales no tienen gas”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 2, 2024).

Uno de los conflictos más recurrentes fue que, aunque el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires otorgó los locales comerciales, estos aún carecen de la habilitación necesaria para operar. En este sentido, se observa una clara tensión entre el discurso general de la vocación de formalizar los procesos que se dan en el marco de la economía popular, la realidad concreta y la falta de planificación estatal teniendo en cuenta las realidades del sector.

*“Esa habilitación todavía no sucedió digamos. (...) Es una demanda concreta de los vecinos de locales, la necesidad de habilitar esos locales para poder avanzar en algunas cosas o cuestiones más operativas respecto a los locales. Es una demanda concreta porque efectivamente esos locales iban a estar habilitados en algún momento”* (Entrevista a funcionaria del MDHyH, 2024).

*“Y nunca vamos a tener la habilitación y yo la necesito porque sin la habilitación no va a mejorar la calidad de mi kiosco”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 4, 2024).

*“Ninguno (está habilitado). Pero yo sí quiero saber dónde mandar a habilitar”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 2, 2024).

Finalmente, otro eje de tensión a partir de la adjudicación de los nuevos locales comerciales radica en el componente destinado a comercios externos al barrio. De los 45 locales comerciales nuevos, 5 serían destinados a comercios externos al barrio. La asignación de locales para empresas externas fue habilitada en 2022 a partir de la sanción de la Ley Distrito de Integración Productiva e Impulso al Trabajo en Barrios Populares de la CABA. Dicha ley concedía beneficios impositivos a grandes cadenas comerciales para instalarse en el barrio. Los y las trabajadoras territoriales de Rodrigo Bueno afirmaron que locales externos fueron entregados a partir de un sistema de puntos que priorizaba los rubros faltantes, instalándose, de esta manera, la carnicería Res y un canal de cobranza extrabancario, Rapipago. La inclusión de estos locales comerciales se traduciría en la generación de empleo de calidad para los vecinos y vecinas del barrio, ya que se requería que el 30% de sus empleados fueran residentes del mismo. A la vez, se consideraba que fomentaba procesos de integración al habilitar consumos que ya se encontraban instalados en la ciudad formal.

Sin embargo, de acuerdo con el informe de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2024), que analiza el período 2021, “los locales comerciales fueron construidos sin contemplar la actividad preexistente, y sin los relevamientos de necesidad productiva de la zona” y, a partir de las encuestas, tampoco se garantizó que el 30% de los y las empleadas fueran habitantes del barrio.

En síntesis, la adjudicación y uso de los locales comerciales en el barrio nuevo revela una serie de tensiones y desafíos que reflejan las complejidades de los procesos de integración sociourbana. Aunque la política de asignación intentó contemplar criterios objetivos como el sistema de puntos y la transferencia económica para el equipamiento, las experiencias de los y las beneficiarias muestran una disparidad en la ayuda y el acompañamiento recibido y las deudas existentes. Las deficiencias en infraestructura, la falta de habilitaciones y las

limitaciones en la participación de los vecinos en las decisiones finales evidencian brechas entre el diseño y la implementación de estas políticas, que demuestran la falta de articulación entre las proyecciones estatales y las características reales del sector de la economía popular.

## **(2) el desarrollo de proyectos productivos Faro**

En relación con los Proyectos Faro, se llevaron a cabo tres iniciativas productivas en este barrio, cada una con diferentes formas de gestión. Estos proyectos tienen como objetivo plasmar la visión del gobierno local sobre la integración de los barrios populares a partir de la integración económica. Bajo el pretexto de “unir y potenciar el sistema económico”, despliegan la infraestructura necesaria para desarrollar estas iniciativas que buscan integrar el barrio a la ciudad formal, a través de la promoción del turismo y de la articulación con actores privados. La hipótesis que está de fondo responde a la idea de que estos puntos pueden ser un polo de atracción para poblaciones externas al barrio.

En primer lugar, se creó La Vivera Orgánica, un vivero que inicialmente fue gestionado por un colectivo de mujeres y que luego se consolidó como cooperativa. A partir de 2018, el IVC comenzó a apoyar a un grupo de 14 mujeres en el desarrollo de un proyecto de huerta comunitaria mediante el Programa Mecenazgo Cultural. Este proyecto se originó como una extensión de la huerta comunitaria ya existente en el barrio, integrando los conocimientos adquiridos anteriormente con una capacitación brindada por el Estado en plantas nativas. En colaboración con la Fundación “Un Árbol para mi Vereda”, se implementó un proyecto para potenciar el aspecto cultural del emprendimiento, con un enfoque productivo y autogestivo, con el objetivo de formalizar su comercialización. Bajo el objetivo de lograr una articulación público-privada promovida por el MDHyH, el Ministerio facilitó la vinculación del vivero con reconocidos restaurantes de la ciudad, además de impulsar la venta directa al público a través de su plataforma Valor Popular y, de esta manera, integró el proyecto a los circuitos comerciales. Tal como señalan los y las funcionarios/as en las entrevistas, este programa identificó y buscó reducir la brecha entre los lenguajes, objetivos y capitales de los actores del sector privado y de la cooperativa.

Recuperando la perspectiva de los funcionarios, podemos considerar que este proyecto tenía *“dos líneas: hacia adentro, para la gestión, era un proyecto que apuntaba a ser una fuente de trabajo; pero para el barrio, se trataba de un proyecto comunitario”* (Entrevista a trabajador del MDHyH, 2024). Este proyecto, en línea a lo mencionado en el marco teórico, se enmarca dentro de la economía social, bajo el modelo de cooperativa, donde se prioriza la solidaridad y bienestar colectivo sobre el lucro individual. Esta iniciativa no opera como una política asistencialista, sino que se enfoca en el acceso al trabajo de calidad y autogestionado por las propias trabajadoras, con una articulación público-privada promovida por el MDHyH.

A partir de las entrevistas a funcionarios y a integrantes de la cooperativa, pudimos identificar dos elementos conflictivos respecto al proceso de diseño e implementación de esta línea de acción en el territorio. En primer lugar, se destaca la ausencia de discusión de este proyecto en las Mesas de Gestión Participativa como una decisión deliberada por parte del gobierno para garantizar su rápida implementación. Según las entrevistas realizadas, los debates en dichas mesas solían requerir múltiples instancias de discusión, que demoraban la puesta en marcha del proyecto:

*“Era un momento del proyecto en el que estaba muy caldeado, entonces si pasaba por la instancias participativas, no iba avanzar más. Yo creo que hay cosas que se pueden hacer horizontalmente y otras que de a momentos ves la oportunidad, y necesitas impulsar y avanzar, sin el tiempo que lleva lo horizontal. Para que eso sucediera, había que iniciarlo, era esa la posibilidad. Entonces siempre lo llevamos en paralelo, ya sea desde el equipo productivo del IVC o directo desde el Ministerio, no con el equipo territorial ni en las instancias participativas, porque se iba a empantanar”* (Entrevista a funcionaria del MDHyH, 2024).

Este hecho generó un grado alto de conflicto entre el proyecto y el resto del barrio, lo cual se expresa en rispideces cotidianas o relatos circulantes sobre la ilegitimidad de la cooperativa para estar en dicho espacio.

En segundo lugar, aunque el propósito este proyecto se inscribe en los lineamientos de la integración socioeconómica a partir de propiciar el acceso al trabajo de calidad y autogestionado por las propias trabajadoras, hasta la actualidad,

no logra ser autosustentable. Cabe destacar que todas las mujeres que participan en la Vivera deben complementar esta actividad con otros trabajos externos, ya que los ingresos generados no son suficientes para garantizar su subsistencia.

Figura 2. Proyecto Faro: La Vivera orgánica en Rodrigo Bueno.



Fuente: Infobae.

Junto a la Vivera, el Patio Gastronómico constituye otro Proyecto Faro. El proyecto fue impulsado por el programa BA Capital Gastronómica y el MDHyH, con la idea de crear oportunidades laborales y promover una mayor interacción entre el barrio y el resto de la ciudad. El objetivo era que se constituyera como un punto de atracción turístico asociado a la gastronomía latinoamericana, capaz de dinamizar la economía local y generar sinergia con el barrio. Para la gestión del espacio, se otorgó un permiso de uso a un administrador encargado de los 15 locales disponibles. Tenía la obligación de garantizar que al menos la mitad de los locales fueran asignados a vecinos del barrio, mientras que los emprendedores privados externos debían someterse a un proceso licitatorio para acceder a los restantes. Este modelo buscaba equilibrar la participación de actores locales y externos, creando un entorno inclusivo que favoreciera el desarrollo económico y social de la

comunidad. El administrador tenía la responsabilidad de mantener el espacio, encargándose de los servicios y del mantenimiento de la infraestructura. Actualmente, 9 de los 15 locales son alquilados por vecinos y vecinas del barrio.

Los y las trabajadoras territoriales del IVC, involucradas en el desarrollo de la iniciativa, cuestionan el carácter privado de la administración del espacio y plantean que los y las vecinas del barrio no cuentan con los recursos económicos suficientes para alquilar un puesto. Uno de los entrevistados del barrio nuevo dijo no querer participar en el Patio Gastronómico debido a la existencia de un administrador que no fuera del barrio:

*“Yo no quise participar. El administrador es de afuera, no es de acá. Y les cobra un alquiler. Un alquiler, les cobra luego los servicios”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 4, 2024).

En este sentido, si bien las cláusulas de adjudicación de este proyecto ponderan y priorizan a los habitantes del barrio, las lógicas mercantilizadas de su administración obstaculizan el acceso de esta población a los locales del Patio Gastronómico.

Figura 3. Proyecto Faro: Patio Gastronómico en Rodrigo Bueno.



Fuente: Pagina web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Por último, Estación de Sabores, la cocina comunitaria del Barrio Rodrigo Bueno, se consolidó como un proyecto productivo orientado a la capacitación, promoviendo la profesionalización de métodos de subsistencia basados en la

gastronomía para los habitantes del barrio. Este espacio buscaba no solo generar empleo, sino también convertirse en un punto de encuentro e identificación comunitaria. Sin embargo, su funcionamiento fue cuestionado por trabajadores del IVC, quienes consideran que el proceso de acceso es demasiado restrictivo: *“para utilizar las instalaciones, los participantes debían completar talleres semanales de cuatro horas durante un año, lo que se presenta como una barrera de entrada para aquellos vecinos y vecinas que quieran acceder al espacio”* (Entrevista a funcionaria del IVC, 2024).

La gran mayoría de los y las habitantes del barrio afirman no saber cómo fue el proceso de selección:

*“No sé quién. Hay gente que la usa todos los días, de acá del barrio, pero no sé por qué consiguen. No entiendo. O sea que nosotros pedimos al IVC, mientras que no teníamos luz acá, a ver si podíamos ir a trabajar ahí, pero no nos dejaron”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 2, 2024).

*“No (se puede ir a trabajar en la cocina), ni siquiera a nosotros nos permitió”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 4, 2024).

El proyecto primero establecía una etapa formativa para los y las aspirantes, llamada "Capítulo Cero", dirigida por la organización Mesa Abierta, especializada en proyectos socioproductivos. Aunque muchos comenzaban este proceso, solo una cantidad reducida lograba trabajar en el espacio, que cuenta con doce puestos disponibles. Una vez formados, los y las participantes pueden dedicarse a la producción con fines comerciales, como caterings o convenios con empresas, especialmente en la zona de Puerto Madero, de los que no hemos conocido experiencias concretas.

Figura 4. Proyecto Faro: Estación de sabores en Rodrigo Bueno.



Fuente: Pagina web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Los tres proyectos Faro, fueron concebidos como proyectos en retroalimentación, ya que los productos realizados en la cocina comunal podrían venderse en el Patio Gastronómico, y La Vivera podría proveer de alimentos orgánicos para ambas. Sin embargo, en la práctica funcionan como proyectos autónomos.

*“Fue generando participación o asociaciones o alianzas. Está bastante involucrado porque la producción que haga la cocina pueda abastecer a todos los locales del Patio Gastronómico de Rodrigo Bueno. Entonces generar alguna sinergia; y algunas verduras se las está pidiendo también a la Vivera, entonces que haya ahí como algo bien circular entre los tres proyectos”* (Entrevista a funcionaria del IVC, 2024).

Los Proyectos Faro que se encuentran en el Barrio Rodrigo Bueno reflejan un modelo de integración socioeconómica que asocia el desarrollo de iniciativas productivas con la formalización y dinamización económica del barrio, tal como fue pensada en la línea de integración económica de la integración sociourbana.

Asimismo, una vez más el eje está puesto en la articulación de este sector económico (social o popular) con el sector formal, como modo de dinamizar al primero. En esta concepción subyace una idea de pensar a la economía popular o social como insolvente por sí sola. A través de propuestas como La Vivera Orgánica, el Patio Gastronómico y la Estación de Sabores, se promovió la colaboración entre actores públicos, privados y comunitarios, con el objetivo de generar empleo, fortalecer el tejido social y conectar el barrio con la ciudad formal. Sin embargo, los desafíos vinculados a las diferencias en las gestiones de estas iniciativas, las limitaciones en los procesos participativos y las barreras de acceso para los vecinos y vecinas plantean interrogantes sobre la efectividad en los efectos de inclusión que producen estas políticas.

### **(3) los talleres de capacitación laboral**

En cuanto a la línea vinculada a la capacitación laboral y fortalecimiento del empleo, se realizaron diversos talleres desde el Centro de Desarrollo Emprendedor y Laboral (CEDEL) y el plan de formación Activá tu Potencial Laboral, ambos gestionados desde el MDHyH, en el Centro comunitario de Rodrigo Bueno. Las capacitaciones estaban orientadas a atender las necesidades específicas de los y las residentes del barrio y para ofrecerles herramientas que pudieran aplicar tanto en el mercado laboral formal como en el desarrollo de sus propios emprendimientos. Las capacitaciones estaban pensadas en la construcción y mantenimiento, la gastronomía y los oficios digitales e informática. También, se mencionan cursos orientados hacia el manejo de los locales comerciales, tales como bromatología, marketing, así como también programas para desarrollar habilidades administrativas, financieras y organizacionales que dinamizarían la producción. Todas estas capacitaciones se realizaban en conjunto con actores del sector público, del sector privado e instituciones educativas.

El 66,7 % de los y las participantes del barrio nuevo asistieron a las capacitaciones, mientras que en el macizo histórico lo hizo el 41,7 %. La mayoría de los propietarios y propietarias de locales afirmaron haber participado en estas instancias formativas y las valoraron de manera positiva, destacando su impacto en la mejora de las ventas y en el desempeño general de sus negocios.

*“Sí, me enseñaron mucho a manejar. Aprendí a multiplicar, cuánto inviertes, cuánto tienes que ganar”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 3, 2024).

*“Yo he hecho contable; he hecho manipulación de alimentos, también me dieron publicidad, cómo armar un logo. Sí, he ido a casi todos los talleres. Me sirvieron bastante”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 2, 2024).

Por su parte, quienes no pudieron asistir señalaron que los horarios propuestos para las capacitaciones, al coincidir con su horario laboral, representaron un obstáculo.

*“Me invitan, pero a veces no puedo, ¿viste? porque son en un horario que yo trabajo, son a las 14hs. De 14hs a 16hs”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 4, 2024).

En conclusión, los talleres de capacitación laboral ofrecidos en el barrio Rodrigo Bueno representaron una herramienta clave para fortalecer las competencias de los y las habitantes, adaptándose a sus necesidades y promoviendo tanto la empleabilidad como el desarrollo de emprendimientos locales. Estas instancias formativas, desarrolladas en colaboración con diversos actores del sector público, privado y educativo, impactaron positivamente en quienes lograron participar, mejorando sus habilidades administrativas, financieras y organizativas, así como su capacidad para manejar los locales comerciales.

En el Barrio Rodrigo Bueno, en las entrevistas realizadas, solo fueron mencionados aquellos talleres o capacitaciones que estuvieran vinculados a la inclusión financiera, la facturación y la utilización de canales digitales de venta. Esto contrasta con lo mencionado en el proyecto general, donde se planteaban dos líneas: una para locales comerciales y emprendedores y la otra para jóvenes trabajadores, dejando de lado esta última. Los conocimientos que se proponen en las capacitaciones suelen considerarse muy útiles para la formalización de los locales comerciales, pero aún dejan de lado y no incorporan ni institucionalizan los conocimientos asociados a la economía popular. De esta manera, solo se priorizan los conocimientos y saberes propios de la lógica mercantil de la ciudad

formal, dejando de lado una perspectiva más representativa de las dinámicas económicas ya existentes en el barrio.

Por otra parte, las limitaciones horarias representaron un desafío para algunos residentes, evidenciando la importancia de adaptar las propuestas formativas a las realidades laborales del barrio para ampliar su alcance y efectividad.

Desde el marco teórico trabajado, estas herramientas —si bien dialogan parcialmente con la noción de acceso a trabajo productivo y autogestionado (Coraggio, 2011)— parecen priorizar una concepción limitada de la integración socioeconómica, que vincula inclusión con formalización mercantil y acceso a circuitos de consumo regulado. De este modo, no se contemplan otras formas de trabajo que existen en el barrio, ni se promueve su fortalecimiento o reconocimiento institucional, tal como requeriría una política orientada a la ampliación real de derechos económicos y sociales. En lugar de avanzar en una perspectiva más integral, que reconozca y respalde las múltiples formas de trabajo y producción propias de la economía popular, se refuerza una visión normativa que tiende a invisibilizar e invalidar otras lógicas de subsistencia y reproducción social que no se ajustan al modelo empresarial clásico.

En síntesis, si bien los tres ejes de la política de integración económica desplegada en Rodrigo Bueno —la adjudicación de locales comerciales, los proyectos productivos Faro y los talleres de capacitación laboral— constituyen esfuerzos importantes por parte del Estado para promover la formalización y dinamización de actividades económicas en el barrio, estos se encuentran fuertemente centrados en una lógica comercial-empresarial. Esta orientación tiende a dejar de lado otros sectores significativos de la economía popular que presentan características distintas, como los emprendimientos textiles, el comercio ambulante o los espacios productivos desarrollados en los hogares, así como también la inserción de trabajadores y trabajadoras hiperinformalizados en sectores como la construcción, los cuidados o el mantenimiento urbano. Estos sectores, que no siempre encajan en un modelo de negocio formal ni pueden acceder fácilmente a espacios institucionales, continúan funcionando por fuera del alcance de las políticas implementadas, sin habilitación, sin cobertura social, sin aportes previsionales y con ingresos que no garantizan condiciones de vida digna.

Al contrastar estas herramientas con las definiciones teóricas sobre

acciones ideales para la integración socioeconómica, se evidencia una discrepancia. Las teorías contemporáneas enfatizan la importancia de abordar la diversidad de formas laborales y productivas presentes en contextos urbanos informales, promoviendo la inclusión de todas las actividades económicas, tanto formales como informales. Sin embargo, las estrategias aplicadas en Rodrigo Bueno parecen privilegiar la formalización y el desarrollo comercial, sin incorporar plenamente las dinámicas y realidades de la economía popular existente en el territorio.

## **5. La estructura económica del barrio tras la implementación: segmentación, desigualdad y una integración limitada**

Como plantean Rodríguez y Di Virgilio (2011), las políticas urbanas producen transformaciones físicas y territoriales en los barrios, así como también impactan en la vida cotidiana y en las condiciones de vida de la población. Este último capítulo reconstruye las principales características que asume la estructura económica del barrio tras la implementación de esta política. A partir de un relevamiento<sup>5</sup> realizado en el año 2023 sobre los espacios productivos y comerciales del barrio, se presenta aquí una caracterización de su estructura económica. Esta caracterización tiene por objetivo dar cuenta que, aún cuando la política demostró capacidad para mejorar las condiciones y estrategias comerciales de algunas unidades en pos de su integración económica, estas mejoras lejos de beneficiar al conjunto del barrio, se limitan a un número reducido de comercios. En un sentido más amplio, los resultados de esta investigación visibilizan que uno de los principales efectos de la política de integración socioeconómica ha sido la producción de una diferenciación al interior de la estructura productiva barrial. Tras (y durante) la intervención, el entramado comercial presenta una clara segmentación. En primer lugar, la política produce nuevos locales comerciales en la planta baja de los nuevos edificios en la zona nueva del barrio, que se diferencian de aquellos comercios ubicados en el macizo

---

<sup>5</sup> Relevamiento realizado en el marco del Proyecto PICT 2023 - 01-PICT 2022-2022-02-00933 "Desigualdades urbanas y de género: un análisis de las experiencias urbanas desde un enfoque interseccional". El trabajo se realizó en equipo junto a Denise Brikman, Maia Wasserman y Guido Bonano.

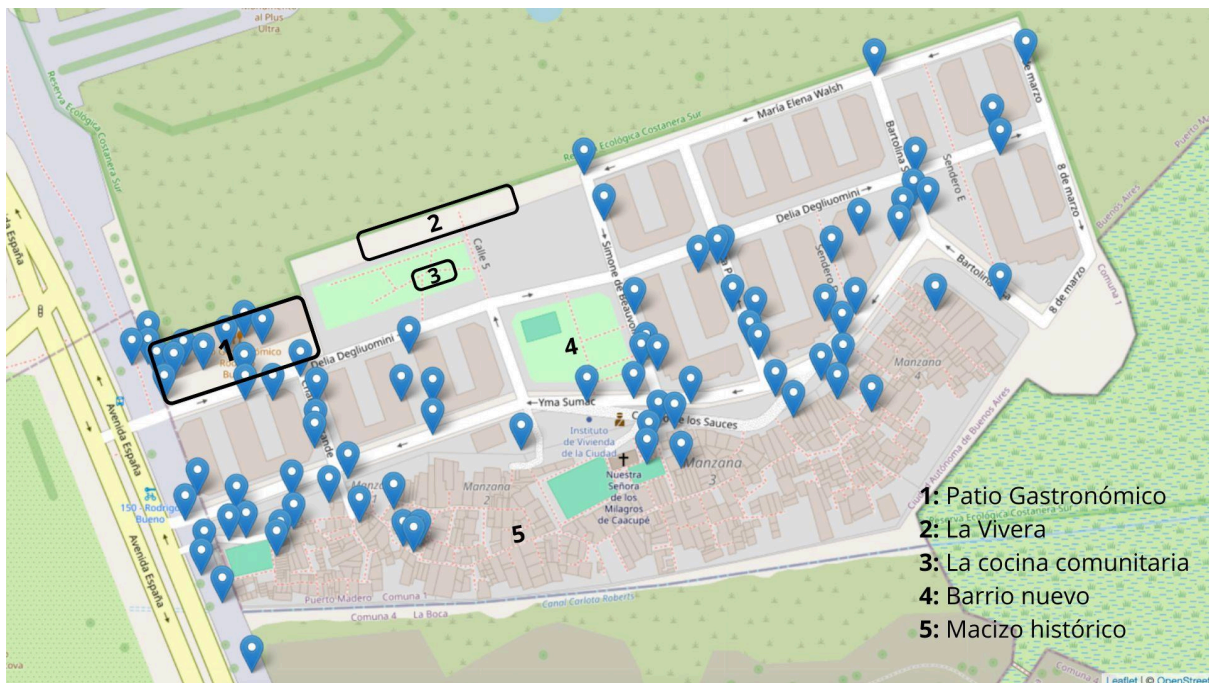
histórico. Asimismo, se incorpora un tercer tipo de sector, a partir de la instalación del patio gastronómico. Finalmente, a partir de la aparición de actores externos, se registra otro elemento de diferenciación de los locales a partir del tipo de actor económico que gestiona o administra los locales.

### 5.a. Los nuevos segmentos de la economía barrial

El relevamiento realizado entre septiembre y diciembre del 2023 arrojó un total de 82 locales comerciales en el Barrio Rodrigo Bueno, de los cuales 61 estaban abiertos y 21 se encontraban cerrados. La estructura comercial del barrio evidencia una compleja interacción entre sectores diferenciados. En primer lugar, podemos diferenciar tres sectores: el "macizo histórico", el "barrio nuevo" y el "Patio gastronómico".

Del total de los locales relevados, 47,6% se encuentran en el barrio nuevo; 42,7%, en el macizo histórico y el 9,8%, en el Patio Gastronómico.

Gráfico 3: Plano de locales comerciales del barrio Rodrigo Bueno, 2023.



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento comercial realizado entre septiembre y diciembre de 2023.

El patio gastronómico dispone de 15 locales, de los cuales 9 fueron alquilados por habitantes del barrio.

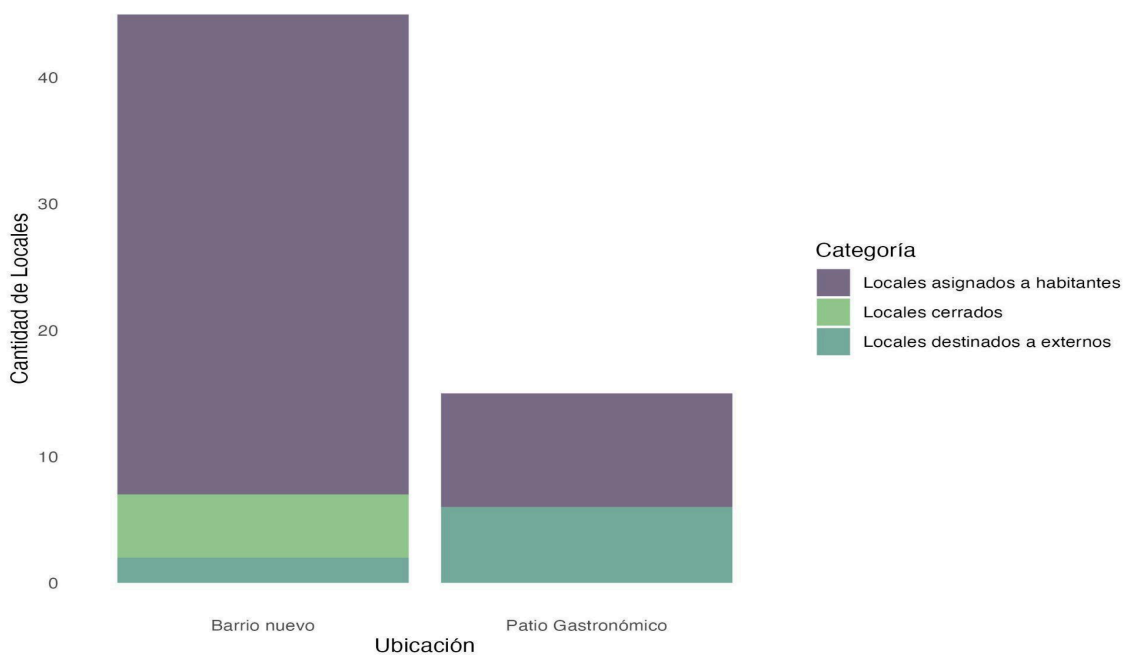
En el barrio nuevo se crearon 45 locales en la planta baja de las viviendas sociales construidas, de los cuales 38 fueron asignados a los y las habitantes del barrio, 2 fueron destinados a negocios externos a la comunidad, y el resto permanece cerrado. Del total de los locales comerciales, 26 se encontraban abiertos, mientras que los 12 restantes permanecían cerrados<sup>6</sup>.

La mayoría de estos locales implicaron la mudanza de estos comercios desde el macizo al área nueva. Solo 5 de los locales encuestados abrieron en 2023, sin implicar relocalizaciones. Como contracara, algunas de las personas que se mudaron a las viviendas sociales y que poseían un comercio en el macizo histórico, no fueron beneficiados con un local comercial y debieron desplegar distintas estrategias para continuar con su comercio, tales como realizar su emprendimiento en habitaciones del hogar o utilizar un foodtruck: el 10% de los locales destinaron una habitación con salida a la calle para tal fin. En este sentido, dentro de las nuevas viviendas comenzaron a expandirse las lógicas comerciales existentes en el macizo.

Gráfico 4: Distribución de los locales comerciales en el Barrio nuevo y Patio Gastronómico, 2023.

---

<sup>6</sup> Recordamos que pasamos 3 veces o más antes de determinar que un comercio se encontraba cerrado.



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento comercial realizado entre septiembre y diciembre de 2023.

En el macizo histórico se relevaron 35 locales comerciales (27 abiertos, mientras que los 8 restantes estaban cerrados). Los locales existentes se distribuyen de manera, más o menos, homogénea en todas las manzanas, siendo la manzana 3 la que menos locales comerciales posee, mientras que la manzana 4 y la entrada por Avenida España poseen una mayor cantidad de locales. Los locales del macizo tienden a ubicarse sobre la calle Ymac Sumac, una de las principales arterias que conecta el barrio nuevo con el macizo histórico, alejándose de la zona del borde costero. Para adaptarse a esta configuración, muchos locales modificaron sus accesos, orientando sus entradas hacia esta calle tras la intervención. Asimismo, una proporción significativa de locales se encuentra sobre la Avenida España, la vía principal de acceso al barrio, caracterizada por una mayor circulación de personas y trabajadores de la zona.

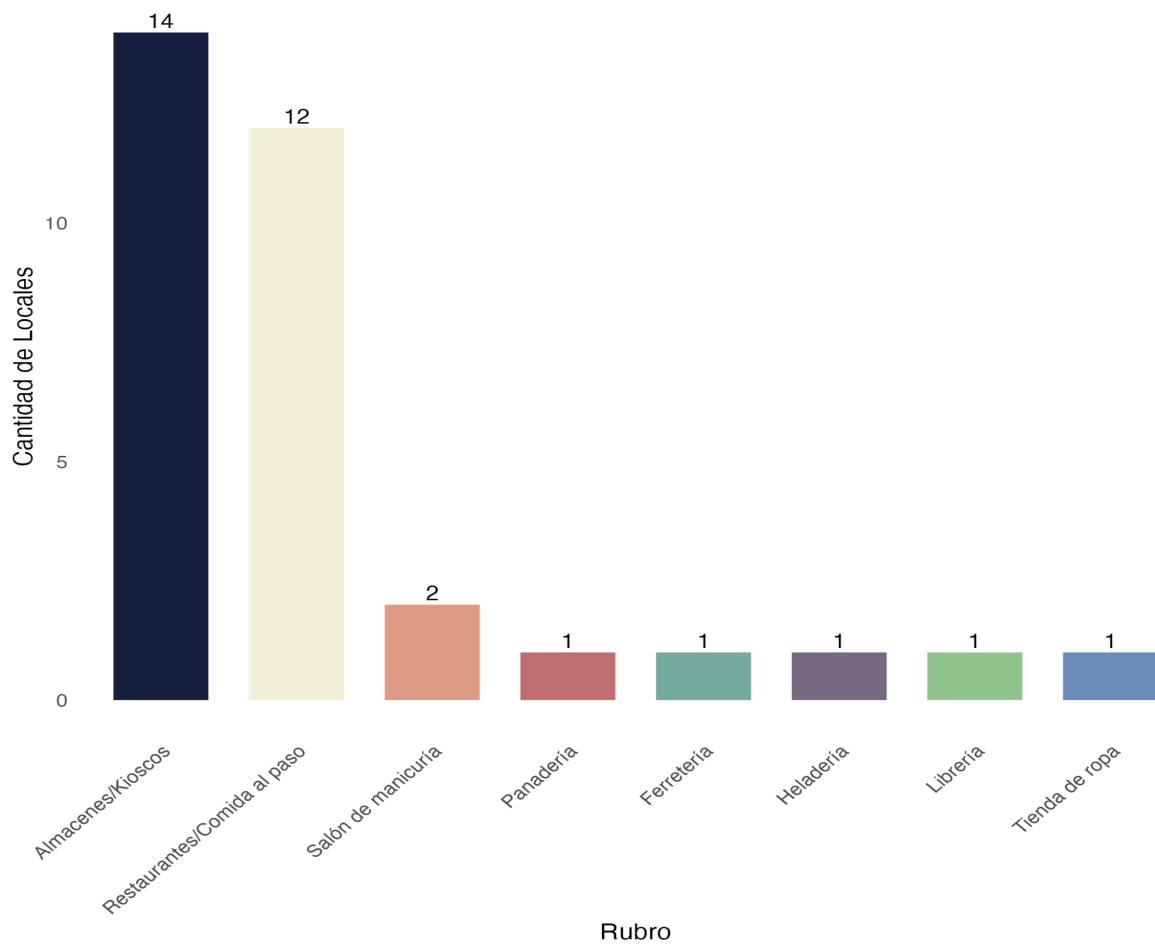
Como veremos a continuación, estos dos segmentos de la estructura comercial y económica del barrio son emergentes de la política, la cual fue implementada de manera diferenciada en cada sector, con objetivos distintos, y generando contrastes significativos. Estas diferencias no solo reflejan aspectos urbanísticos y habitacionales, sino que también tienen profundas implicancias en las dinámicas económicas y sociales del barrio.

El barrio nuevo, que aparece como resultado de la intervención estatal reciente, ha sido planificado y de esa planificación resulta el entramado económico actual. En contraste, el macizo histórico, que se constituyó de manera orgánica y espontánea, conserva una estructura comercial marcada por la informalidad, la precariedad en los servicios y la carencia de infraestructuras esenciales. Cabe destacar no obstante, la emergencia de modalidades intersticiales, tales como el surgimiento de comercios y locales informales en el entorno del barrio nuevo.

A través de este análisis cuantitativo, profundizado a través de las entrevistas realizadas, se presentan las características de las estructuras comerciales de estas dos áreas del barrio, procurando dar cuenta del modo en que las políticas de integración urbana han moldeado las dinámicas actuales, así como algunos de sus efectos sobre la integración socioeconómica estos comercios. Este enfoque permitirá identificar las tensiones y las oportunidades que surgen al desarrollar la política de integración económica, proporcionando una visión sobre los desafíos y beneficios que enfrenta el barrio en su proceso de integración económica y social.

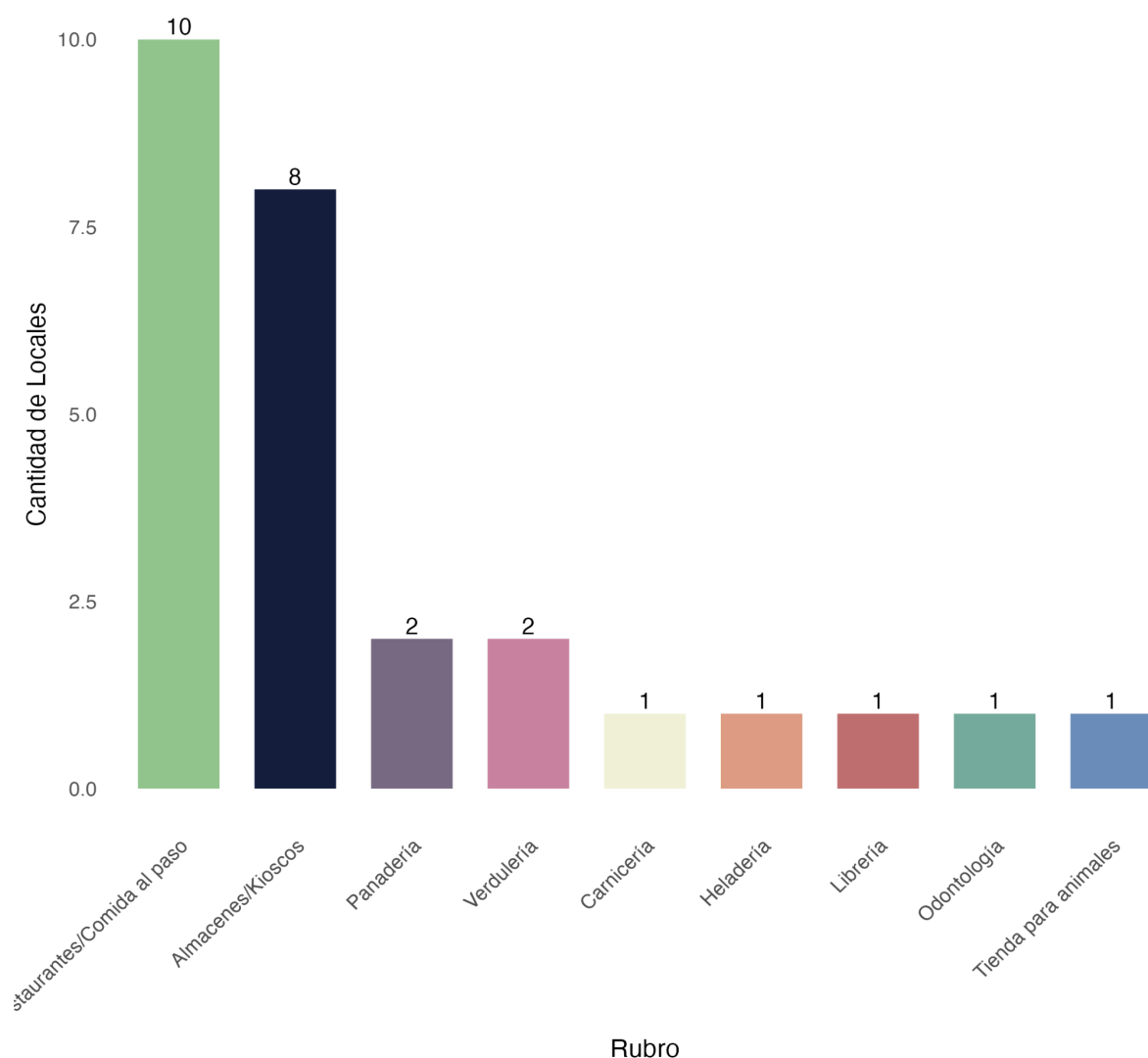
Al analizar el tipo de actividad comercial de las diferentes zonas, resulta evidente el perfil gastronómico del barrio al observar la preponderancia de restaurantes y locales de comida al paso en ambas áreas. La política pública parece haber identificado y capitalizado este perfil ya marcado en el barrio histórico, promoviendo una infraestructura adaptada para potenciar el sector en el barrio nuevo. Así, la intervención estatal reconoció y reforzó la dimensión gastronómica como un eje de integración económica y atracción social, aunque generando una implementación desigual entre las dos áreas.

Gráfico 5: Distribución de locales comerciales por rubro en barrio nuevo, 2023.



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento comercial realizado entre septiembre y diciembre de 2023.

Gráfico 6: Distribución de locales comerciales por rubro en macizo histórico, 2023.



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento comercial realizado entre septiembre y diciembre de 2023.

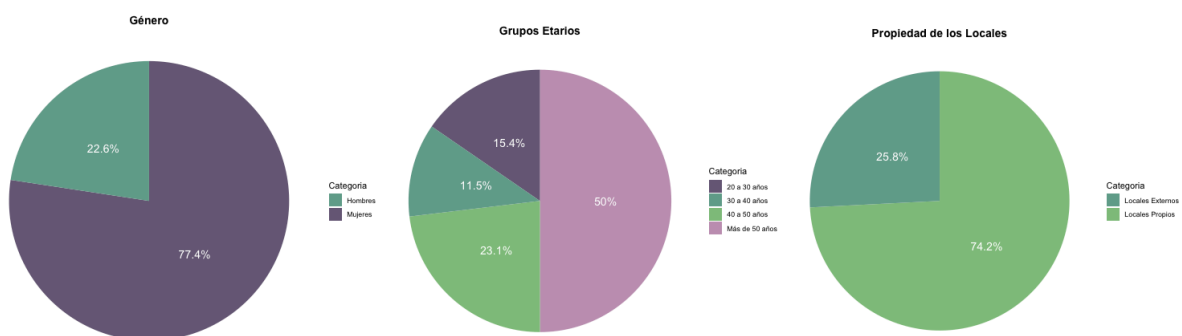
Si bien los rubros y su distribución son similares en los locales comerciales abiertos relevados en las dos áreas, la calidad de la infraestructura es considerablemente inferior en el macizo histórico. Como signo de lo anterior, el 25% de estos locales comparten la entrada con una vivienda, dando cuenta de usos mixtos de los inmuebles y estructuras comerciales más vulnerables.

En cuanto al perfil de los encuestados, se evidencia un predominio de mujeres (aunque aún mayor en los locales nuevos que en aquellos ubicados en el macizo histórico). Respecto al perfil etéreo, en las dos áreas predominan las personas mayores de 50 años, representando el 50% en los locales de la zona nueva y el 42,9% en el macizo histórico. El macizo histórico muestra una mayor

proporción de encuestados entre 30 y 40 años (23,8% frente al 11,5% de la urbanización) y de 20 a 30 años (19% frente al 15,4%).

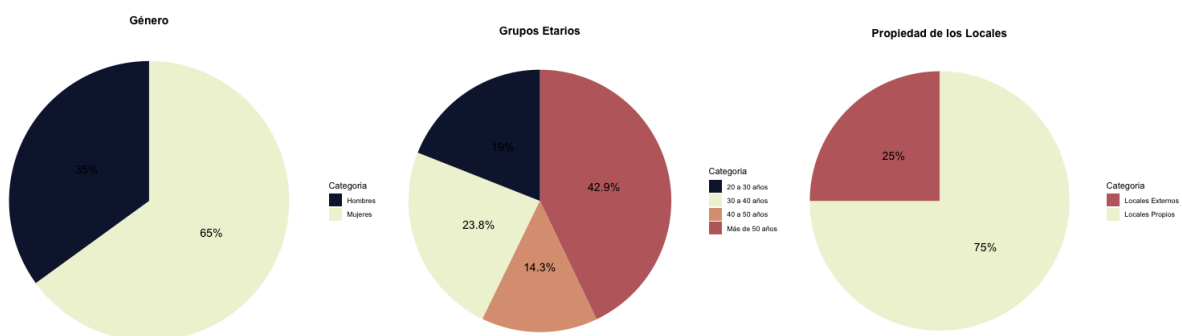
En los dos casos, los locales tienden a ser propiedad de los habitantes del barrio: 74,2% en el barrio nuevo y 75% en el macizo histórico. Aunque esta modalidad de tenencia alcanza situaciones de formalidad en la zona nueva, que fueron impulsadas por la política y que constituyen una diferencia considerable con los comercios ubicados en el macizo.

Gráfico 7: Distribución demográfica y de tenencia de los locales del barrio nuevo, 2023.



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento comercial realizado entre septiembre y diciembre de 2023.

Gráfico 8: Distribución demográfica y de tenencia de los locales del macizo histórico, 2023.



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento comercial realizado entre septiembre y diciembre de 2023.

Asimismo, existe un componente de locales comerciales pertenecientes a actores externos al barrio, principalmente en el barrio nuevo (la carnicería Res; el

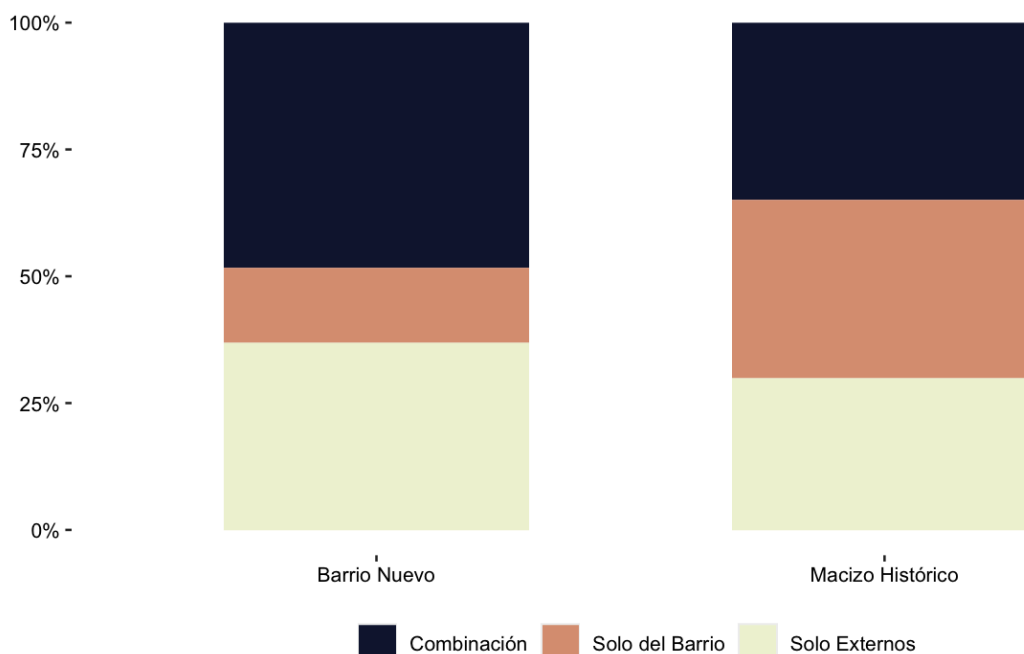
canal de cobranza extrabancario, RapiPago) y algunos foodtrucks del Patio Gastronómico. Como veremos en el próximo apartado, la presencia de actores externos (con estructuras de negocio e infraestructuras muy distintas) generaron efectos que fueron percibidos como negativos por los comercios locales.

A pesar de que la política sostenía que las medidas desarrolladas impulsarían la contratación de mano de obra local, solo 7 de los comercios del barrio nuevo y 6 del macizo histórico declaran tener empleados contratados y entre ellos, la mitad no son habitantes del barrio. Muchos de los y las entrevistadas en el barrio nuevo refieren no tener empleados porque de hacerlo, no tendrían ganancias. En el macizo histórico, la gran mayoría de los propietarios de los locales comerciales afirman trabajar con sus familiares (parejas, hijos e hijas), de manera no remunerada, estableciéndose como un emprendimiento familiar. De este modo, en el macizo histórico predomina una lógica más vinculada a la de la Economía Popular, caracterizada por la promoción de actividades de subsistencia y autogestionadas, mientras que en el barrio nuevo se observa una tendencia hacia una lógica más empresarial, impulsada por las características de la política implementada.

En relación a los clientes de estos comercios, el 48% de los encuestados con comercio en barrio nuevo considera que sus clientes incluyen a personas del barrio y personas externas al mismo, mientras que el 36,6% responde que únicamente son personas externas al barrio y un 14,6% son exclusivamente personas que habitan allí.

Entre los comerciantes del macizo histórico, el 35% de los encuestados afirma que quienes compran en el local son solo habitantes del barrio, mientras que el mismo porcentaje dice que existe una combinación de gente de afuera del barrio y habitantes del barrio. Por último, el 30% dice que quienes compran en el local no pertenecen al barrio.

Gráfico 11: Origen de los clientes en el Barrio Rodrigo Bueno, 2023.



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento comercial realizado entre septiembre y diciembre de 2023.

Este dato se ve reforzado por los testimonios de comerciantes y vecinos que dan cuenta de una transformación en el tipo de clientela a partir de la política de integración urbana. Gran parte de las personas entrevistadas y encuestadas mencionan que, como resultado de la apertura de calles, el fomento a la producción gastronómica y la mayor visibilidad del barrio, se incrementó la llegada de personas externas, incluyendo turistas, trabajadores de Prefectura, camioneros, taxistas y personas que desarrollan tareas vinculadas a la urbanización del barrio. Sin embargo, de acuerdo con algunas entrevistas, esta circulación no se distribuye de manera homogénea: señalan que quienes visitan el barrio suelen permanecer en la zona nueva, sin llegar a recorrer el macizo histórico ni sus manzanas más alejadas.

*“Yo digo que ellos tienen más confianza: chusmean, conocen, por ahí vienen a comprar. Hay gente que viene a comprar allí al fondo comida. Yo digo, si yo tengo bien, bien (mi local), también voy a poder vender. A mí me falta que sea más presentable mi local”* (Entrevista a habitante del barrio nuevo 2, 2024).

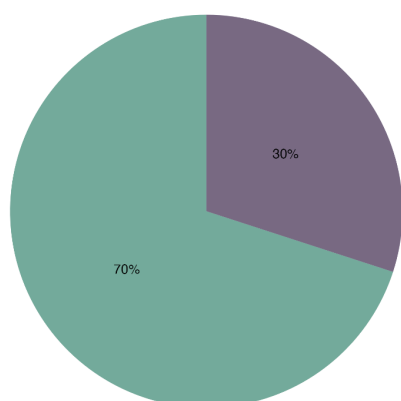
“Después de que nos mudamos acá, menos (gente) del barrio y más de afuera. Yo siento que a la gente le sirve más como urgencia. Porque vienen de Avellaneda porque nosotros trabajamos de lunes a lunes. Entonces cuando hay feriados largos, sábados y domingos ya está todo cerrado.” (Entrevista a habitante del barrio nuevo 3, 2024).

La mayor presencia de visitantes externos fue particularmente notable durante los primeros meses de funcionamiento del Patio Gastronómico, cuando la intervención estatal logró posicionarlo como un atractivo local. Sin embargo, en 2023, las y los trabajadores de los puestos afirman que la afluencia había disminuido de forma considerable.

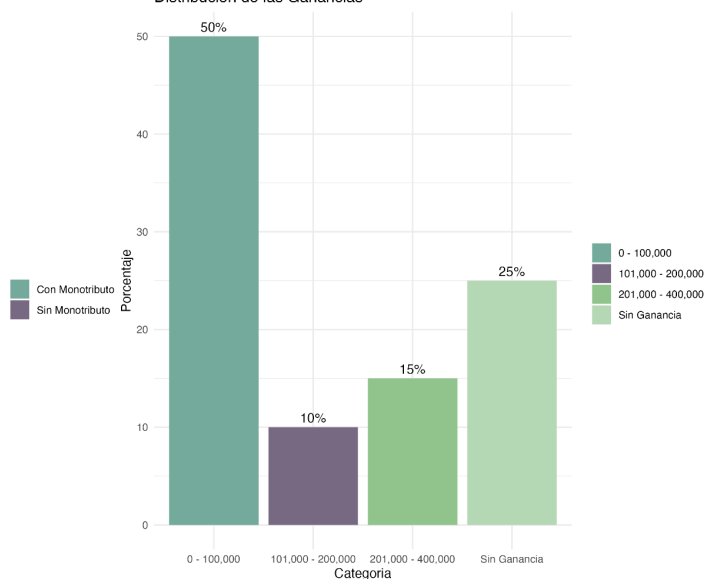
Para analizar las ganancias que poseen los locales comerciales, se realizaron preguntas sobre los costos de la mercadería, las ventas y la ganancia final. Por lo general, en el macizo histórico las respuestas fueron ambiguas, sin estimar un número de ganancia, donde las respuestas más comunes eran que “hay meses que tengo ganancias y otros no. Y ahora, peor porque está todo re caro” (Encuesta a habitante del macizo histórico, 1). En el barrio nuevo, la mitad de los y las encuestadas no quiso responder esta sección de la encuesta y quienes sí lo hicieron dijeron que en su mayoría la ganancia es poca y que solo alcanza con lo justo para reponer mercadería y satisfacer sus necesidades básicas de alimento y pago de alquiler y servicios. A los meses del relevamiento, el 15% tenía una ganancia de entre \$201.000 y \$400.000, el 10%, entre 101.000 y 200.000, el 50% entre 0 y 100.000 y el porcentaje restante no posee ganancias.

Gráfico 8: Formalización y distribución de ganancias de los locales comerciales en el barrio nuevo, 2023.

Formalización de la Actividad



Distribución de las Ganancias



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento comercial realizado entre septiembre y diciembre de 2023.

La política de integración económica generó cambios significativos en la dinámica comercial del barrio, replicando la diferenciación que produjo la política de reurbanización al establecer diferencias entre el macizo histórico y el barrio nuevo. Esa división se observó de la misma manera en la dinámica comercial del barrio, de acuerdo a la ubicación y el tipo de negocio.

La implementación de la política fue sumamente desigual en el macizo histórico y el barrio nuevo. Por un lado, el barrio nuevo posee una mayor infraestructura, con locales comerciales diseñados para tal fin, mientras que los locales comerciales del macizo histórico comparten entrada con la vivienda y debieron realizar modificaciones en el acceso a sus locales para adaptarse a las nuevas condiciones. Por otro lado, la mayor circulación y visibilidad del barrio nuevo, sumada a la percepción de mayor seguridad, favorecen el crecimiento de los comercios allí establecidos. Sin embargo, los comerciantes del macizo histórico expresan que, incluso con los mismos recursos y estrategias aplicados - tales como capacitaciones o acceso a cartelería-, el impacto en sus negocios sigue siendo menor debido a las condiciones negativas asociadas a su ubicación y a las percepciones desfavorables que prevalecen sobre el área.

La llegada de turistas y personas externas al barrio, incentivada por la apertura de calles y el fomento a la gastronomía local, creó nuevas oportunidades.

En el macizo histórico, se evidencia que aquellas personas que ahora acceden al barrio no circulan por allí y su clientela se compone principalmente de habitantes locales, trabajadores externos como camioneros y Prefectura, y personas relacionadas con las obras de urbanización.

La política pública orientada a la integración económica replicó rubros comerciales entre ambas zonas, intensificando la competencia en el Barrio Rodrigo Bueno. Esta dinámica, en general, benefició a algunos negocios del barrio nuevo, pero perjudicó a muchos otros, particularmente en el macizo histórico.

### **5.b. Efectos limitados y segmentados sobre la integración socioeconómica**

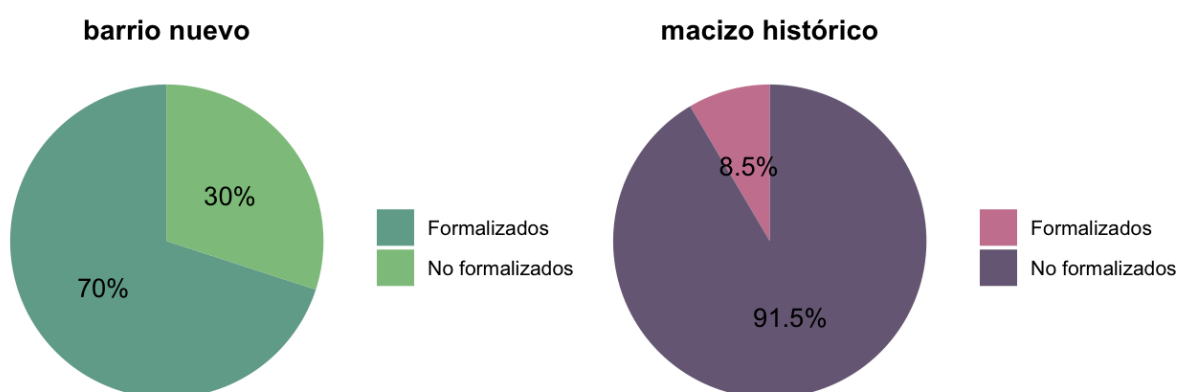
En primer lugar, una de las principales y más evidentes transformaciones que produjo la política sobre la estructura comercial del barrio, radica en la alteración de la dinámica territorial del comercio local. Esto implica por un lado, la construcción de una nueva área comercial que segmenta, como vimos en el apartado anterior, la estructura comercial en espacios diferenciados. La construcción de una nueva área central comercial en el barrio involucró la construcción de nuevos comercios con un alto grado de equipamiento y calidad arquitectónica, que contrasta con aquellos comercios emplazados en el macizo que no gozaron de este tipo de mejoras. Asimismo, requirió la relocalización de gran parte de los comercios pre-existentes del macizo a la nueva área comercial. Se registran algunos casos de comercios que, aun permaneciendo en el macizo histórico, también fueron objeto de relocalización por razones asociadas al proceso de reurbanización. Del total de los locales encuestados en el macizo, tres de ellos tuvieron que reubicarse durante el proceso de urbanización: dos por la necesidad del Gobierno de la Ciudad de demoler las viviendas en donde estos locales se ubicaban para llevar a cabo obras de apertura y construcción de calles, y el tercero, por compartir la entrada con una vivienda que se encontraba por debajo de la cota de la calle, es decir, por debajo del nivel del terreno establecido para las nuevas construcciones.

Pero además, como producto de esta redistribución territorial de la estructura comercial barrial, muchos de los comercios del macizo recurrieron a la realización de modificaciones para reinsertarse en la nueva dinámica. Como se mencionó previamente, varios de los locales del macizo debieron modificar la orientación de su entrada hacia la calle Ymac Sumac, para poder obtener mayor visibilidad en el

marco de la nueva disposición territorial, al ser una de las principales arterias que conecta el barrio nuevo con el macizo histórico.

En segundo lugar, la política de integración económica y laboral involucra una clara impronta de formalización de los locales comerciales. Nuevamente sobre ese punto, la política obtuvo resultados diferentes sobre los dos segmentos comerciales del barrio que terminan por incrementar una nueva brecha de desigualdad. A partir del relevamiento realizado, es posible advertir que mientras que el 70% de los locales del barrio nuevo poseen su actividad económica comercial formalizada, ya sea con registro en Monotributo o en el Monotributo Social, solo un 8.5% de los locales comerciales relevados en el macizo histórico se encuentran inscriptos a estos sistemas.

Gráfico 9: Formalización de locales comerciales luego de la política de integración económica, 2023.



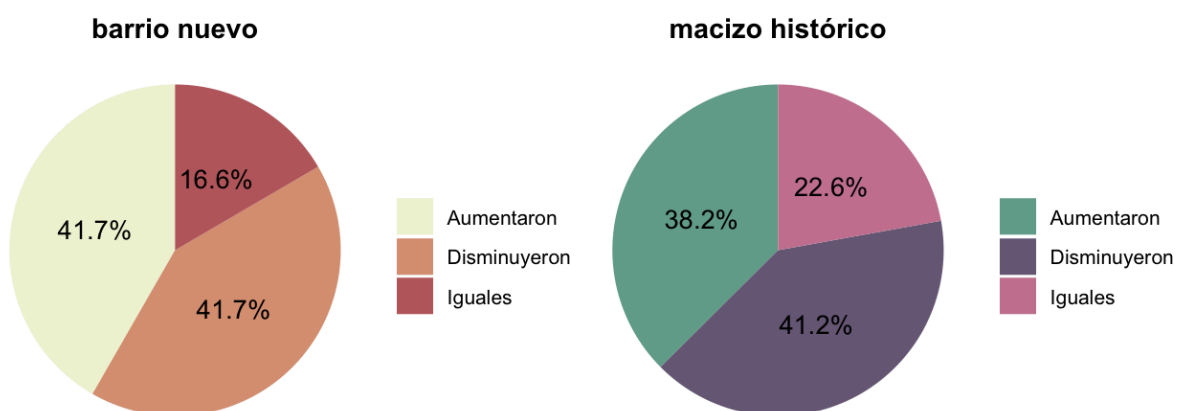
Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento comercial realizado entre septiembre y diciembre de 2023.

Lo anterior muestra, por un lado, un pronunciado éxito de la política de acompañamiento a la formalización en el área del barrio que ha sido el foco de la intervención, y simultáneamente, una situación de disparidad en los niveles de formalización entre ambas áreas, que podría estar relacionado con las posibilidades financieras de los locales comerciales y el acceso -o la falta de- a programas de acompañamiento específicos para este sector.

De acuerdo a Coraggio (2020), la formalización de las economías de los barrios populares es un componente esencial para la integración económica de los mismos y de su actividad productiva. En línea con ello, esta propuesta estaba planteada en Ley de Promoción de la Economía Social, bajo el supuesto de acompañamiento y formalización de manera gradual y sustentable de las unidades productivas. Si bien las estadísticas presentadas anteriormente demuestran que la política fue efectiva a la hora de formalizar a las unidades productivas o locales comerciales, esta efectividad se advierte únicamente en el barrio nuevo. La diferencia en la formalización de los locales comerciales hace sumamente notoria la disparidad en la implementación de la política, haciendo énfasis únicamente en la consolidación del barrio nuevo y la integración económica de esta parte del barrio en particular.

En tercer lugar, a partir del relevamiento y de la realización de entrevistas en profundidad a los propietarios de los comercios, nos preguntamos en qué medida los comerciantes perciben que la política mejoró los niveles de venta y por lo tanto, de ganancia de estos establecimientos.

Gráfico 10: Cambios en la ventas a partir de la política de integración económica, 2023.



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento comercial realizado entre septiembre y diciembre de 2023.

El 41,7% de los locales ubicados en el barrio nuevo, afirma que las ventas aumentaron desde su mudanza y atribuyen este fenómeno a la mayor cantidad de

personas que entra al barrio o que se acercaron a partir de las redes sociales tras la implementación de la política. Sin embargo, en igual proporción, otros comerciantes afirman que tras la mudanza, sus ventas disminuyeron y se lo atribuyen al aumento de la competencia que se generó a partir de la apertura de nuevos locales.

De manera similar, en el caso de los comercios ubicados en el macizo histórico, el 41,2% de los comercios interpretan que tras la política atravesaron una disminución en sus ventas, mientras que el 38,2% menciona que sus ventas aumentaron y un 22,6% que se mantuvieron de la misma manera. En estos casos, la merma en las ventas también se atribuye al aumento de competencia entre locales del macizo histórico y los locales que se encuentran en el barrio nuevo. Se menciona que los emprendimientos del barrio nuevo sostuvieron los mismos rubros que se desarrollaban previamente en el macizo, lo que generó mayor competencia entre ellos.

Los efectos negativos de la mayor competencia se identifican principalmente sobre aquellos comerciales del rubro gastronómico. Tal como vimos en el apartado anterior, la política reconoció e impulsó el perfil gastronómico del barrio, generando lo que muchos entrevistados reconocieron como un efecto negativo sobre el desempeño de los comercios por el incremento de la competencia.

*“Sería bueno respetarnos entre todos los vecinos. A mí me dieron este negocio para esto y tengo que trabajar de esto; mi vecina igual. Todos respetándose, cada uno con lo que tiene. Pero de qué vale que uno respete cuando ellos te ponen barbería acá, barbería ahí. Acá comida, comida, pizza. Todo lo que tenemos en los locales. A lo mejor está bien, pero no alcanza el público, es muy chiquito.” (Entrevista a habitante del barrio nuevo 5, 2024).*

*“Sí, muchísima. Muchísima competencia. No es solamente por mi rubro. Hay mucha más competencia porque después de que dieron todo este departamento, hicieron muchísimos locales de comida. Y después en todas las casas hacen comida. Si entrás en el grupo (de Whatsapp), están llenos de comida. Así que no te conviene hacer mucho y no vender nada.” (Entrevista a habitante del barrio nuevo 2, 2024).*

En el barrio nuevo se establecieron comercios en rubros ya presentes en el macizo histórico, mientras que otros se adaptaron a las demandas específicas del barrio. Además, ante la creciente oportunidad en el sector, muchas personas optaron por cocinar en sus hogares y ofrecer sus productos a través de plataformas móviles, ampliando así la oferta y diversificando las formas de comercialización, lo que generó mayor competencia entre los negocios y menores ventas.

En paralelo, se identifican casos como el de la histórica carnicería del macizo, que cerró tras la instalación del nuevo local Res en el barrio nuevo, cuyos precios —según los comerciantes locales— eran imposibles de igualar por su escala y estructura de costos. Este caso fue mencionado frecuentemente en las entrevistas como ejemplo de los efectos negativos que puede tener la presencia de actores externos en un entramado comercial de base popular.

Los comerciantes del macizo, también atribuyen la reducción de sus ventas no solo al aumento de la competencia que impulsó la política, sino también a las transformaciones que la intervención generó sobre la dinámica territorial y las lógicas de movilidad cotidiana de los habitantes del barrio. Argumentan que, quienes se mudaron a las viviendas del barrio nuevo dejaron de circular por las zonas del macizo histórico y de consumir en sus comercios. A su vez, se destacó que los días en los que llueve, el macizo histórico aún no dispone de infraestructura adecuada para garantizar la transitabilidad, lo cual evita que la gente circule por el barrio y consuma en sus comercios.

*“Cada vez se vende menos, ¿viste? Porque a la gente no le gusta entrar acá, le da miedo”* (Entrevista a habitante del macizo histórico, 1).

*“Antes trabajaba en otro local del barrio y se sabe que bajaron las ventas. Hay mucha competencia de comida”* (Entrevista a habitante del macizo histórico, 2).

*“(Las ventas) empeoraron porque la gente que compraba se fue a los departamentos”* (Entrevista a habitante del macizo histórico, 3).

Estas percepciones permiten advertir un cambio estructural: la urbanización implicó un corrimiento del centro neurálgico del barrio. El macizo, que solía concentrar la mayor parte de la vida económica cotidiana, perdió centralidad frente a los nuevos sectores urbanizados. Con menos personas habitando y circulando por

la zona, la actividad comercial se vio directamente afectada, debilitando su rol como nodo económico del barrio.

## **6. Conclusiones**

Esta tesis se propuso caracterizar y analizar los efectos de las políticas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) orientadas al desarrollo económico y productivo del Barrio Rodrigo Bueno, en el marco de la política de integración sociourbana contemplada en la Ley N° 5.798/2017. Para ello, a partir de un enfoque cualitativo y cuantitativo, se abordaron tanto el diseño institucional de la política como las transformaciones territoriales, económicas y sociales generadas, y las percepciones de los propios habitantes frente a dichas transformaciones.

El análisis realizado permitió comprender el proceso de construcción e implementación de una política pública orientada a la integración urbana del barrio popular Rodrigo Bueno, especialmente en su dimensión económica. Producto de su territorialización, la política sufrió transformaciones durante su implementación, generando tanto avances significativos como limitaciones, en un proceso marcado por constantes modificaciones derivadas de las tensiones entre los actores involucrados y sus respectivos intereses.

La característica novedosa de esta política de urbanización radicó en integrar, con mayor énfasis, la dimensión económica junto a la integración urbana y habitacional. A partir de 2018, la integración económica comenzó a reflejarse en propuestas más innovadoras e integrales, consolidándose en 2019 de manera más estructurada. Este avance se dio impulsado por una intención política y un cambio en el discurso desde el GCBA y el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (MDHyH), que dejó de centrarse exclusivamente en la dimensión habitacional y urbanística, para incorporar al trabajo como un eje central de la nueva política social.

En este marco, se reconoció que la integración económica, el trabajo y el fortalecimiento de las estructuras económicas locales son fundamentales para la integración sociourbana de los barrios populares. La política incorporó, entonces, al sector de la economía popular y social como sujeto relevante, identificando que las mayores limitaciones para su desarrollo se debían a la falta de derechos laborales, de formalización y de vinculación con el sector formal. A partir de esta lectura, se

introdujeron modificaciones en el organigrama de gestión y en la normativa, con el objetivo de potenciar el trabajo y los emprendimientos de la economía popular y social e integrarlas a las cadenas de valor y mejorar su capacidad productiva, para luego promover su inserción en la economía formal.

Sin embargo, uno de los principales obstáculos que enfrentó la política radicó en las diferencias de aplicación entre los niveles de organización involucrados: mientras que la política fue diseñada y liderada desde el MDHyH, los programas se ejecutaron a través de los distintos organismos como, por ejemplo, el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y los trabajadores territoriales, lo que generó conflictos en las intervenciones y en el proyecto de urbanización general. En este contexto, los proyectos de integración económica promovidos por el MDHyH tuvieron mayor centralidad y visibilidad en el discurso público, contaron con un presupuesto más elevado y fueron presentados como ejemplos representativos del modelo político.

Desde el plano normativo, la política estuvo acompañada por nuevos marcos legales e institucionales que buscaron legitimar y formalizar el accionar estatal en este campo. Sin embargo, estas leyes respondieron, en parte, a una lógica de empresarialismo urbano, priorizando el desarrollo económico y la atracción de inversiones por sobre la dinámica económica vinculada a la economía popular que es dominante en estos barrios. La Ley de Distrito de Integración Productiva, por ejemplo, permitió el ingreso de grandes cadenas comerciales en el barrio, generando competencia desigual con comercios preexistentes y debilitando las economías comunitarias.

Esta política orientada al desarrollo económico-productivo, en el Barrio Rodrigo Bueno, tuvo mayor protagonismo que en otros procesos de integración sociourbana desarrollados en barrios populares de la ciudad. Esto convirtió al barrio en un caso especialmente relevante para indagar sobre el desempeño de esta política, así como para analizar qué tipo de efectos había generado sobre la economía territorial, tanto en términos de transformaciones productivas como en relación con las percepciones y estrategias de los actores locales.

La integración económica en el barrio Rodrigo Bueno tuvo tres ejes, en línea con lo desarrollado en la política de integración sociourbana y en el discurso estatal general: I) La adjudicación de locales comerciales nuevos; II) El desarrollo de proyectos productivos de inclusión económica, denominados Proyectos Faro (La

vivera, el Patio de comidas y la Cocina comunitaria); y III) Talleres de capacitación laboral.

A partir de estas intervenciones, se buscaba que estos emprendimientos aumentaran su producción, mejoraran su comercialización y accedieran a financiamiento, así como también, en un futuro, generarían autonomía y prescindirían de la asistencia estatal. La estrategia se centró en integrar estas actividades a las cadenas de valor, mejorar la capacidad productiva y generar un puente para su inserción en la economía formal. La intención fue promover un desarrollo económico sustentable en el que el Estado articulara con el sector privado, las universidades, las organizaciones sociales y las unidades productivas de la economía social y popular.

Esta política mostró una fuerte impronta comercial y mercantilizadora, centrada en el fomento de emprendimientos con potencial de inserción en el mercado formal. Esto implicó cierta exclusión de otras formas de organización económica propias de la economía popular que juegan un papel importante en la producción y circulación del valor, —como las actividades de subsistencia o los circuitos de intercambio no mercantiles— y una tendencia a igualar lo informal a lo precario, promoviendo su superación únicamente a través de la formalización.

La política de urbanización en Rodrigo Bueno, a partir de la construcción de viviendas sociales con planificación urbana, generó una diferenciación interna entre dos sectores del barrio: el 'barrio nuevo' y el 'macizo histórico'. El primero es producto de la intervención estatal orientada a la provisión de viviendas con mayor infraestructura, pavimentación, servicios básicos y una distribución planificada de los espacios. En cambio, el 'macizo histórico' constituye la zona más antigua del barrio, desarrollada de manera espontánea y sin planificación formal, lo que se traduce en una mayor densidad habitacional, trazados irregulares y una infraestructura comparativamente más precaria. Esta diferenciación no se manifestó solo en los procesos habitacionales, sino que también tuvo implicancias en el modo en que se implementaron las políticas de integración económica.

Los resultados del análisis desarrollado a lo largo de esta tesis revelan una implementación desigual y segmentada. La intervención se concentró principalmente en el "barrio nuevo", dejando relegado al "macizo histórico", donde los efectos positivos de la política fueron más limitados. Esta disparidad generó una estructura económica dual y generó nuevas desigualdades territoriales al interior del

propio barrio. Asimismo, la instalación del Patio Gastronómico y la aparición de actores externos introdujo un tercer tipo de actor económico -externo al barrio-, registrando otro elemento de diferenciación de los locales vinculada a la gestión o administración de los locales.

Uno de los ejes de mayor tensión identificados sobre la implementación de la política fue la adjudicación de locales comerciales nuevos. Muchos habitantes afirmaron desconocer los criterios del proceso, y quienes no accedieron a un local debieron implementar estrategias alternativas para sostener sus actividades —como el uso de las viviendas con salida a la calle para establecer sus locales o la instalación de foodtrucks—, consolidando nuevas prácticas comerciales informales en el barrio nuevo. A su vez, la Ley de Distrito de Integración Productiva e Impulso al Trabajo permitió la instalación de grandes cadenas comerciales en el barrio, bajo el argumento de cubrir rubros faltantes. Sin embargo, esto no siempre se cumplió y, en la práctica, generó competencia desigual con los comercios locales y, en algunos casos, el cierre de los mismos.

Las políticas de formalización impulsadas por el GCBA —especialmente mediante el monotributo social— lograron avances en el barrio nuevo, donde la mayoría de los trabajadores se encuentran formalizados. En contraste, en el macizo histórico estos casos son excepcionales. Aun así, la formalización no resolvió las condiciones de precariedad: muchos trabajadores requieren ingresos complementarios. Esto evidencia la persistencia de una lógica de subsistencia y de una economía híbrida, donde lo formal y lo informal conviven.

Por su parte, los Proyectos Faro —como la Vivera y el Patio Gastronómico— adquirieron un valor simbólico dentro del discurso estatal, al ser presentados como emblemas de una nueva política social centrada en el trabajo. En particular, la Vivera constituye una experiencia valiosa que refuerza el vínculo comunitario y recupera saberes previos de las trece mujeres que participan del proyecto. Se configura como una iniciativa que articula con el Estado, organizaciones no gubernamentales y actores privados, y que representa en el territorio una expresión concreta de los principios de la economía social.

Desde esta perspectiva, la Vivera encarna una lógica orientada a la reproducción de la vida por sobre la acumulación, en línea con los planteos de Coraggio. A través de su funcionamiento se generan alianzas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, y se promueve un tipo de inserción

laboral que reconoce y valora los conocimientos previos de las trabajadoras. Sin embargo, esta experiencia también presenta limitaciones: las participantes no logran sostenerse exclusivamente con esta actividad, lo cual obliga a complementar sus ingresos con otros trabajos y condiciona su autonomía económica y política.

En este sentido, si bien la Vivera refleja varias dimensiones de la economía social —como la autogestión, el trabajo cooperativo y la articulación con múltiples actores—, aún se encuentra lejos de garantizar condiciones plenas de trabajo, como propone Coraggio en su concepción de una economía popular transformadora.

Las capacitaciones laborales implementadas en el marco de la política de integración socioeconómica en Rodrigo Bueno también revelan tanto aciertos como limitaciones. Si bien fueron bien valoradas por parte de los y las habitantes del barrio nuevo, su escasa participación en el macizo histórico pone en evidencia una débil adecuación a las necesidades y condiciones específicas de ese sector del barrio. Esta desigual implementación refuerza una crítica estructural: la falta de reconocimiento e incorporación de los saberes, trayectorias y prácticas propias de la economía popular.

Además, las propuestas formativas —centradas en herramientas de gestión, marketing, bromatología y administración— reproducen lógicas propias de la economía formal y mercantil, sin promover una valorización real de los conocimientos construidos desde la experiencia comunitaria. Si bien estas capacitaciones pueden ofrecer beneficios concretos a nivel individual, su impacto colectivo es limitado, y no logran consolidar procesos de integración que fortalezcan de manera estructural a las economías populares del barrio.

Otro aspecto relevante para comprender los efectos de la política en la vida económica del barrio es la percepción de los comerciantes respecto a sus niveles de venta y la circulación de clientes. Los datos relevados permiten advertir que las transformaciones generadas por la urbanización repercutieron de manera desigual según la localización de los establecimientos comerciales. En el caso de los comercios ubicados en el barrio nuevo, afirmaron, en su gran mayoría, que sus ventas aumentaron desde la mudanza. Estos comerciantes atribuyen el crecimiento a la mayor circulación de personas dentro del barrio y a una visibilidad potenciada por la difusión en redes sociales a partir de la implementación de la política.

Sin embargo, esta tendencia positiva no se replica en el macizo histórico. Allí, los comerciantes sostuvieron que sus ventas disminuyeron desde la intervención.

Esto se debe tanto al incremento de la competencia a partir de la instalación de nuevos locales comerciales que replicaron los rubros existentes, especialmente en el sector gastronómico, así como también por un cambio más profundo en las dinámicas de movilidad interna del barrio. La reubicación de habitantes en el barrio nuevo implicó una reducción del tránsito cotidiano por las calles del macizo, lo que impactó directamente sobre el flujo de clientes. Este fenómeno se agrava dado que los comercios ubicados en el macizo histórico poseen menor infraestructura que los nuevos locales comerciales.

Estas percepciones dan cuenta de una transformación estructural: la urbanización produjo un corrimiento del centro de gravedad del barrio, desplazando la centralidad comercial hacia los nuevos sectores planificados por la política. De este modo, el macizo histórico —que concentraba gran parte de la actividad económica cotidiana— perdió protagonismo como nodo económico, generando una redistribución desigual de los beneficios de la política y nuevas formas de segmentación territorial.

Si bien la política propició ciertas mejoras —como el fortalecimiento de emprendimientos existentes, la formalización de los comercios y una mayor visibilidad del perfil gastronómico del barrio—, también generó efectos no deseados. Entre estos efectos, se destaca el debilitamiento de las economías preexistentes que perduraron en el macizo histórico. El aumento de la competencia que significó la instalación de nuevos comercios en el sector nuevo, y los cambios en los patrones de circulación interna que resultaron de las transformaciones morfológicas del barrio, afectaron negativamente a los negocios ubicados en zonas menos transitadas tras la reurbanización.

A lo largo del análisis, haciendo foco en las perspectivas de los y las habitantes del barrio, se revelan las tensiones entre sus expectativas y experiencias y los objetivos planteados por el GCBA. Si bien las políticas promovieron una mejora en las condiciones laborales y la formalización, persisten barreras estructurales y una desconexión con las necesidades reales del territorio. Estas percepciones muestran la importancia de un enfoque más participativo y contextualizado.

Si bien prevalecen características de la EP tales como su vínculo territorial y sus lazos comunitarios y solidarios, la política ha generado ciertas grietas en lo territorial y lo comunitario, dado que existe una diferencia entre los vínculos que se establecen en el macizo histórico y los que se establecen en el barrio nuevo. En

este último se presentan lógicas que se asemejan a las lógicas mercantiles propias de la ciudad formal, impulsadas por la política implementada, lo que generó tensiones internas y dificultó la cohesión social de ambos barrios. Además, la diferencia en las inversiones entre el macizo histórico y el barrio nuevo dejó en evidencia la necesidad de estrategias más equilibradas que promuevan la equidad territorial y económica. Esta disparidad también impactó en la percepción de integración de los habitantes.

Desde el plano teórico, esta investigación retoma los aportes de autores como Coraggio (2020), Castel (1997) y Grabois (2024), que plantean la necesidad de construir políticas públicas más inclusivas, basadas en el trabajo autogestionado, el fortalecimiento de los vínculos comunitarios y la ampliación de derechos. En sintonía con estudios recientes (Harvey, 1989; Elinbaum, 2021; Díaz y L'Huillier, 2023), los resultados de este trabajo permiten cuestionar los enfoques centrados exclusivamente en la lógica mercantil, que privilegian el crecimiento económico sin atender suficientemente las dinámicas sociales y territoriales de los sectores populares.

Este trabajo se propuso contribuir al debate sobre la integración socioeconómica mostrando que la dimensión económica no solo puede —sino que debe— ser un motor de transformación territorial. No obstante, para cumplir ese rol, debe estar pensada desde el inicio del proceso, con herramientas adaptadas, participación efectiva de los actores locales y un enfoque que trascienda la lógica mercantil. Desde esta perspectiva, se evidencia la necesidad de políticas más inclusivas, orientadas a garantizar derechos laborales y fortalecer el trabajo autogestionado como camino hacia una integración urbana real y sostenible.

Desde el punto de vista de la construcción de políticas públicas, se recomienda priorizar desde el inicio de los procesos de urbanización la articulación integral entre las dimensiones habitacional, social y económica, evitando abordajes fragmentados. Además, sería pertinente profundizar el análisis de los sectores económicos que no cuentan con locales a la calle, para comprender la estructura económica en su totalidad, incluyendo sus formas más invisibilizadas.

Asimismo, resulta clave avanzar en estrategias específicas que permitan una integración más efectiva del macizo histórico en las políticas de desarrollo económico, reconociendo sus saberes, prácticas y necesidades particulares. En síntesis, las políticas de integración sociourbana en el barrio Rodrigo Bueno

representan un avance relevante al incorporar la dimensión económica como eje central del proceso de reurbanización. Sin embargo, para garantizar su efectividad, es esencial acortar la brecha entre el diseño y la implementación de las políticas, abordando las desigualdades territoriales persistentes y promoviendo un enfoque más inclusivo, que se adapte a las características y dinámicas propias de la economía popular. Esto permitirá construir ciudades más justas y sostenibles, en línea con los principios de justicia social y derecho a la ciudad.

Este análisis, al centrarse exclusivamente en el caso de Rodrigo Bueno, presenta limitaciones en cuanto a la posibilidad de generalizar sus resultados a otros contextos urbanos. En este sentido, futuras investigaciones deberían incorporar una perspectiva comparativa con otros barrios populares de la Ciudad, así como un análisis longitudinal que permita observar las transformaciones a lo largo del tiempo.

## **7. Bibliografía**

Abramo, Pedro. (2003). "La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal". En *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*. N° 136-137, pp. 273-294.

Abramo, Pedro. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Revista Territorios*, N°18-19, pp. 55-73. ISSN: 0123-8418.

Recuperado de:

<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/827/747>

Arcidiácono, Ana del Pilar; Bermudez, Ángeles. (2018). Cooperativismo, programas sociales y provisión de cuidado Un recorrido por la experiencia del Ellas Hacen. *Revista Idelcoop*, vol. 226, pp. 64 - 95.

Arqueros Mejica, María Soledad; Rodríguez, María Florencia; Rodríguez, María Carla; Zapata, María Cecilia. (2019). Gobernanza neoliberal: una lectura crítica de la política de villas (2015-2019). *Pensum*, 5(5), 13-26. Universidad Nacional de Córdoba.

Recuperado de:

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/26298>

Arqueros Mejica, María Soledad; Rodríguez,

María Florencia. (2022). La política de reurbanización de villas en la Ciudad de Buenos Aires durante las gestiones del PRO (2008-2019). *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 12(29), 37-54.

Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/202580>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). (2016). *El Tribunal Superior de la Ciudad se negó a escuchar a los/as vecinos/as de la villa Rodrigo Bueno*.

Recuperado de:

<https://acij.org.ar/el-tribunal-superior-de-la-ciudad-se-nego-a-escuchar-a-losas-vecinos-de-la-villa-rodrigo-bueno-que-piden-la-urbanizacion-de-su-barrio/>

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. (2024). *Informe Ejecutivo. "Reintegración, Integración y Transformación de Villas"*. Disponible en:

[https://www.agcba.gov.ar/docs/inf-res20240425\\_2299---REINTEGRACION,-INTEGRACION-Y-TRANSFORMACION-DE-VILLAS..pdf](https://www.agcba.gov.ar/docs/inf-res20240425_2299---REINTEGRACION,-INTEGRACION-Y-TRANSFORMACION-DE-VILLAS..pdf)

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). (2024). Articulación público-privada e intermediación laboral. Informe N.º 2375. Disponible en:

[https://agcba.gov.ar/docs/inf-20241217\\_2375---ARTICULACION-PUBLICO-PRIVADA-INTERMEDIACION-LABORAL..pdf](https://agcba.gov.ar/docs/inf-20241217_2375---ARTICULACION-PUBLICO-PRIVADA-INTERMEDIACION-LABORAL..pdf)

Batthyány, Karina y Cabrera, Mariana. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales: Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Udelar. Disponible en: [https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2019/05/FCS\\_Batthianny\\_2011-07-27-lowres.pdf](https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2019/05/FCS_Batthianny_2011-07-27-lowres.pdf)

Bettatis, Clarisa; Cravino, María Cristina; Varela, Omar David y Caravajal, María Lara Gonzalez. (2012). “De Villa a Barrio: la (re)urbanización de villas y asentamientos”. En Cravino, María Cristina. (Comp.). *Construyendo Barrios: transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Buenos Aires: Fundación CICCUS, pp. 142-171.

Bourdieu, Pierre. (1989). *La distinción: Criterio y bases sociales del gusto*. Taurus.

Carman, María; Lekerman, Vanina; Yacovino, Paula. (2021). Las implicancias sociales de la labor académica: reflexiones en torno a los umbrales de reconocimiento de las voces populares. *Resistir Buenos Aires. Cómo repensar las políticas excluyentes desde una praxis popular*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2015). *Amicus por el barrio Rodrigo Bueno*. Recuperado de:

<https://www.cels.org.ar/web/2015/04/amicus-por-el-barrio-rodrigo-bueno/>

Brikman, Denise. (2020). Novedades Tesis doctoral: Efectos de la localización en territorios informales segregados. Intervenciones estatales, configuraciones socio-urbanas, prácticas de movilidad cotidiana de lxs residentes de Villa 15 y Rodrigo Bueno. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*: Ciudad de Buenos Aires.

Brikman, Denise. (2023). Proyecto de Integración social y urbana ¿Nuevos proyectos, viejos peligros? Un análisis con foco en el caso de Rodrigo Bueno. *Cuaderno urbano*: Chaco/Corrientes.

Castel, (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

CEPAL. (1963). *El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra*. Buenos Aires, Argentina: CEPAL.

Clichevsky, Nora. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina*

y el Caribe: Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas. (Serie Manuales N° 50)

Congreso de la Nación Argentina. (2017). *Ley de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana. Ley N° 27.453*. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 15 de noviembre de 2017. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm>

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA). (2017). *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la CABA. Recuperado de: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/05/doctrina45325.pdf>

Coraggio, José Luis. (1995). "Del sector informal a la economía popular. Un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares del desarrollo social". En Coraggio, José Luis. (Comp.) *Más allá de la informalidad*. Ecuador: Ciudad, Centro de Investigaciones.

Coraggio, José Luis. (2001). "Economía del Trabajo: una alternativa racional a la incertidumbre". En *De la Emergencia a la Estrategia. Más allá del "alivio a la pobreza"*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Coraggio, José Luis. (2008). *La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana*". Reconstrucción de ponencia presentada en el 3er Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo, Montevideo, 22-24 de octubre. Disponible en: [https://www.coraggioeconomia.org/jlc\\_publicaciones\\_ep.htm](https://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_ep.htm)

Coraggio, José Luis. (2020). *Economía social y economía popular: Conceptos básicos*. Consejo Consultivo, Documento Nro 1. Buenos Aires: INAES/Ministerio de Desarrollo Productivo.

Coraggio, José Luis y Pastore, Gabriel. (2014). *Economía social y solidaria. Conceptos, experiencias y perspectivas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, María Cristina. (2006). *Los mil barrios informales: entre la integración urbana y la segregación social*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, María Cristina. (2018). *Política migratoria y erradicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar: la expulsión de*

*migrantes de países limítrofes*. Clepsidra, Núcleo Memoria IDES, 5, 76-93. Buenos Aires.

Cravino, María Cristina. (2021). "Urbanismo social en los procesos de urbanización de villas de la ciudad de Buenos Aires (2015-2018): deconstruyendo los discursos y prácticas". *Voces en el Fénix*, (66). Recuperado de <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/urbanismo-social-en-los-procesos-de-urbanizacion-de-villas-de-la-ciudad-de-buenos-aires-2015-2018-deconstruyendo-los-discursos-y-practicas/>

Cravino, María Cristina. (2023). "Paradigmas de intervención estatal en asentamientos populares en América Latina (1970-2020)." *Cuaderno Urbano*, 34, 187-202. Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Arquitectura.

Cremschi, María Elisa; Alessio, Agustín; Rodríguez Tarducci, Rocío; Jensen, Karina; Birche, Mariana; Bilbao, Pilar; Ravella, Olga. (2021). Criterios metodológicos para la definición de áreas prioritarias de alta vulnerabilidad socio-ambiental: el caso de la Micro-Región Gran La Plata. *Cartografías del Sur*, 14. Recuperado de: <https://cartografiasdelsur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/view/245/210>

Danani, Claudia y Grassi, Estela. (2008). "Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional de la Argentina (1993-2008)". En Beccaria, Luis. y Lindenboim, Javier. (Comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba

Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires. (2006). "Informe de Situación. Desalojos de 'Nuevos Asentamientos Urbanos'". Recuperado de: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/doc/asentamientos.doc>

Di Virgilio, María Mercedes. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios demográficos y urbanos*, 30(3), 651-690. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-72102015000300651&lng=es&tling=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102015000300651&lng=es&tling=es)

Di Virgilio, María Mercedes; Aramburu, Florencia; Brikman, Denise y Najman, Mercedes. (2019). Nuevas políticas de integración urbana: rupturas y continuidades entre el kirchnerismo y los gobiernos pro (2015-2019). *Territorialidades barriales en la ciudad contemporánea* (TEBAC), pp 203-224. Uruguay: Universidad de la República.

Di Virgilio, María Mercedes; Brikman, Denise; Najman, Mercedes. (2020). *Los conflictos por el acceso a la vivienda en la era PRO en la Ciudad de Buenos Aires: Hitos contemporáneos en una tradición de más de un siglo*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Di Virgilio, María Mercedes, y Galizzi, Daniel. (2009). Los actores en el entramado de la gestión de la política social: Una aproximación conceptual y elementos para el análisis. En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (Comps.). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, pp. 319-345. Buenos Aires: UNGS - Prometeo.

Recuperado de:

[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/171422/CONICET\\_Digital\\_Nro.d81fc621-44c4-49a2-9313-bbe4e6e2bb15\\_B.pdf?sequence=2](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/171422/CONICET_Digital_Nro.d81fc621-44c4-49a2-9313-bbe4e6e2bb15_B.pdf?sequence=2)

Di Virgilio, María Mercedes y Perelman, Mariano. (2014). *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Di Virgilio, María Mercedes y Rodríguez, María Carla. (2023). *40 años de democracia y políticas habitacionales: El acceso a la vivienda y el habitat adecuado como cuestión pendiente*. Buenos Aires: Revista Bordes de la Universidad Nacional de José C. Paz. Disponible en:

<https://revistabordes.unpaz.edu.ar/40-anos-de-democracia-y-politicas-habitacionales-el-acceso-a-la-vivienda-y-el-habitat-adecuado-como-cuestion-pendiente/>

Díaz, Mariela Paula. (2020). *Las viviendas productivas en la villa 20 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estrategias laborales y habitacionales de la migración boliviana*. QRU Núm 10. DOI: <https://doi.org/10.5821/qru.10394>

Díaz, Mariela Paula y L'Huillier, Francisco. (2023). *Un estudio sobre la política de reurbanización de villas en la ciudad de Buenos Aires: la integración sociourbana bajo reflexión*. Universidad Nacional del Comahue. Pilquen, 26 (1), 89-115

Duhau, Emilio. (2013). *La división social del espacio metropolitano: Una propuesta de análisis*. Nueva Sociedad, 243, pp. 79–91.

Elinbaum, Pablo. (2021). *Recuperar la metrópolis desde abajo. El papel proyectual y estratégico de los planes especiales urbanísticos*. Bogotá: Cuadernos de Vivienda y Urbanismo.

Ferrer, Aldo. (2012). *La construcción del Estado neoliberal en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. pp. 99-106.

Gago, Verónica. (2014). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Gago, Verónica; Cielo, Cristina; Gachet, Francisco. (2018). Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada. *Íconos Revista de Ciencias Sociales* N°62, sep./dic. Quito.

Gargantini, Daniela. (2013). *Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática socio habitacional*. Disponible en: [https://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/03/Revisi%C3%B3n-hist%C3%B3rica-de-pol%C3%ADticas-habitacionales\\_Gargantini.pdf](https://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/03/Revisi%C3%B3n-hist%C3%B3rica-de-pol%C3%ADticas-habitacionales_Gargantini.pdf)

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2015). *Decreto 363/15*. Boletín Oficial. Recuperado de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/300081>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2017). *Decreto N° 358/2017*. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=275037>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2019). *Ley de Ministerios*. (Ley N° 6292). Recuperado de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/499060>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2019). *Decreto N° 463/2019*. Recuperado de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/500340>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2020). *Ley de Promoción de la Economía Social* (Ley N.° 6376). Recuperado de: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/538067>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2020). *Boletín oficial del Gobierno de la Ciudad, RESOLUCIÓN N.° 8/SSDPH/20*. Recuperado de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/523369>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2021). *Resolución N° 427/GCABA-MDHYHGC/2021: Plan Integral de Desarrollo del Potencial Humano*. Recuperado de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/557349>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2022). *Ley de Distrito de Integración Productiva e Impulso al Trabajo en Barrios Populares de la CABA*. (Ley N°6.545). Recuperado de: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/606952>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2022, 16 de junio). *Una nueva apuesta al vínculo sector privado–economía popular: El Gobierno de la Ciudad presentó la Red de Empresas de Impacto Social*. BuenosAires.gob.ar. <https://buenosaires.gob.ar/noticias/una-nueva-apuesta-al-vinculo-sector-privado-economia-popular-el-gobierno-de-la-ciudad>

Goytia, Cynthia y Dorna, Guadalupe. (2019). *Doing Bad by Doing Good? An Empirical Analysis of the Incentives from Informal Settlements' Upgrading Programs on Urban Informality*. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper

Grabois, Juan. (2023). *Plan de Desarrollo Humano Integral. Programa de Gobierno*. Disponible en: <https://files.fundaciondhi.com.ar/plan-dhi.pdf>

Grabois, Juan (2024). *Nota de opinión: Economía popular, no la ven*. Disponible en [https://www.eldiarioar.com/opinion/economia-popular-no-ven\\_129\\_10983724.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/economia-popular-no-ven_129_10983724.html)

Grabois, Juan; Pérsico, Emilio Miguel Angel. (2019). *Organización y economía popular*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.

Harvey, David. [1989] (2007). “De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza en el capitalismo tardío”. En Harvey, David (Ed.). *Espacios del capital*. Madrid: Aikal.

Harvey, David. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, 53, pp. 23-39. <http://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>

Hintze, Susana. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Buenos Aires: Espacio.

Hopp, María Victoria. (2010). *Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008)*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20110311041517/ji25.pdf>

Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC). (2016). *Informe final Censo 2016 barrio Rodrigo Bueno*. Recuperado de: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/censo-rodrigo-bueno>

Jaramillo González, Samuel. (2012). *Urbanización informal: Diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales*. Documentos CEDE No. 9820, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/8320/dcede2012-11.pdf>

Katzman, Rubén. (2001). *Seducidos y abandonados. El aislamiento social de los pobres urbanos*. Revista de La CEPAL 75, Diciembre, pp. 171–189.

Lefebvre, Henri. [2006] (1968). *El derecho a la ciudad*. España: Ediciones Península.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Ley 5.798 de 2017, Ley de Urbanización del Barrio Rodrigo Bueno*. Publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 20 de diciembre de 2017.

Logan, John y Molotch, Harvey Luskin. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press. Recuperado de: <http://www.gbv.de/dms/bowker/toc/9780520063419.pdf>

Magalhães, Fernanda. (2016) *Slum Upgrading and Housing in Latin America*. Inter-American Development Bank. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7879/Slum-Upgrading-and-Housing-in-Latin-America.pdf?sequence=1>

Masseti Astor, D. (2011). De los movimientos sociales a las urnas: un aporte para el análisis de las transformaciones políticas en nuestro país en comparación con la región. En *Todo aquel fulgor. Las transformaciones de la Argentina después del neoliberalismo* (pp. 53-66). Buenos Aires: Nueva Trilce.

Mattos, Carlos. (2016). *La evolución del capital financiero y sus impactos en las ciudades latinoamericanas*. EURE (Santiago), 42(125), pp. 5-23.

Migliore, María. (2020). *Es momento de empezar a mirar a los barrios populares de una manera distinta*. [Publicación en LinkedIn]. LinkedIn. [https://www.linkedin.com/posts/miglioremaria\\_desarrollo-activity-6714980626832871425-4zDg/?utm\\_source=share&utm\\_medium=member\\_desktop](https://www.linkedin.com/posts/miglioremaria_desarrollo-activity-6714980626832871425-4zDg/?utm_source=share&utm_medium=member_desktop)

Migliore, María. (2021). *Unir las puntas del sistema económico*. [Publicación en LinkedIn]. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/unir-las-puntas-del-sistema-econ%25C3%25B3mico-mar%25C3%25ADa-migliore/?trackingId=Nnce30oMTAsvSx9Ib7mSoQ%3D%3D>

Migliore, María. (2021). *Un año de la sanción de la ley de impulso a la economía social y popular*. [Publicación en LinkedIn]. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/un-a%25C3%25B1o-de-la-sanci%25C3%25B3n-ley-i-mpulso-econom%25C3%25ADa-social-y-popular-migliore/?trackingId=ZBJzVAY3B2rd9LMfNjUQw%3D%3D>

Migliore, María. (2021). *Desatar el potencial productivo*. [Publicación en LinkedIn].

LinkedIn.

<https://www.linkedin.com/pulse/desatar-el-potencial-productivo-mar%25C3%25ADa-migliore/?trackingId=UoLt0wi5JbVXJlI3bZzSvQ%3D%3D>

Migliore, María. (2021). *Trabajamos para que el lugar donde se nace no condicione las posibilidades de futuro*. [Publicación en LinkedIn]. LinkedIn.

[https://www.linkedin.com/posts/miglioremaria\\_daedamundialdelhaerbitat-activity-6850916700225978368-cGnl/?utm\\_source=share&utm\\_medium=member\\_desktop](https://www.linkedin.com/posts/miglioremaria_daedamundialdelhaerbitat-activity-6850916700225978368-cGnl/?utm_source=share&utm_medium=member_desktop)

Migliore, M. (1 de mayo de 2021). *La mejor política social es el trabajo*. elDiarioAR. Recuperado de

[https://www.eldiarioar.com/opinion/mejor-politica-social-trabajo\\_129\\_7888184.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/mejor-politica-social-trabajo_129_7888184.html)

Migliore, María. (2022). *La mejor política social es el trabajo*. Disponible en:

[https://www.eldiarioar.com/politica/mejor-politica-social-trabajo\\_129\\_8957922.html](https://www.eldiarioar.com/politica/mejor-politica-social-trabajo_129_8957922.html)

Migliore, María. (2023). *La mejor política social es el trabajo*. [Publicación en LinkedIn]. LinkedIn.

[https://www.linkedin.com/posts/miglioremaria\\_la-mejor-pol%C3%ADtica-social-es-el-trabajo-en-activity-7092261084958498816-cV59/?utm\\_source=share&utm\\_medium=member\\_desktop](https://www.linkedin.com/posts/miglioremaria_la-mejor-pol%C3%ADtica-social-es-el-trabajo-en-activity-7092261084958498816-cV59/?utm_source=share&utm_medium=member_desktop)

Natalucci, Ana Laura y Mate, Ernesto Pablo. (2020). Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones: Revisitando la Ley de Emergencia Social (Argentina, 2016). Universidad Nacional de Avellaneda; Cartografías del Sur; 12; pp. 168-188.

Nun, José. (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP); Fundación Friedrich Ebert (FES). (2022). *La cobertura de seguridad social en la economía popular*. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/20122.pdf>

Observatorio de la Ciudad de Buenos Aires. (2022). *Gentrificación y Negocios en las Villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Disponible en: <https://observatoriociudad.org/gentrificaci%C3%B3n-y-negocios-en-las-villas-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.

Pérez, Pedro. (2015). Servicios urbanos y urbanización popular: mercantilización y desmercantilización. En Bolívar, Teolinda; Rodríguez Mancilla, Marcelo y Erazo

Espinoza, Jaime (Coords.). *Ciudades en construcción permanente ¿Destino de casas para todos?*. 55-79. Abya-Yala, Universidad Central de Venezuela y CLACSO.

Pírez, Pedro. (2016). *Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana*. Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos, (6), pp. 131-167.

Pírez, Pedro. (2018). Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina. *Revista de Geografía Espacios*, 15(8). pp. 67-93. Recuperado de: <http://revistas.academia.cl/index.php/esp/article/view/1034>

Pírez, Pedro. (2019). Hacia una perspectiva estructural de la urbanización popular en América Latina. *PENSUM*, 5(5), 1–12. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/26297>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2024). *Organismo provincial de integración social y urbana: Integración productiva*. Disponible en: [https://www.gba.gob.ar/opisu/integracion\\_productiva](https://www.gba.gob.ar/opisu/integracion_productiva)

Quijano, Anibal. (1972). La constitución del “mundo” de la marginalidad urbana. *EURE- Revista de Estudios Urbano Regionales*, 2(5), pp. 89-106

República Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Art. 31

Rodríguez, María Carla. (2005). *Caracterización del parque habitacional de vivienda social adjudicada y su población residente en la ciudad de Rosario (Argentina)*. CEPAL.

Rodríguez, María Carla. (2018). Políticas de hábitat, villas y ciudad: tendencias actuales y futuros posibles (Buenos Aires, Argentina). *Oculum ensaios*, 15(3), 495-517.

Rodríguez, María Carla y Di Virgilio, Maria Mercedes. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En *Caleidoscopio de las políticas territoriales Un rompecabezas para armar*. pp. 17-46. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo

Rodríguez, María Florencia. (2009). Notas sobre los conceptos de los “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (5), 197–217.

Rodríguez, María Florencia. (2010) *Los desalojos en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) de la ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

- Rodríguez, María Florencia. (2015). *El papel de la localización en las disputas por el espacio urbano: accionar estatal y prácticas organizativas en villas tipificadas como no regularizables de la Ciudad de Buenos Aires, 2001-2015* (Tesis). Repositorio Digital Institucional Facultad de Ciencias Sociales-UBA. Recuperado de: <https://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/1388>
- Sabatini, Francisco. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina* (Serie azul No. 35).
- Salinas, Sergio. (2013). *Metodologías en ciencias sociales: debates actuales*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Sautu, Ruth; Boniolo, Paula; Dalle, Pablo y Elbert, Rodolfo. (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Svampa, Maristella. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. España: Taurus Alfaguara.
- Topalov, Christian. (1979) *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis*. Buenos Aires: Edicol.
- Vasilachis de Gialdino, Irene. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires: Editorial Gedisa.

# ANEXOS

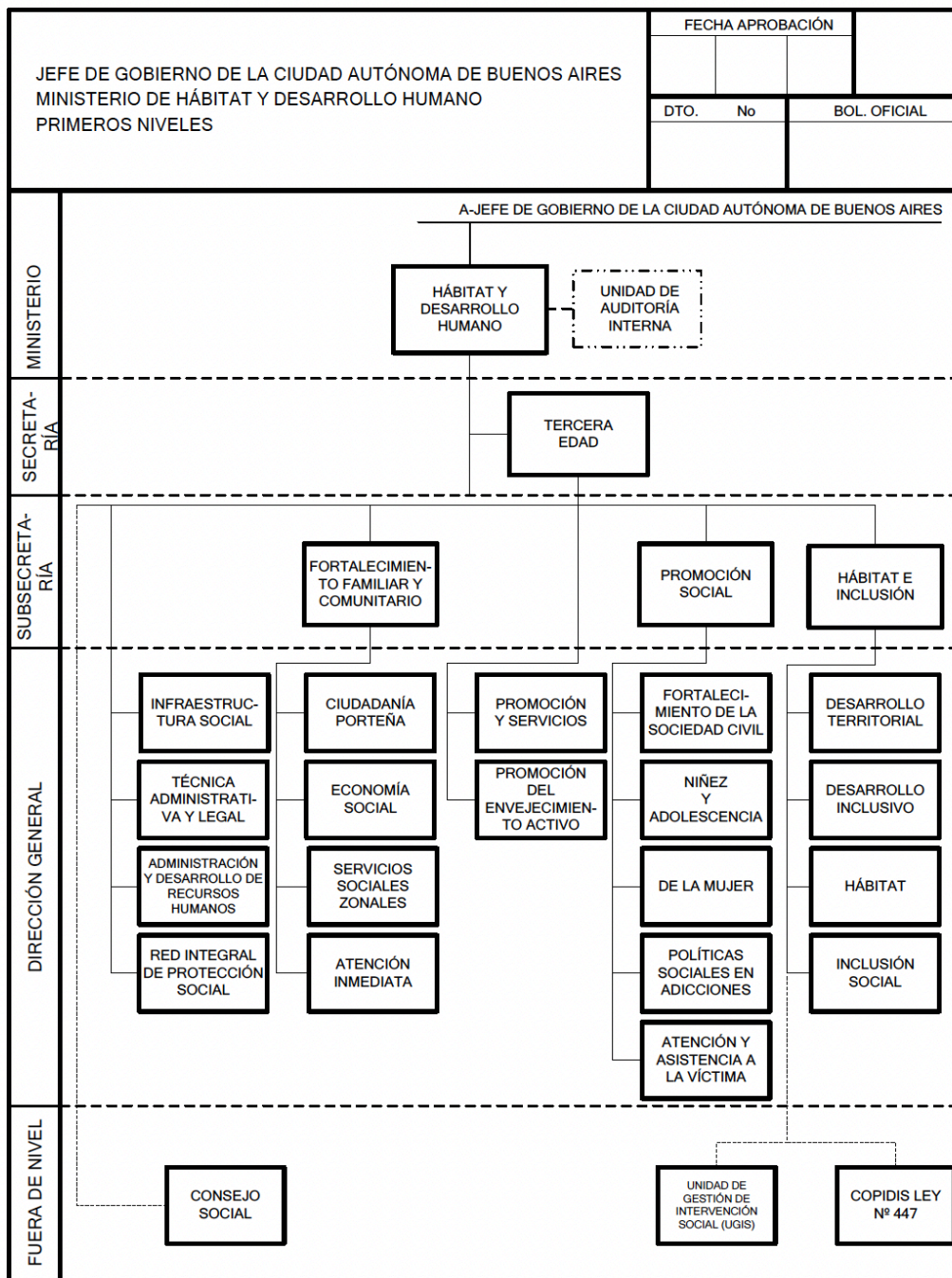
## ANEXO I

Cuadro: Organigrama del Ministerio de Habitat y Desarrollo Humano. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015.

N° 4783 - 16/12/2015

Separata del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires

N° 164



Fuente: Boletín oficial. Decreto 363/2015 del GCBA

## **ANEXO II**

### **La historia del barrio RB.**

El período que comenzó con la recuperación de la democracia no contó con una política habitacional y de reconstrucción social clara, aunque sí implicó una nueva época de tolerancia a las formas populares de acceso a ciertos derechos tales como la vivienda. La “incapacidad de suplir una necesidad básica a partir de los recursos monetarios” (Abramo, 2008) de una parte de la sociedad se complementó con la carencia institucional del Estado para dar respuesta a estos grupos. Frente a dicha situación, las clases populares debieron auto proveerse de los medios para garantizar su reproducción y, como consecuencia, desplegaron un proceso de acción colectiva a partir de -principal pero no exclusivamente- la ocupación de terrenos vacíos.

En el contexto de crisis socioeconómica y de transición democrática de mediados de la década del 80 surge el asentamiento urbano informal que hoy se conoce como Barrio Rodrigo Bueno, que tuvo su primer emplazamiento en la actual Reserva Ecológica, en los terrenos del antiguo Paseo Costanera, vacantes y relegados desde finales de la década del 70 al fracasar un proyecto de obra pública (Rodríguez, 2015; Carman, Lekerman y Yacovino, 2021).

El actor estatal, quien era propietario ausente al momento de la ocupación de las tierras, aparece en la escena en 1986, cuando la Secretaría de Medio Ambiente del GCBA toma la administración de la Reserva Ecológica para asegurar su protección y conservación. A partir de ese momento, bajo la justificación de que en las tierras ocupadas habitaban especies vegetales y animales, quienes administraban la Reserva impulsan al GCBA a declarar dichas tierras Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica, concretado a través de la Ordenanza Municipal N° 41.2471/86.

Si bien dicha ordenanza establece un sustento legal para el desplazamiento de los y las habitantes del asentamiento no impidió que durante el período 2000-2001, en un contexto nacional de hiperinflación, crisis económica, social e institucional, el asentamiento comenzara a poblarse de manera considerable.

Muchas personas quedan sin hogar y sin otra alternativa para proveerse de vivienda en el mercado, por lo que se ubican en asentamientos y villas, entre ellas, la Rodrigo Bueno. De acuerdo a un relevamiento poblacional realizado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), en el año 2002 vivían en el lugar 236 familias y se estima que para el 2005 este número ascendió a 400. En ese momento el asentamiento implicaba fuentes de mano de obra para zonas aledañas y trabajos como construcción o comercios próximos o ferias con alta participación de turistas.

En los 2000, el GCBA, en respuesta a los reclamos de la administración de la Reserva Ecológica, traslada a una parte de los y las habitantes del asentamiento hacia el lugar donde se encuentra emplazado actualmente el Barrio Rodrigo Bueno. El Estado, desde la Secretaría de Desarrollo Social, no desplazó simplemente a las personas sino que también les dio materiales para que pudieran construirse viviendas de madera, garantizándoles un lugar donde establecerse, así como los medios para hacerlo. También, colaboró con el tendido de redes de agua y electricidad de manera ilegal, proveyéndolos de infraestructura básica.

Un punto clave que da cuenta la concepción estatal frente al asentamiento es, justamente, su denominación como “asentamiento”. Esta connotación implicaba su exclusión de los programas que tenían como objetivo la reurbanización de las zonas denominadas como “villas”. La falta de reconocimiento de los asentamientos por parte del Estado está estrechamente vinculada con actores privados y procesos de renovación urbana, ya que se considera que los asentamientos se emplazan en terrenos de gran valor comercial y se diferencian de la concepción de “villas” al estar estas últimas atravesadas por políticas de radicación y mejoras de las condiciones de vivienda (Rodríguez, 2009).

Frente a esta iniciativa, los y las vecinas del barrio despliegan estrategias para frenar el avance de esta política, principalmente de carácter judicial, y exigen al Estado el desarrollo de políticas orientadas a la provisión de infraestructura y vivienda digna. Entre las diversas acciones que llevan a cabo, presentaron un recurso de amparo, junto con la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), para frenar el proyecto de desalojo y denunciar el accionar estatal. Asimismo, intiman al GCBA a garantizar el efectivo derecho de los y las demandantes a gozar de una vivienda digna, la urbanización del barrio y el acceso a los servicios públicos necesarios (Rodríguez, 2010). Estas estrategias dejan entrever la complejidad de su reclamo: su interés ya

no radica solamente en el acceso y construcción de la vivienda, sino que se establecen alianzas y decisiones orientadas a exigirle al Estado la garantía de sus derechos: tanto hacia la construcción de ciudadanía, la vivienda digna como también el derecho a organizarse, bajo la figura de un/a delegado/a barrial.

En línea con este reclamo, se producen dos hechos que exigen al Estado la atención en este conflicto. Por un lado, la Defensoría del Pueblo cataloga al asentamiento como Nuevo Asentamiento Urbano (NAU), que engloba modalidades de hábitat popular que no son villas de emergencia pero que el Estado no reconoce dentro de sus límites institucionales (Defensoría del pueblo, 2006). Por otro lado, la jueza Liberatori ordenó una serie de medidas para garantizar los derechos de las y los residentes, estableciendo la nulidad del Decreto 1247/2005, la integración urbanística y social del barrio y la incorporación del barrio al Programa de Radicación e Integración de Villas. Además, indicó que el GCBA debía abstenerse de cualquier intento por desalojar el asentamiento (CELS, 2015).

Sin embargo, el 30 de septiembre de 2014 un fallo de segunda instancia revocó la sentencia de Liberatori, que ordenaba a la administración comunal implementar un Plan de Integración Urbana y Social del asentamiento. El argumento para hacerlo consistió en que el barrio se encontraba en el predio correspondiente a la Reserva Ecológica y, por ende, era una zonificación que no incluía viviendas, lo que determinaba que no podía llevarse a cabo el proceso de urbanización, combinado (ACIJ, 2016), con una fuerte estigmatización construida desde los medios de comunicación. Para contrarrestar esta decisión judicial, los y las habitantes del barrio presentaron un proyecto de ley de urbanización con criterio de radicación definitiva, que elaboraron junto con legisladores, organizaciones sociales y académicos y académicas.

En el 2015, con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia de la Nación y de Horacio Rodríguez Larreta a la Jefatura de GCBA, se unifican los signos políticos de estos territorios, inaugurando un nuevo escenario de la política urbana que posibilitó una mayor mercantilización y movilización de la tierra en la ciudad, principalmente en áreas con procesos de valorización (Arqueros Mejica et al. 2019; Di Virgilio et al. 2019).

Este marco general habilitó la transferencia de tierra fiscal desde Nación hacia la Ciudad de Buenos Aires, lo cual permitió el inicio del proceso de regularización en villas, así como el desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios en

toda la ciudad. En este contexto, se impulsaron Proyectos Integrales de Reurbanización (PIRU) en Rodrigo Bueno, la Villa 20, Villa 31/ Padre Carlos Mugica y Playón de Chacarita.