



# Megaeventos como Estratégia para o Desenvolvimento Urbano: Balanço crítico e expectativas da COP30 no Brasil

Belém, 06 a 08 de maio de 2024  
Universidade da Amazônia - UNAMA

## GRANDES PROJETOS URBANOS NA PERSPECTIVA DO CAMINHANTE. O CASO DO BAIRO PADRE MUGICA, BUENOS AIRES, ARGENTINA

*GRANDES PROYECTOS URBANOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL CAMINANTE. EL CASO DEL BARRIO PADRE MUGICA, BUENOS AIRES, ARGENTINA*

Evelyn Abildgaard<sup>1</sup>

### Resumo

Nas últimas décadas, os chamados Grandes Projetos Urbanos (GPU) têm sido objeto de análise a partir de diferentes posições como instrumentos de planejamento e gestão urbana. Para alguns autores é uma noção ambígua, complexa e polissêmica. Na América Latina, o debate técnico e político sobre os GPUs envolve diferentes atores sociais. A partir de uma posição crítica afirma-se que as imagens projetadas pelo marketing urbano remetem a uma cidade igualitária, mas que isso não acontece de fato. Este trabalho toma como ponto de partida o anteprojeto de urbanização do Bairro Mugica (ex villa 31), vencedor de um prêmio internacional em 2002, para analisar o processo de reurbanização que está sendo realizado, mas observando as mudanças e permanências em direção ao interior do bairro, ou seja, na perspectiva do caminhante. Com o tempo, o bairro, localizado em terrenos cobiçados pelo mercado imobiliário, chegou a ser alvo de propostas de erradicação total por ser considerado uma “anomalia” na cidade. Trata-se de uma pesquisa exploratória, situada, na qual foram analisadas fontes secundárias e foram elaboradas informações primárias a partir da observação participante e de uma palestra prévia ao percorrido, ministrada pelo diretor do projeto original. Os resultados apresentados pretendem mostrar que os GPUs parcialmente desenvolvidas não conseguem cumprir o objetivo da integração sociourbana, mas ainda aprofundam a fragmentação territorial e a segregação residencial devido aos fortes contrastes percebidos pelos seus habitantes, em relação às novas obras, as melhorias e os setores ainda marginais.

### Resumen

En las últimas décadas, los denominados Grandes Proyectos Urbanos (GPU) han sido objeto de análisis desde distintas posturas como instrumentos de planificación y gestión urbana. Para algunos autores se trata de una noción ambigua, compleja y polisémica. En Latinoamérica el debate técnico y político sobre los GPU involucra a distintos actores sociales. Desde una postura crítica se afirma que las imágenes proyectadas por el marketing urbano remiten a una ciudad igualitaria, pero que esto en realidad no sucede. Este trabajo toma como punto de partida el anteproyecto de urbanización del Barrio Mugica, ganador de un premio internacional en el año 2002, con el fin de analizar el proceso de re-urbanización que se viene llevando a cabo, pero mirando hacia el interior del barrio, desde la perspectiva del caminante. A lo largo del tiempo el barrio, situado en terrenos codiciados por el mercado inmobiliario, fue objeto incluso de propuestas de erradicación total al ser considerado una “anomalia” en la ciudad. Se trata de una investigación exploratoria, situada, en la cual se analizaron fuentes secundarias y se elaboró información primaria a partir de la observación participante y de una charla previa al recorrido, brindada por el director del proyecto original. Los resultados que se presentan pretenden evidenciar que, GPU desarrollados parcialmente no logran cumplir el objetivo de integración socio-urbana sino que incluso profundizan la fragmentación territorial y la segregación residencial debido a los fuertes contrastes percibidos por sus habitantes, en relación a las obras nuevas, los mejoramientos y los sectores aún relegados.

<sup>1</sup> Arquitecta y Profesora Universitaria en Arquitectura. Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Lugar de trabajo: IIDTHH UNNE CONICET, Argentina. evelyn.abildgaard@gmail.com



# Megaeventos como Estrategia para o Desenvolvimento Urbano: Balanço crítico e expectativas da COP30 no Brasil

Belém, 06 a 08 de maio de 2024  
Universidade da Amazônia - UNAMA

**Palavras-chave:** Planejamento territorial. Integração sócio-urbana. Habitat residencial

**Palabras clave:** Planificación territorial. Integración socio-urbana. Hábitat residencial

## INTRODUÇÃO

En las últimas décadas, los denominados Grandes Proyectos Urbanos (GPU) han sido objeto de análisis desde distintas perspectivas como instrumentos de planificación y gestión urbana. Vainer (2012) afirma que son operaciones de gran escala y de un alto costo de construcción, donde existen formas innovadoras de relación entre los gobiernos y el capital privado, con una alta flexibilidad debido al establecimiento de reglas específicas, buscando el posicionamiento de la ciudad en un mercado global mediante programas de producción simbólica y marketing urbano. Bellet-Sanfeliu (2017) los define como una operación intermedia entre el plan urbano y el proyecto arquitectónico, en el cual se define de manera integral la forma y el contenido de un fragmento de la ciudad para su transformación. Desde los estudios urbanos, Cuenya (2012), define a los GPU's como operaciones de renovación urbana en gran escala que producen modificaciones físico-espaciales y funcionales de áreas estratégicas, alteraciones en la rentabilidad de usos del suelo y cambios en mecanismos de gestión pública.

En contraposición a las definiciones de GPU concebidos como megaproyectos cuyas imágenes, proyectadas por el marketing urbano remiten a una ciudad igualitaria y sostenible que atrae inversiones y turistas (Diaz Orueta, 2015), existen en el contexto latinoamericano otro tipo de GPU, cuyo objetivo es la regularización e integración urbana de barrios populares. Este tipo de proyectos, aunque puedan compartir algunas características con los antes citados, promueven la integración de sectores informales preexistentes tanto física como socialmente; teniendo como principales exponentes al Urbanismo Social de Medellín y el programa Favela-Barrio en Brasil (Jaime & Salvarredy, 2018). Kozak y Feld advierten que “en la planificación y diseño de los GPU la relación de éstos con sus entornos inmediatos, usualmente, no es un tema prioritario” y que “no es infrecuente que las decisiones tomadas sobre las áreas de incumbencia de los GPU refuercen la separación entre éstos y sus áreas vecinas” (2016, p. 02). Rodríguez agrega que “un aspecto clave, aunque muy poco explorado de los Grandes Proyectos Urbanos” es su impacto sobre el entorno residencial donde se implantan. (2021 p. 68)

Para Jajamovich (2019) se trata de una noción algo ambigua, compleja y polisémica que admite distintas funciones, distintas escalas, definiciones según su tamaño e incluso según su costo. Este autor señala que en América Latina existe un debate técnico y político sobre los GPU's que involucra a gestores, expertos, académicos, desarrolladores inmobiliarios, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales y distingue tres posturas: entusiastas, críticas y reformistas.

- los “entusiastas” valoran en los GPU su capacidad de facilitar inversiones a partir de lo cual sostienen la necesidad de poner la menor cantidad de límites a estas iniciativas. Asimismo, ven en los grandes proyectos una novedosa forma de articulación entre actores públicos y privados, cambios positivos en la gestión urbana así como una posibilidad de modificar áreas con recursos estatales limitados (Garay 2007).
- los “críticos” observan los GPU como parte de la neoliberalización de las ciudades, privatización de la gestión urbana y amenaza de gentrificación (Vainer 2012).
- los “reformistas” entienden que, aunque la orientación central de los GPU mismos sea hacia la ganancia económica pueden incorporarse medidas que atenúen sus efectos negativos en términos sociales y urbanos (Cuenya 2012; Cuenya et ál. 2012). Así, postulan que el Estado puede recuperar parte de la valorización que su accionar —sea vía normativa urbana o construcción de infraestructura— genera. (Jajamovich, 2019, p. 399)



## Megaeventos como Estrategia para o Desenvolvimento Urbano: *Balanço crítico e expectativas da COP30 no Brasil*

Belém, 06 a 08 de maio de 2024  
Universidade da Amazônia - UNAMA

Tal como señalan Arqueros Mejica et al. (2011), desde fines del siglo XIX los procesos de modernización y urbanización capitalista en nuestro país y región, han tenido su correlato en el desarrollo de diversas modalidades de habitar el suelo urbano y agregan que la tierra urbana posee existencia social en tanto espacio urbano, es decir que constituye el soporte en el cual se desarrollan, articulan y distribuyen actividades y personas de una manera específica y como resultado histórico de los procesos de urbanización. Es por ello que para comprender estos procesos y su incidencia en la integración/fragmentación socioterritorial en el marco de los GPU es preciso conocer de qué manera se producen las inserciones e interacciones en los entornos donde se localizan estos proyectos,

[...] dando cuenta de fortalezas y dificultades en términos de su potencial de integración socio urbano es decir, tomando en cuenta las dinámicas de intervención estatal, la relación y efectos posibles actuales y futuros para los habitantes, así como con el marco de interacciones producidas mediante Mesas de Participación u otros espacios de participación social involucrados en el diseño y ejecución de las políticas. (CESBA, 2018, p. 9)

En Argentina, la Ley 27694 del año 2022, en su artículo 1° define a la integración socio-urbana como el “conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la adquisición de tierras para la producción de nuevo suelo urbano, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad”.

En este marco surgen interrogantes sobre los impactos de los GPU, concebidos como megaproyectos de gran escala y sus efectos en la integración sociourbana, específicamente sobre cómo son percibidos por los habitantes aquellos contrastes entre los nuevos espacios originados por la materialización de los GPU y los sectores que continúan siendo marginados. Para esta investigación se tomó como caso de estudio el megaproyecto de integración sociourbana en un sector del barrio Mugica (ex villa 31 y 31bis) de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Este barrio se ubica al noreste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre las vías del ferrocarril San Martín, la estación de tren la terminal de ómnibus de Retiro y la Autopista Paseo del Bajo. Sus orígenes se remontan a principios del siglo XX y tras una larga historia de desalojos y negaciones pasó a ser objeto de un gran proyecto de urbanización no exento de conflictos entre los distintos actores intervinientes.

Sanchez y Valdibiezo (2019) afirman que el barrio Mugica fue el primero en lograr una ley participativa, la cual enfatizaban la necesidad de un trabajo previo que garantizara la participación de los involucrados en todas las etapas del proceso, desde la planificación, el diseño de las viviendas, los espacios comunes y el asesoramiento en el uso de las instalaciones, hasta la logística de la mudanza. Sin embargo, al no contar con la aprobación del dictamen de urbanización todas las decisiones en torno al proceso de urbanización no fueran consensuadas. A partir de las leyes 3.343 y 6.129 y en el marco del Plan de Acción Integral (2016-2019) para la transformación del Barrio Mugica, se estableció la necesidad de reasentamiento de la población residente en el sector denominado Bajo Autopista (De Virgilio y Najman, 2021). Esta iniciativa se fundamenta en la Ley 3.342, la cual consideró necesario adecuar urbanísticamente el sector ya que la traza de la autopista se presentaba como una barrera física que dividía el barrio y lo separaba del entramado urbano del resto de la ciudad. (SISU, 2020). En la actualidad el barrio Mugica cuenta con un sector en el cual habitan las familias relocalizadas en nuevos edificios en altura. Este complejo habitacional coexiste con las antiguas viviendas, algunas con “mejoramientos” y otras aún sin ningún tipo de intervención.



## Megaeventos como Estrategia para o Desenvolvimento Urbano: *Balanço crítico e expectativas da COP30 no Brasil*

Belém, 06 a 08 de maio de 2024  
Universidade da Amazônia - UNAMA

Este trabajo toma como punto de partida el anteproyecto de urbanización del Barrio 31, Carlos Mugica ganador de un premio internacional en el año 2002, con el fin de analizar el proceso de re-urbanización que se viene llevando a cabo, pero observando los cambios y permanencias hacia el interior del barrio, es decir, desde la mirada del caminante. Se trata de una investigación situada, inspirada en la pregunta que plantea De Souza Santos: ¿Para quién y para qué producimos conocimiento? En la primera parte del trabajo se realiza una contextualización del barrio, su localización en terrenos altamente codiciados por el sector inmobiliario, y una breve reseña histórica en términos de intentos de erradicación hasta los procesos de re-urbanización vigentes. En la segunda parte se estudian los distintos proyectos, y cuáles fueron sus principales modificaciones a lo largo del tiempo, para conocer cómo fue considerado el barrio Mugica en el marco de los GPU. En la tercera parte se presenta, desde un abordaje microsocioal, los resultados del análisis documental y fotográfico basado en un recorrido realizado por el interior del barrio, organizado por el Taller de Integración II de la Maestría en Ciencias del Territorio de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata, dirigido por la Dra. Licia Ríos.

El objetivo general es conocer de qué manera son percibidos los cambios de escala de la mega intervención realizada en un sector del barrio, en relación al espacio residencial existente y como son vivenciados los recorridos cotidianos de quienes allí habitan. En este trabajo se presenta la experiencia de un recorrido por los distintos sectores del barrio, desde la mirada del caminante, para describir los distintos cambios de escala de las edificaciones, los espacios públicos y la materialización de las vías internas, con el fin de generar insumos que permitan debatir sobre los resultados de este tipo de intervenciones que, dada su magnitud, muchas veces profundizan la fragmentación social y territorial.

### **MATERIAIS E MÉTODOS.**

Se trata de una investigación situada, de tipo descriptiva y exploratoria a través de la observación directa, participante que sigue la propuesta teórico-metodológica de Mera (2014), la cual combina un abordaje macroanalítico, “que permita dar cuenta de la existencia (o no) de formas de desigualdad o concentración espacial en los patrones de asentamiento de los grupos a nivel intraurbano” y un abordaje “microsocial” y cualitativo centrado en la experiencia e interacción social, en el marco de la cual se construyen fronteras simbólicas que condicionan las dinámicas socioespaciales.

Las técnicas utilizadas fueron análisis de información secundaria (documentación proveniente de organismos oficiales y por autores de los proyectos, además de notas periodísticas) y elaboración de información primaria (sistematización y análisis de información recopilada del relevamiento fotográfico, las notas de campo y la charla brindada en diciembre 2023 por el director del proyecto original, Arquitecto Javier Fernández Castro en el Salón de Usos Múltiples ubicado en el Polo Educativo del Barrio Mugica.

### **RESULTADOS.**

La revisión documental de los proyectos de radicación/re-urbanización del barrio Carlos Mujica y el análisis del relevamiento fotográfico realizado, junto a las notas de campo y la charla informativa brindada por el Arq. Fernández Castro, permitieron obtener como resultado de la investigación, insumos que podrían servir de base para evaluar de manera ex – post los impactos que tienen los GPU no solamente en su entorno inmediato sino también en las representaciones de sus residentes, bajo el concepto de territorio como espacio socialmente construido y en el marco de procesos que tienen por objetivo lograr la integración sociourbana. Los resultados se presentan en tres apartados: 1) La ciudad dual: de los intentos de erradicación a la integración socio-urbana; 2) Un cambio de paradigma: los proyectos de radicación y reurbanización en el marco de los GPU. 3) La investigación situada: el Barrio Mugica desde la mirada del caminante.

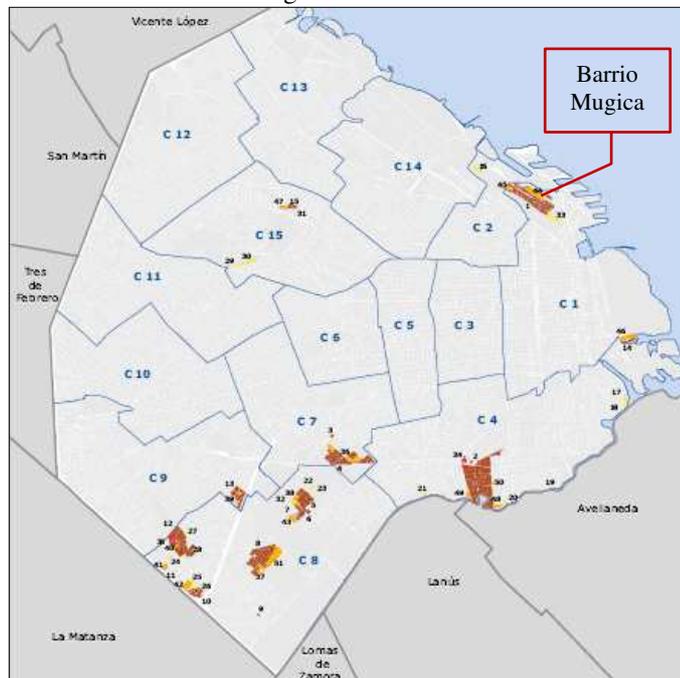
## 1. La ciudad dual: de los intentos de erradicación a la integración socio-urbana

### 1.1 Origen y localización del Barrio Mugica

El nombre del barrio es un homenaje a Carlos Mugica, asesinado en el año 1974. Mugica integraba el primer equipo de Sacerdotes para las Villas de Buenos Aires y además formaba parte del Movimiento de Curas para el Tercer Mundo. El origen del barrio (villas 31 y 31 bis) se remonta a las décadas de 1930 y 1940, en el marco de las migraciones rural-urbanas producidas en el periodo de industrialización por sustitución de importaciones. En 1958 ya existían seis barrios y para 1970 la cantidad de familias ascendía a 20.000. Este crecimiento se debía no solo a la carencia de políticas sociales y programas de vivienda sino en el continuo aumento de la pobreza y la desocupación (ANRED, 2006).

Durante la dictadura cívico militar, el Plan de Emergencia postulaba la erradicación compulsiva de villas y, bajo la consigna de ‘merecer la ciudad’, desalojó por la fuerza y con violencia al 82,69% de la población villera. Un grupo de familias permaneció en los terrenos hasta el fin de la dictadura, dando lugar a un gradual proceso de repoblamiento (CESBA, 2018). En 1990 se firmó el Plan Arraigo, que permitía a los habitantes ser dueños de sus tierras, pero nunca se aplicó. Otra vez resurgió aquello de «barrer la villa y esconderla bajo la alfombra», al punto tal que un intendente de la ciudad de Buenos Aires de aquella época obtuvo el mote de “Topadora” tras haber ordenado destruir viviendas pasándolas por encima con estas máquinas.

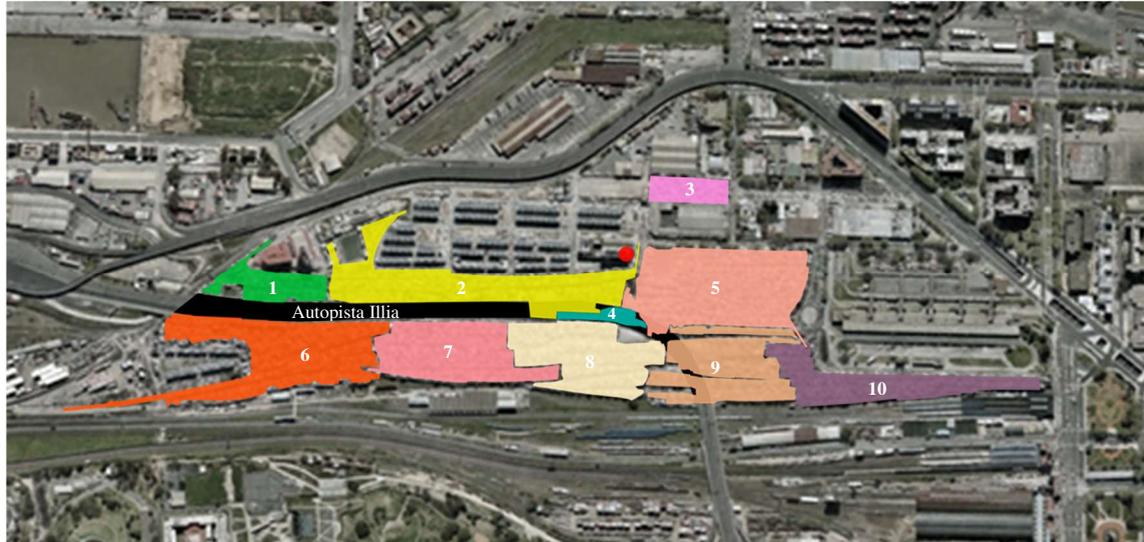
Figura 1. Localización del Barrio Mugica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



Fuente: Asentamientos precarios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dadamia, R. 2019

El barrio se localiza en la Comuna 1 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Argentina. (Figura 1) Se emplaza en un total de 32 hectáreas, en su mayoría de dominio del Estado Nacional. Se extiende longitudinalmente, conformando en la actualidad diez sectores de uno y otro lado de la Autopista Illia. Sectores: 1. Comunicaciones, 2. YPF, 3. Inmigrantes, 4. Bajo Autopista, 5. Güemes, 6. Cristo Obrero, 7. Ferroviario 8. Playón Este, 9. Playón Oeste y 10 San Martín. (Figura 2)

Figura 2. Sectores del Barrio Mugica

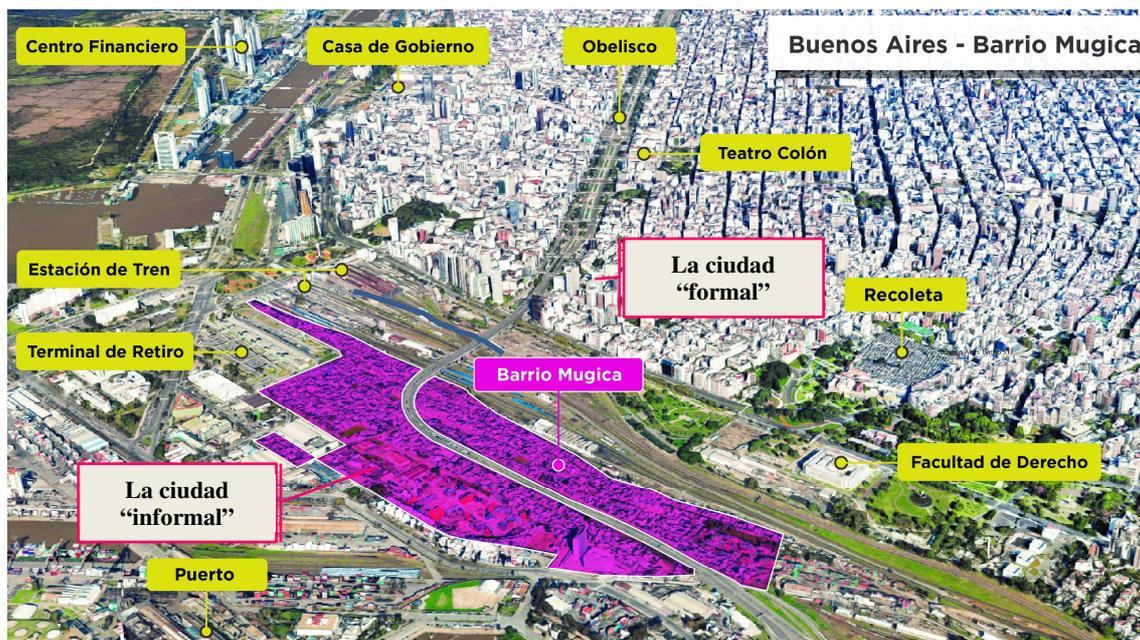


Fuente: Elaborado con base en Google Earth y <https://commons.wikimedia.org>

## 1.2 Buenos Aires, una ciudad dual

Dalla Torre y Ghilardi, (2012 p. 8) al referirse a las grandes metrópolis, señalan que se presentan desintegradas y que cada espacio del mosaico urbano emerge como una entidad con fuerte homogeneidad social interna, pero de gran disparidad social entre uno y otro. En el debate científico se conceptualiza esta realidad de la convivencia de las disparidades en las metrópolis globales con el nombre de “ciudad dual” (Castells, 1995; Sassen, 2000). La esencia bipolar de la Ciudad Dual se refleja en el espacio urbano, tal como se presenta en el caso de estudio (Figura 3)

Figura 3. La ciudad dual. El barrio Mugica en el espacio urbano.



Fuente: <https://buenosaires.gob.ar/>



## Megaeventos como Estrategia para o Desenvolvimento Urbano: Balanzó crítico e expectativas da COP30 no Brasil

Belém, 06 a 08 de maio de 2024  
Universidade da Amazônia - UNAMA

La dictadura militar aplicó un programa económico liberal que cerró fuentes de trabajo, a la vez que comenzó con la concentración de la riqueza en pocas manos. Mientras el programa económico acrecentaba los niveles de pobreza e indigencia se gestaba un plan sistemático para borrar a los excluidos del sistema económico mediante desalojos compulsivos. (ANRED, 2006)

El barrio era un obstáculo para la continuidad de la Autopista Ribereña que hoy conocemos como Paseo del Bajo. En la elaboración del proyecto original, durante la dictadura cívico militar, se argumentaba que si el barrio se quedaba ahí no se podía hacer la autopista porque obstaculizaba el nodo principal y que además tapaba la continuidad de la ciudad con el puerto [Charla de Fernández Castro, diciembre 2023]

Ya en el siglo XXI, vuelve a producirse un nuevo intento de erradicación. La por entonces villa 31-31bis era considerada una “anomalía de la ciudad” pero, a diferencia del siglo pasado, lo primordial no era “ocultar la pobreza” sino apropiarse de tierras de alto valor inmobiliario. El discurso imperante en ese momento era de erradicación de las villas; no se hablaba todavía de “barrios populares” sino de “irregularidades”. A mediados del año 2008, el entonces jefe de gobierno de la ciudad manifestaba su voluntad de erradicar las villas 31 y 31 bis diciendo que no se las podía urbanizar “por el peligro de su ubicación” y porque se trataba “de un lugar insalubre” (Sanchez y Baldiviezo, 2019, p. 160). Paradójicamente, señalan estos autores, se trata de un “lugar” altamente codiciado, con las tierras más valorizadas de la ciudad, que se encontraban y se encuentran en la mira de los capitales inmobiliarios para ampliar la zona de influencia de Puerto Madero, entre otras tantas cuestiones.

### 2. Cambio de paradigma: los proyectos de radicación y reurbanización en el marco de GPU

Frente a la dualidad urbana que presentan las metrópolis latinoamericanas como consecuencia de las respectivas crisis, se trata de recuperar el proyecto como herramienta de transformación, capaz de cualificar y cuantificar políticas de inclusión. El espacio público, las infraestructuras, los equipamientos, los ámbitos de producción, son los que definen la integración social urbana y por tanto es en ese núcleo de espacios en los que el proyecto debe prioritariamente intervenir. Se trata de trascender el concepto tradicional de políticas de “vivienda” entendidas como meras soluciones habitacionales, para pasar a diseñar políticas integrales de “ciudad”. (Fernandez Castro, 2010, p. 39)

En América Latina, a principio de siglo XXI, el paradigma era la suplantación total. En ciudades como Río de Janeiro, Brasil, donde el 70% del tejido urbano es “marginal”, Jáuregui y equipo planteaban entonces, como una suerte de optimización de recursos y como para poder extenderse en el territorio, la estrategia basada en que “como no se puede suplantarlo todo trabajemos sobre el espacio público y los equipamientos que son los que dan condición de ciudadanía y la vivienda luego vendrá por añadidura” Y en este marco de intentos de “suplantación” es que se gesta el proyecto de reurbanización, con un nuevo paradigma: no erradicar ni relocalizar, sino reurbanizar, en un contexto de desconfianza de “lo público haciendo vivienda” sobre todo a partir del fracaso de los grandes conjuntos habitacionales de los ‘60 y ‘70, señala Fernández Castro (2023).

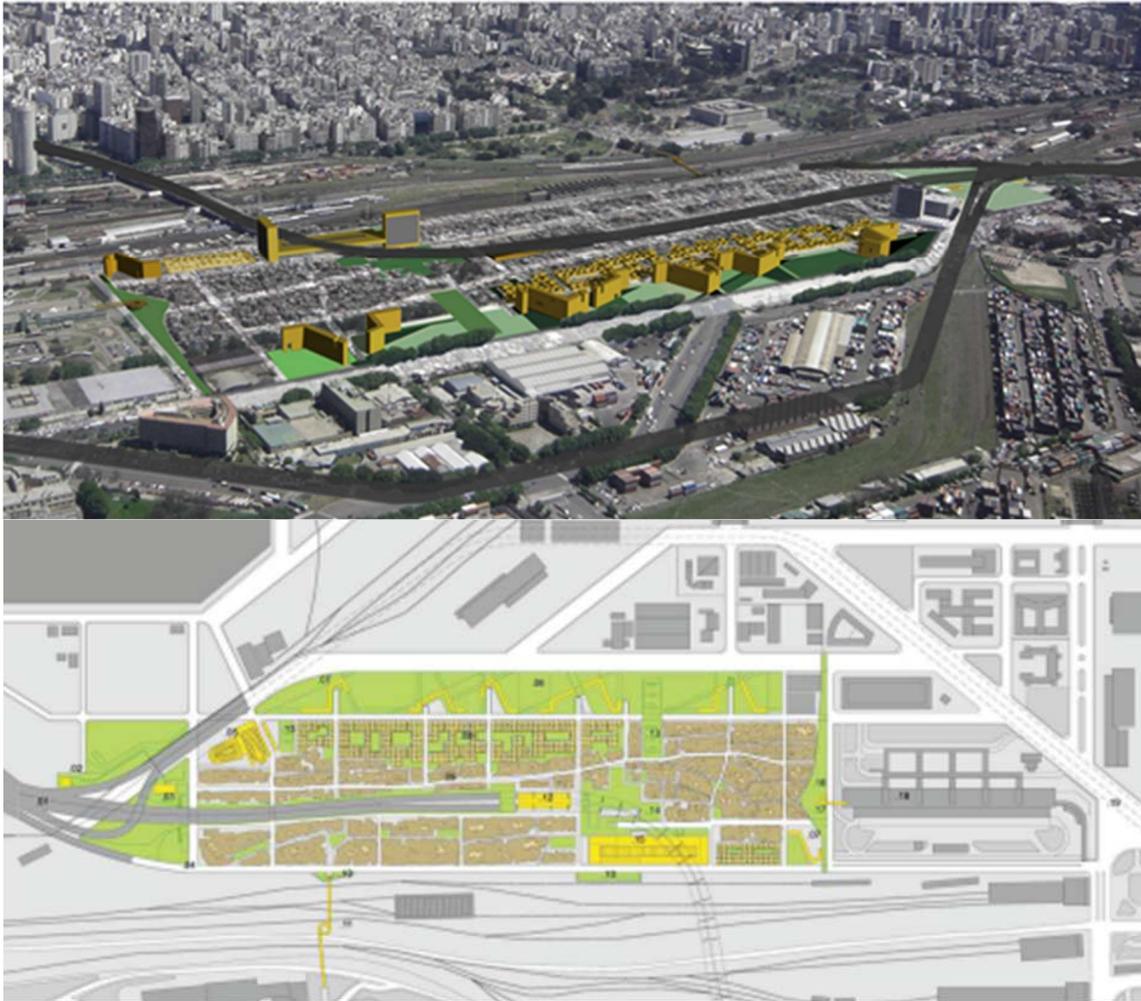
#### 2.1 Anteproyecto urbano barrio 31 Carlos Mugica

El anteproyecto es el resultado de un trabajo de investigación proyectual urbana<sup>2</sup>, iniciado en el año 2002. La propuesta inicial consistía en desarrollar y explicitar un método general para el proyecto y gestión socio-espacial del hábitat de la pobreza en el contexto latinoamericano, reuniendo y capitalizando las experiencias exitosas desarrolladas en diversas ciudades de la región.

<sup>2</sup> La investigación titulada “Las Articulaciones Ciudad Formal / Ciudad Informal. Una metodología de abordaje válida para la región” fue desarrollada por un equipo de trabajo con sede en el Instituto de la Espacialidad Humana (FAU UBA) en colaboración con el Departamento de Sociología y Política de la PUC Río de Janeiro.

Mediante la resolución 279/05 fue declarado de interés por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sirvió de base para el proyecto de ley “Plan de urbanización de las villas 31 y 31 bis” expediente 2913/08 impulsado por la Comisión de Vivienda de dicha Legislatura. (Fernandez Castro, 2010) En la Figura 4 se puede observar de fondo “la ciudad formal” y las volumetrías del anteproyecto para la “ciudad informal”

Figura 4. Anteproyecto urbano barrio 31, Carlos Mujica.



Fuente: Fernández Castro, 2010

La propuesta se desarrolló principalmente en terrenos de la empresa YPF que los tenía como reserva de infraestructura frente al puerto pero que eran considerados un gran “vacío urbano” y en una franja paralela a las vías del ferrocarril, atravesada por un tramo de la autopista Illia. Próxima al nodo de extensión autopista, ferrocarril, puerto en un amplio espacio verde se construiría el memorial Padre Mugica. Una avenida de borde con un mirador urbano sería el límite con las vías del tren. Debajo del tramo de la autopista se proyectaba un gran edificio que sería un Centro de Producción y Empleo, con un volumen de mayor altura donde funcionarían hoteles. Debajo de la autopista, una escuela media y un parque. Una pasarela y bicisenda elevada sobre las vías del ferrocarril conectarían el barrio con el resto de la ciudad y una rampa desde la Plaza de la Feria lo conectaría con la terminal de ómnibus y de allí a la av. Antártida Argentina.



## Megaeventos como Estrategia para o Desenvolvimento Urbano: Balanço crítico e expectativas da COP30 no Brasil

Belém, 06 a 08 de maio de 2024  
Universidade da Amazônia - UNAMA

En los terrenos de YPF se proyectaron las viviendas nuevas en altura, con espacios verdes y de recreación, como el parque de los Inmigrantes. Y, del otro lado de la calle Perette, principal acceso al barrio, se demolerían las viviendas precarias y se construirían viviendas nuevas en loteo. “Disponer de ese terreno de YPF implica abrir un frente urbano hacia el puerto, la posibilidad de hacer algunas aperturas de calles, resolver el nodo de vinculación de la autopista para que se desvíe y pase por los bordes, no por el centro, destruyéndolo”, comenta Fernández Castro y resalta enfáticamente que se debía “considerar a la villa como patrimonio, como punto de partida y no como una anomalía a reemplazar. Hay una inversión hecha en el lugar (buena, mala o deficiente) por lo tanto se puede trabajar sobre eso, reforzando y mejorando”.

Atendiendo a sus grados de especificación el proyecto contemplaba tres escalas de intervención:

- **Escala macro:** resolución de la relación del barrio con su entorno mediato, incorporando su estructura en funcionamiento articulado con el sistema costanera norte - aeroparque - puerto – terminal de ómnibus.
- **Escala media:** resolución de la relación del barrio con su entorno inmediato, a partir de diversas piezas de articulación capaces de establecer relaciones con infraestructuras en el entorno, garantizando espacios públicos compartidos y situaciones claras de accesibilidad.
- **Escala micro:** resolución de la estructura interna del barrio, a partir de asociar en un sistema coherente el conjunto de sus componentes, en operaciones de calificación de la preexistencia, incorporando nuevos programas y extendiendo el alcance de las infraestructuras básicas.

### 2.2 Integración sociourbana y megaproyectos

Desde aquel anteproyecto de reurbanización, pasaron más de dos décadas y varios proyectos impulsados por gobiernos con sus respectivas visiones sobre la integración del barrio Mugica en el marco de los grandes proyectos urbanos. En 2015 tras la asunción a los gobiernos nacional y local de dos equipos de gestión del mismo partido político se viabilizó la posibilidad de ejecutar el proyecto de renovación para la zona a través del desarrollo de los proyectos Paseo del Bajo y una nueva traza de la Autopista Illia, como parte del proyecto de integración socio-urbana promovido por el gobierno local, desviándola hacia terrenos ferroviarios.

El proyecto del Paseo del Bajo se presentaba como una continuación urbanística del proceso de renovación en la zona y una de las obras más ambiciosas del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para incorporar el sur al norte. La Corporación Puerto Madero (integrada por el gobierno nacional y local) fue la encargada de elaborar el diseño proyectual. Se trataba de un corredor vial subterráneo con carriles de circulación para el tránsito pesado; del lado sur una bajada directa desde la autopista Buenos Aires-La Plata, y en el extremo norte una elevación para conectarse con la autopista Illia, rodeando la villa 31 pero sin alterarla. Al nivel de la superficie se crearían espacios verdes y se le daría fluidez a la conexión entre Puerto Madero y la Costanera. El Paseo del Bajo fue inaugurado en el año 2019. (CESBA, 2018)

El proyecto de desvío de la autopista Illia contemplaba un tramo a nivel y otro elevado. La construcción de este tramo de la autopista impactaría en el sector Cristo Obrero por donde pasarán la estructura de sostenimiento de la nueva autopista. En la traza que quedaría en desuso se construiría un espacio abierto al público, corredor verde, para, según funcionarios del Gobierno de la Ciudad, “unir mediante actividades recreativas las villas 31 y 31 bis con el resto de la ciudad.”

Este proyecto obtuvo numerosas críticas por parte de especialistas como por los propios vecinos del barrio ya que se consideraba que, ante el nivel de precariedad y vulnerabilidad habitacional, parecería innecesaria esta obra y porque además el barrio quedaría totalmente encorsetado del otro lado de las paredes de la nueva autopista, constituyéndose en una nueva barrera entre la villa y el resto de la ciudad. (CESBA, 2018)

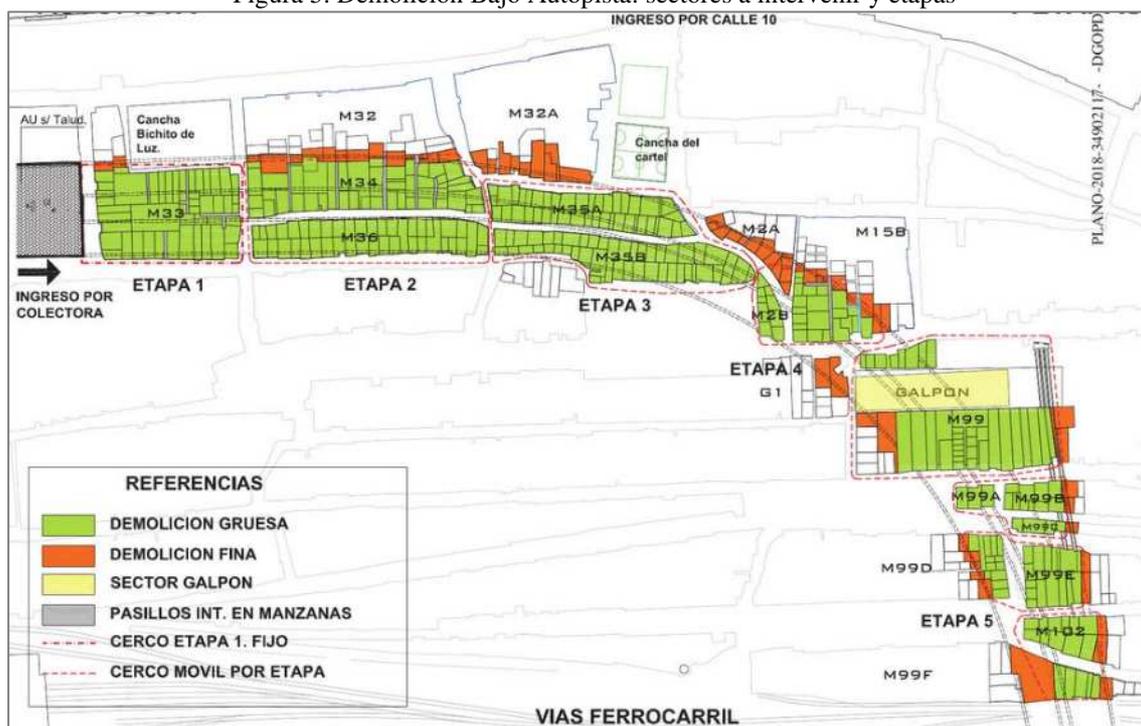
En el año 2016, el jefe de gobierno lanzó un plan de inversión para diferentes “líneas de acción” destinadas a la “integración socio-urbana” de cinco villas de la ciudad de Buenos Aires, entre ellas el barrio Padre Carlos Mugica. Tal como mencionan Sanchez y Baldiviezo,

desde el punto de vista de la planificación y el diseño urbano, el proceso de integración socio-urbana implica apertura y tendido de redes viarias y de infraestructura urbana, “mejoramiento” de las viviendas existentes, “esponjamiento” del tejido a los efectos de garantizar accesibilidad y condiciones de iluminación, ventilación y salubridad y construcción de conjuntos habitacionales destinados a los habitantes que van a ser relocalizados. (2019, p. 155).

A partir de las leyes 3.343 y 6.129 y en el marco del Plan de Acción Integral (2016-2019) para la transformación del Barrio Mugica, se estableció la necesidad de reasentamiento de la población residente en el sector denominado Bajo Autopista (De Virgilio y Najman, 2021). Esta iniciativa se fundamenta en la Ley 3.342, la cual consideró necesario adecuar urbanísticamente el sector ya que la traza de la autopista se presentaba como una barrera física que dividía el barrio y lo separaba del entramado urbano del resto de la ciudad. (SISU, 2020).

La normativa delimita espacialmente la asignación de la vivienda nueva sólo a las familias que residen bajo la autopista (Figura 5), dadas las condiciones de vida especialmente insalubres, caracterizadas por altos niveles de hacinamiento, falta de ventilación y asoleamiento, exposición a constantes vibraciones, contaminación sonora y emisión de gases tóxicos. Dadas estas condiciones y la imposibilidad de mejorar las viviendas emplazadas en ese sector, la ley que regula el proceso de integración socio urbana dispuso la necesidad de conceder un reasentamiento de estas familias. (Suaya y Oubina, 2021, p. 10).

Figura 5. Demolición Bajo Autopista: sectores a intervenir y etapas

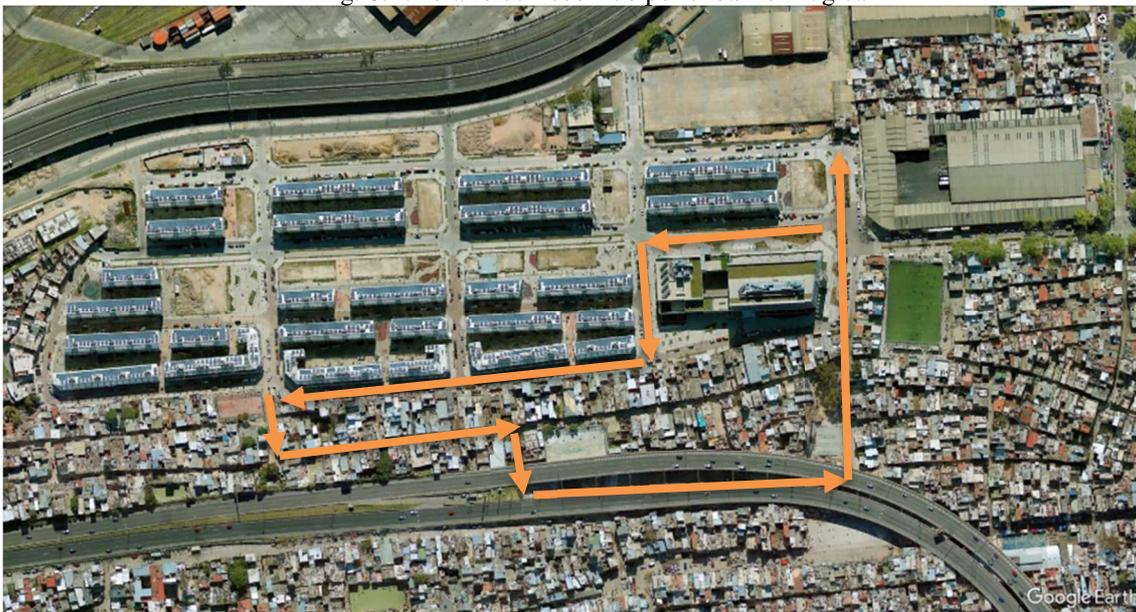


Fuente: Dirección General de Obras Públicas, 2018

### 3. El Barrio Mugica desde la mirada del caminante

El recorrido se inició en el Polo Educativo María Elena Walsh, ubicado sobre la avenida Perette y de allí, por la calle Futaleufú hacia el interior del barrio. La calle Quetzal, paralela a la avenida Perette es la divisoria entre los nuevos edificios y las viviendas existentes que fueron intervenidas interna y externamente en el marco del Plan Piloto de Mejoramiento. Por la calle Cerro de los Siete Colores nos adentramos aún más hacia el interior del barrio y por la calle Evita llegamos hasta el pasaje que lleva al tramo bajo la Autopista Illia, sector intervenido por el Plan de Acción Integral, mediante el cual las familias allí residentes fueron relocalizadas en los edificios nuevos. Por la calle Isla Galápagos nos dirigimos hasta el punto final del recorrido: la Planta de ATR (A Todo Reciclaje).

Fig. 6. Itinerario del recorrido por el barrio Mugica



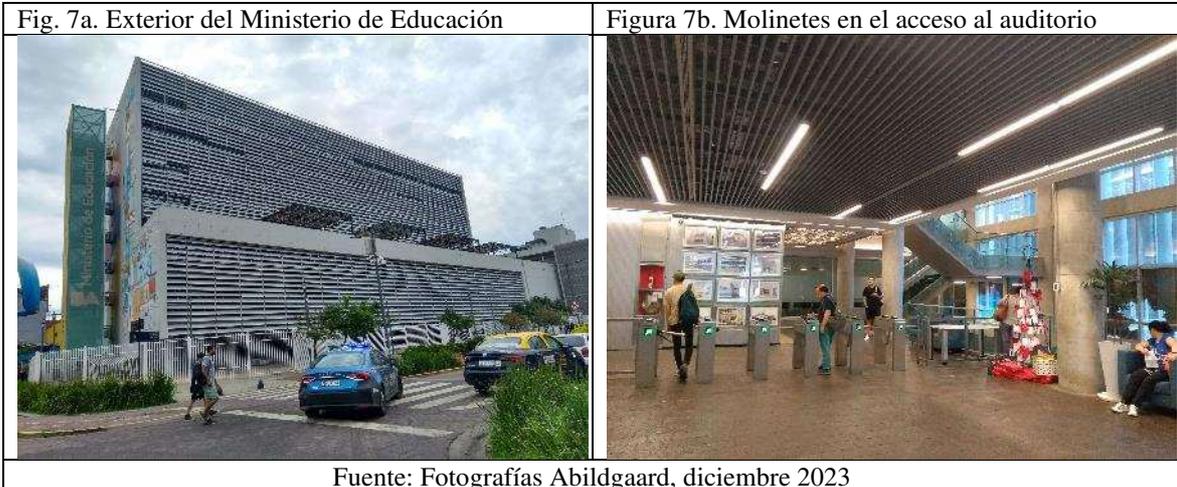
Fuente: Elaboración Abildgaard, 2024 sobre base Google Earth

#### 3.1 Edificios icónicos

En el anteproyecto original del año 2002 se proponía un gran edificio que pasaría por debajo del tramo elevado de la Autopista Illia, próximo a la estación de ómnibus de Retiro, con un volumen elevado destinado a hoteles y un volumen longitudinal en la cual funcionaría el Centro de Producción y Empleo. Esta gran estructura edilicia, visible desde “la ciudad formal”, sería el edificio icónico de la reurbanización. También se construiría debajo de la autopista una escuela media y un parque.

En el proyecto de Integración Sociourbana llevado a cabo por el gobierno de la ciudad, el edificio icónico pasa a ser el Polo Educativo María Elena Walsh, que se desarrolla en una manzana compacta y se ubica en la calle principal del sector de las “nuevas viviendas”. Este Polo cuenta con centros educativos de nivel inicial, primario y secundario destinados a niños, jóvenes y adultos. Desde el año 2020 funciona también allí la nueva sede del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

Para acceder al auditorio María Elena Walsh, existen dos barreras físicas que causan una sensación de “espacio restringido”: las rejas frente al edificio y en el interior, un molinete para ingresar al SUM previo registro de entrada (y salida) con documento nacional de identidad. Primer interrogante sobre integración: ¿en la “ciudad formal” es preciso realizar estos controles para ingresar a un auditorio? Las figuras 7a y 7b muestran la fachada del Ministerio de Educación y los molinetes de ingreso.



### 3.2 Ejes estructurantes y circulaciones

Otra de las propuestas del anteproyecto original era una avenida de borde próxima a las vías del ferrocarril, con un mirador urbano hacia la “ciudad formal”, en tanto que el proyecto ejecutado por el gobierno de la ciudad, en el sector del ex predio YPF, se estructura en base a una avenida con cantero central y anchas veredas. diseñada a modo de “eje monumental”, dada la escala en relación a las demás vías de circulación del barrio.

El ancho entre líneas de edificación en la avenida Perette, en la manzana del Polo Educativo, es de 30 metros (Figura 8a.) y en su tramo central es de 45 metros (incluyendo espacios públicos parquizados y solados con diferentes tratamientos) mientras que en la calle Quetzal el ancho es de 10 metros (con veredas y lugares de estacionamiento diferenciados) y en la calle Evita, el ancho varía entre 3 y 5 metros, dependiendo de los avances de las edificaciones sobre la vía pública que realizan los residentes (Figura 8b). Es entendible que no es posible ensanchar calles; lo cuestionable es si era necesario tanto contraste de escalas entre lo existente y lo proyectado, ahora construido.



Amplias veredas y lugares de encuentro casi vacíos en el sector de las nuevas viviendas (Figura 9a.) contrastan con el movimiento cotidiano en las demás calles internas del barrio (Figura 9b.). El esponjamiento y los espacios públicos son fundamentales para la integración social, sin embargo,

muchos sectores no cuentan ni siquiera con veredas ni con al menos algún tipo de solado que diferencie los tipos de circulación. Incluso existen aún sectores (no incluidos en el recorrido), con solamente pasajes de menos de un metro de ancho para circulación y accesos a las viviendas.



### 3.3 Expansiones

Tal como se mencionó anteriormente, existen calles donde el material del solado diferencia los distintos tipos de circulación. Sin embargo, en ocasiones las franjas destinadas a peatones son ocupadas como áreas de expansión de las viviendas nuevas, las cuales fueron proyectadas en planta alta para que la planta baja sea destinada a comercios.



### 3.4 Bajo autopista

Luego de la demolición de las viviendas que estaban debajo de la autopista, se construyó un parque lineal que cuenta con lugares de encuentro, juegos infantiles, cancheros con vegetación e intervenciones artísticas (Figura 11.a). Las fachadas de las viviendas del tramo inicial fueron mejoradas, no así las que están localizadas próximas a la calle Islas Galápagos, las cuales evidencian condiciones insalubres y de abandono, escaleras precarias e instalaciones eléctricas inseguras (Figura 11.a). El mural en la columna de la autopista es en homenaje a Ramona Medina, referente del barrio que falleció por coronavirus tras denunciar la falta de agua y el aislamiento imposible.

Fig.11a. Espaço público bajo autopista



Figura 11b. Sector de viviendas sin mejoras



Fuente: Fotografías Abildgaard, diciembre 2023

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partiendo de las definiciones de GPU que tienen como objetivo la regularización e integración urbana de barrios populares, se realizó este trabajo, considerando como antecedentes los distintos procesos y proyectos que iban desde la erradicación de villas hasta la re-urbanización de barrios populares. Durante el siglo pasado el barrio Mugica fue objeto de múltiples intentos de erradicación que buscaba esconder las “villas miseria”. Durante las primeras décadas del XXI desde el gobierno de la ciudad también se pretendió erradicarlas, pero esta vez con un fuerte sesgo especulativos sobre las tierras valorizadas localizadas en pleno centro de la ciudad de Buenos Aires, hasta que luego de intensos reclamos de los vecinos y trabajos conjuntos con equipos interdisciplinarios conjuntamente con la universidad, se logró que desde el gobierno de la ciudad se implementen proyectos de urbanización.

En este trabajo se presentó la experiencia de un recorrido por los distintos sectores del barrio Mugica, desde la mirada del caminante, para describir los distintos cambios de escala de las edificaciones, los espacios públicos y la materialización de las vías internas, con el fin de generar insumos que permitan debatir sobre los resultados de este tipo de intervenciones que, dada su magnitud, muchas veces profundizan la fragmentación social y territorial. Si bien esta investigación es exploratoria y dado que se realizó en el marco de una actividad prevista para un solo día, se considera que del análisis del relevamiento fotográfico realizado, las notas de campo, la charla y la revisión de información documental del proyecto se obtuvieron resultados que podrían servir de base para reflexionar sobre los impactos que tienen los GPU no solamente en su entorno inmediato sino también en las representaciones de sus residentes y que pueden ser analizadas en trabajos posteriores bajo el concepto de territorio como espacio socialmente construido.

Haber realizado el recorrido hacia el interior del barrio permitió vivenciarlo desde la mirada del caminante, desde lo cotidiano y reflexionar sobre las percepciones y sensaciones de quienes allí habitan y surgen nuevos interrogantes: ¿es posible hablar de integración sociourbana cuando aún son evidentes las diferenciaciones materiales del espacio construido? ¿Acaso no conlleva a una mayor fragmentación que solo una parte de la población haya sido relocalizada mientras el resto sigue habitando viviendas muy precarias? ¿Cómo continúa el GPU? ¿O será que solamente hasta aquí llegaron las intervenciones, a modo de “prueba piloto” en el intento de “erradicar las villas” y embellecer la ciudad?



## Megaeventos como Estrategia para o Desenvolvimento Urbano: Balanço crítico e expectativas da COP30 no Brasil

Belém, 06 a 08 de maio de 2024  
Universidade da Amazônia - UNAMA

### REFERÊNCIAS

- ARQUEROS MEJICA, S., CALDERÓN, C., JAURI, N., RAMOS, J.M., VITALE, P., & YACOVINO, M.P. **Apuntes sobre la cuestión villera en la ciudad de Buenos Aires**, 2011.
- BELLET-SANFELIU, C. Proyectos y grandes operaciones urbanas. In: XXV Congreso de la AGE. 50 años de congresos de Geografía. Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global, (págs. 1251-1267). Madrid, 2017
- CASTELLS, M. La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid: Alianza., 1995
- CUENYA, B. Grandes Proyectos Urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina. En B. Cuenya, P. Novais, & C. Vainer, **Grandes Proyectos Urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña** (1ra ed., págs. 27-66). Bs As: Café de las ciudades, 2012.
- CUENYA, Beatriz, Eduardo González, Gustavo Mosto, y Silvia Pupareli. 2012. "Movilización de plusvalías en un gran proyecto urbano: el caso de Puerto Norte, Rosario." **Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasilera**, compilado por Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vaner, 67-118. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA BUENOS AIRES (CESBA) **Integración urbanística y social de villas en agenda. Un abordaje a su intervención.** - 1a ed ampliada. - Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la CABA, 2018.
- DADAMIA R Asentamientos precarios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires **Población de Buenos Aires**, vol. 16, núm. 28, pp. 20-33, 2019
- DALLA TORRE, J., & GHILARDI, M. R. Aproximación a la ciudad dual. Fragmentación espacial y segregación material y simbólica en el Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. **Proyección**, Vol. VI: Planificando la complejidad, el ambiente y las políticas públicas, 2012
- DE VIRGILIO, M. Y NAIMAN, M. Evaluación Cualitativa Plan Reasentamiento sector Bajo Autopista, Barrio Mugica (CABA). Buenos Aires: CIPPEC, 2021.
- DIAZ ORUETA, F. Megaproyectos urbanos y modelo de ciudad. El ejemplo de Madrid Río. **Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad**, 19 (19), 179-200., 2015.
- FERNÁNDEZ CASTRO, J. Anteproyecto urbano Barrio 31 Carlos Mugica. Revista Iberoamericana de Urbanismo, 3 (3) 38-46, 2010.
- GARAY, A. "On the Administration of Urban Projects: The Lessons of Puerto Madero." **Puerto Madero Waterfront**, editado por Jorge Liernur, 74-83. Munich - London - New York: Harvard University Graduate School of Design - Prestel. 2007
- JAIME, E., & SALVARREDY, J. (2018). Barrio 31: La Urbanización como proceso territorial. Actores, conceptos y acciones en diálogo. **3er Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana**, (págs. 14-24). Córdoba, 2018.
- JAJAMOVICH, G. Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de just city. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía** 28 (2): 394-407. doi: 10.15446/rcdg.v28n2.72090, 2019.
- KOZAK, D. Y FELD N. Grandes proyectos urbanos y su relación con la ciudad: el caso de Puerto Norte (Rosario, Argentina) **Eure.**, vol. 44. N° 133. Pp. 187-210, septiembre 2018
- NAVIA, J. y CASTRO, Á. (2008). "Macri analiza llamar a un plebiscito sobre la urbanización de villas". **La Nación** 8/6/2008. Ciudad de Buenos Aires.
- RODRIGUEZ, G. M. Grandes Proyectos Urbanos, gentrificación y desplazamientos en Buenos Aires, 1991-2010. **Rev. urban.** Santiago, n. 45, p. 67-86, dic. 2021.
- SANCHEZ, S. I. y VALDIVIEZO J. E. Los conjuntos habitacionales en los procesos de "integración socio-urbana": los casos de Playón de Chacarita y barrio Padre Carlos Mugica. **Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad** - Vol. 26 - N.º 26 Pp. 153-185, 2019.
- SASSEN, S. Cities in a world economy. Londres: Pine Forge Press, 2000.
- SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA (SECISYU). Proyecto de transformación urbana del AMBA. Componente 1: integración urbana y social Villa 31 y 31 bis de la CABA. **Plan de reasentamiento Bajo Autopista**, 2019.
- SUAYA Y OUBINA **Los efectos de la política de reasentamiento en el Barrio Mugica**, 2019
- VAINER, C. Grandes Proyectos Urbanos. ¿Qué son y como evaluarlos? En B. Cuenya, P. Novais, & C. Vainer, **Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña** (págs. 181-224). Buenos Aires: Cafe de las Ciudades, 2012.