



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

Promoción 2013. Orden 16

La implementación de los procesos de integración socio-urbana en el  
Gobierno de Horacio Rodríguez Larreta

Bárbara Bonelli Legajo N° 34321330

Buenos Aires, Julio 2019

Director Gustavo Dufour

# Índice

<b>Agradecimientos</b>	3
<b>1.Introducción</b>	4
<b>2. Relevancia del problema de investigación</b>	6
2.1 Caracterización de las villas de la Ciudad	9
2.2 Crecimiento poblacional en las villas	13
<b>3. Marco teórico y diseño metodológico</b>	19
3.1 Enfoque metodológico	19
3.1.1 Unidades de observación	20
3.2 Marco teórico-conceptual para el análisis de la implementación de políticas públicas	22
3.2.1 El enfoque Top down	23
3.2.2 El enfoque Bottom up	27
3.2.3 Gobernanza Multinivel	28
3.2.4 Enfoques de implementación: ¿qué hemos aprendido sobre los factores que afectan el curso de los procesos de implementación?	30
3.3 Factores relevantes que inciden en la implementación de políticas de urbanización e integración socio-urbana	31
3.3.1 Grado de coordinación horizontal y vertical en el abordaje de las políticas de urbanización	31
3.3.2 Grado de participación vecinal en el desarrollo de la política de urbanización	35
3.3.3 Grado de incidencia del sector inmobiliario en el desarrollo de las políticas de urbanización	37
<b>4. Evolución del posicionamiento estatal</b>	40
4.1 Ciudadanía social y pasiva complicidad (1940-1976)	40
4.3 Radicación y Autonomía (1984-2008)	44
4.4 Atención en la emergencia y judicialización (2008-2015)	48
4.5 Entre el urbanismo social y el neoextractivismo (2016-2019)	50
<b>5. Caracterización de los casos estudiados</b>	57
5.1 Villa 31 y 31 bis	57
5.1.1 Sobre la Ley N° 6129	63
5.1.2 Reflexiones	77
5.2 Villa 20	78
5.2.1 Sobre la Ley N°5707	80
5.2.2 Reflexiones	87

<b>6. Análisis de los casos</b>	88
6.1 Villa 20	89
6.1.1 Coordinación horizontal y vertical	89
6.1.2 Participación vecinal	101
6.1.3 Sector Privado	111
6.1.4 Palabras finales Villa 20	115
6.2 Villa 31 y 31 bis	118
6.2.1 Coordinación horizontal y vertical	118
6.2.2 Participación vecinal	126
6.2.3 Sector Privado	135
6.2.4 Palabras finales Villa 31 y 31 bis	140
<b>7. Conclusiones</b>	144
<b>Bibliografía</b>	150
<b>SIGLAS</b>	160
<b>Anexo 1 - Guías de entrevistas Entrevista Semiestructura</b>	161



Universidad de  
**San Andrés**

# Agradecimientos

El trabajo de redacción, entrevistas e investigación de esta tesis fue un profundo desafío, que deseo que colabore en la implementación de políticas públicas para garantizar un derecho fundamental como la vivienda, el hogar, la fuente de desarrollo y cobijo de cualquier persona.

Sin duda no hubiera siquiera iniciado esta tesis de no ser por la contención y el acompañamiento que me ha dado la mejor cosecha de esta Maestría, mis amigas. A mis Reinas MAPP, con quienes cada reunión se convierte en un debate y una charla de aliento para llegar a la fecha de entrega que SIEMPRE termina en risas. Muchas gracias Caro, Marian, Jime, Mari e Ile, son muy importantes en mi vida.

A mis hermanas, Sol y Sam que siempre fueron, son y serán mis maestras y fuente de inspiración. Son ellas las que me desafían a seguir aprendiendo y estudiando para poder trabajar cada vez más seriamente desde el Estado y sin duda para transformar el futuro de mis sobrinos, Ciro, Fidel, Fran, Luchi y mi ahijado Pedro.

A mis amigas, que son un apoyo incondicional en mi vida, que siempre hacen que todo sea más fácil y siempre están para escucharme y de alguna forma darme un empujón en la vida misma y por ende también para que culmine con mi tesis: July, Agus, Ceci, Lucecita, Carli, Caro, Yami, Maru, Vicky, Mechi, Flor, Vale, Tati, Gala, Rena, Chechu, Luisí, Barbi y Luli. Me hacen querer ser mejor persona y modificar el mundo en el que habitarán sus hijos e hijas, casi todos nacidos en el transcurso de redacción de este trabajo: Mora, Emilia, Elena, Hilario, Amelia e Inés.

A mis viejos, Susana y Marcelo que se sacrificaron toda la vida porque yo me forme, estudie lo que amo y fueron los primeros en plantar en mi la semilla de trabajar por los más vulnerables. Siempre son quienes buscan la forma de ayudarme y apoyarme a realizar mis sueños. A mi abuela Lydía que siempre enseña.

A mi tutor, Gustavo Dufour, que me acompañó en este proceso, brindándome apoyo técnico, bibliográfico y personal para calmar mis ansiedades y ejercitar mi paciencia, tarea casi imposible. A todos mis entrevistados y entrevistadas que tan gentilmente me cedieron su tiempo y experiencias.

Y por último a mi compañero de vida, Federico, por insistirme en que haga esta Maestría, por proponerme hacer esta Tesis, por siempre intentar potenciarme y por hacer de las tormentas de mi vida una fiesta también. Te amo

En memoria de Débora Pérez Volpin a quien seguro le hubiera interesado mucho leer esta tesis y trabajar conjuntamente por integrar social y urbanamente todas las villas de la Ciudad.

# 1.Introducción

La Ciudad de Buenos Aires se encuentra sumergida desde hace años en un fenómeno de informalización urbana creciente. La imposibilidad de acceder al mercado formal de viviendas y la inexistencia de ofertas tendientes a consolidar la vivienda social han llevado a que la población más vulnerable encuentre modalidades de hábitat informal en sus diversas manifestaciones: villas de emergencia, asentamientos precarios, casas tomadas, hoteles, pensiones, conventillos y situación de calle. Esto tiene como resultado que en la Ciudad de Buenos Aires casi el 25% de los habitantes viva en condiciones críticas viendo vulnerado su derecho a la vivienda digna.<sup>1</sup>

Este porcentaje se ha alcanzado a pesar de las sucesivas tomas de posición del Estado referidas al problema de acceso a la vivienda y de la legitimidad otorgada a los reclamos de los grupos organizados de los barrios informales por medio de una gran cantidad de leyes sancionadas<sup>2</sup> (pero no implementadas) y por la propia Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. La misma establece en su artículo 31 que: “*La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado*”. Con este fin: “*1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva*”.

De acuerdo a Oszlak y O'Donnell, las políticas públicas se entienden “como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (1995:113). La existencia de un marco legal e institucional referido al acceso a la vivienda generado a lo largo de los años en la Ciudad de Buenos Aires evidencia que el Estado se ha posicionado en reiteradas oportunidades respecto a esta cuestión, pero a pesar de ello los procesos de urbanización no han avanzado, y por el contrario la cantidad de personas que encuentra vulnerado su derecho a la vivienda digna ha aumentado.

La novedad que inspira este trabajo es que la gestión de Horacio Rodríguez Larreta (2015-2019) comenzó con la implementación de procesos de urbanización de villas en la Ciudad de Buenos Aires. A partir de esta innovación y avance, la pregunta de investigación que guía esta tesis es **¿Qué factores afectan o permiten el avance de los procesos de**

---

<sup>1</sup> Disponible en: <http://tejido.prosumia.la/>

<sup>2</sup> Disponible en: [http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos\\_m.php?id=25](http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos_m.php?id=25)

## **implementación de las estrategias y procesos de políticas de integración socio-urbana en las Villa 31 y 31 bis y la Villa 20?**

Durante el desarrollo de este trabajo se abordan las **estrategias y procesos de integración socio-urbana de villas**, entendidos como la inclusión física y social de los habitantes de la villa a través de la reurbanización, la zonificación, la integración socio-urbana y la implementación de otras medidas particulares que permitan superar las condiciones de emergencia y vulnerabilidad social de estos espacios y de sus habitantes.

De acuerdo al Observatorio de Derecho de la Ciudad, se entiende por integración socio-urbana “que el Barrio Popular, no sea destruido en su totalidad y reemplazada su población. Al contrario, la integración social y urbana implica que en dicho barrio se acceda en forma igualitaria a los servicios públicos y al equipamiento urbano en las mismas condiciones que en el resto de la Ciudad y, al mismo tiempo, que se reconozca la identidad, la cultura, la morfología, los lazos sociales y económicos que fue construyendo su actual población. Y, además, que dicha integración social y urbana sea sustentable en el tiempo, es decir, que perdure sin plazo de expiración. No constituye una verdadera integración si se permite, con el paso del tiempo, la expulsión de las familias por la presión del mercado inmobiliario frente a su debilidad económica. Integrar antes que nada es no permitir que sea el mercado inmobiliario el que decida quién puede y quién no puede vivir en la Ciudad” (Observatorio del Derecho a la Ciudad, 2018).

En este trabajo se estudian los factores que afectaron el avance o el retroceso en la implementación de la política pública de urbanización de villas en los procesos de urbanización en marcha en la Ciudad de Buenos Aires, en las Villa 31 y 31 bis y la Villa 20 durante el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta (2015-2019).

Universidad de  
San Andrés

## 2. Relevancia del problema de investigación

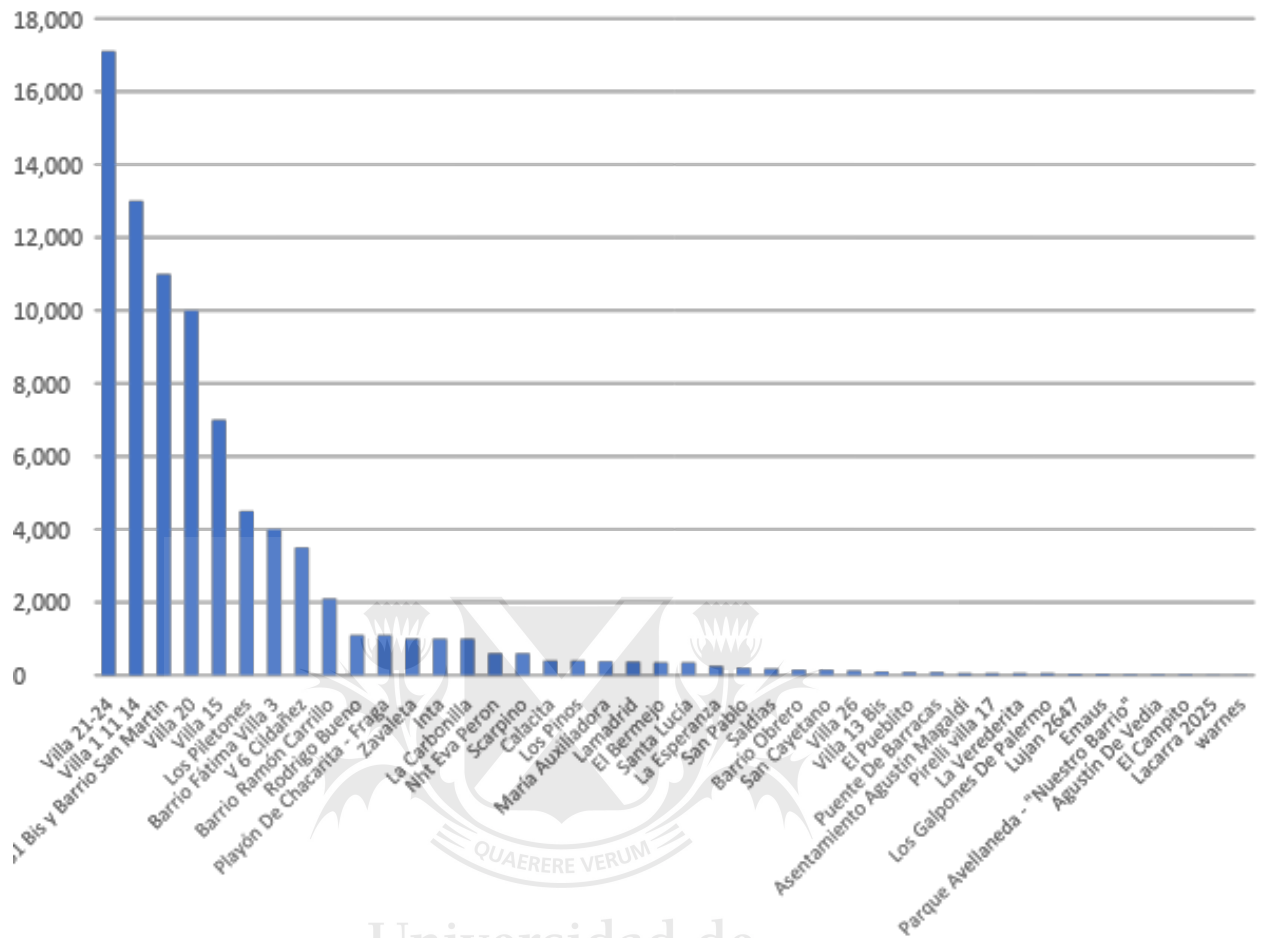
La Organización de Naciones Unidas (ONU) define el concepto de derecho a una vivienda adecuada como “el derecho a disponer de un lugar donde poder abrigarse si se desea, con espacio, seguridad, iluminación y ventilación adecuadas, infraestructura básica y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”, y agrega, “el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos” (Di Filippo, 2009: 9). En el año 2008 la mitad de la población mundial vivía en zonas urbanas y se estima que ese guarismo podría llegar al 70% para 2050. Sin embargo los sistemas de planificación de algunos países del mundo no están en condiciones de hacer frente a esta rápida urbanización (ONU, 2009:13). Teniendo en cuenta esta situación, el acceso al hábitat urbano se vuelve un aspecto central a la hora de ejercer plenamente los derechos humanos.

De acuerdo al último censo nacional, el 91% de la población argentina vive en ciudades. En la Ciudad de Buenos Aires viven alrededor de 3 millones de personas en 200 km<sup>2</sup>, distribuidos en 48 barrios agrupados en 15 comunas. Las principales problemáticas y manifestaciones del problema habitacional en la Ciudad de Buenos Aires han sido “en primer lugar las villas, en segundo lugar las casas o edificios (en varios casos fábricas) ocupados (localizados particularmente en la zona centro, Abasto, San Cristóbal y Villa Urquiza –donde se encontraba la antigua traza de la AU3–), en tercer lugar la población que se aloja en hoteles-pensión (en los que el mismo Estado en muchos casos alojó a quienes se encontraban en emergencia habitacional) y, por último, aquellos que viven literalmente en la calle” (Cravino, 2006: 34). Tal como se dijo con anterioridad, un 25% de la población vive en condiciones críticas, entre personas que viven en hoteles-inquilinatos-conventillos, inmuebles ocupados, conjuntos habitacionales en mal estado y villas.

Sobre la superficie total de la Ciudad de Buenos Aires un total de 297 hectáreas están ocupadas por villas y asentamientos en los que viven aproximadamente 275.000 personas (Secretaría de Hábitat e Inclusión, 2013: 3). Es decir, casi 1 de cada 10 habitantes de la Ciudad vive en una villa. La superficie en villas es de cerca del 1,5% del total de la Ciudad lo que genera que mientras la densidad promedio en CABA es de 14 mil hab/km<sup>2</sup>, la densidad promedio en villas es de cerca de 100 mil hab/km<sup>2</sup> (Roviralta, 2017: 32).

Tal como se puede ver en el Gráfico 1, de las 41 villas porteñas, 7 representan el 80% de su población y 14 el 95%. La mayoría se encuentra en la zona sur de la Ciudad es decir en las comunas 4 y 8. Según el relevamiento realizado por la organización “Un techo para mi país” (2013) entre estas dos unidades territoriales se concentraban el 73,2% de los asentamientos y el 61,8% de la población en villas de la Ciudad.

**Gráfico 1. Población residente en villas de emergencia, asentamientos, y núcleos habitacionales transitorios (NHT). Ciudad de Buenos Aires. 2016**



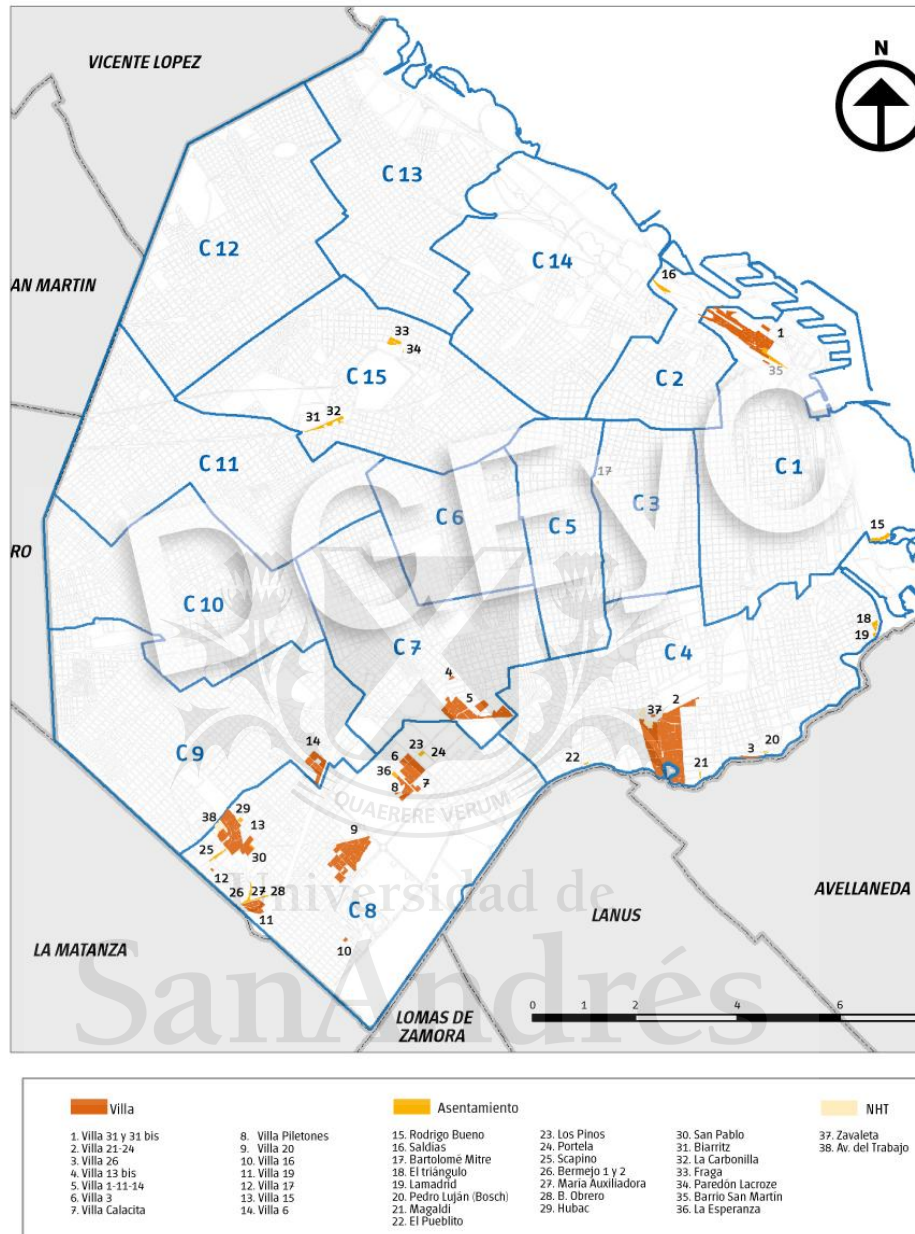
Fuente: Tejido Urbano en base a relevamiento de Un techo para mi país.



Esta distribución desigual de los barrios precarios en la Ciudad se puede apreciar en el mapa que se presenta a continuación.



**Gráfico 2. Localización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios. Ciudad de Buenos Aires. Año 2015.**



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos.

Cravino define a las villas de una forma integral como “ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante que: a) producen tramas urbanas muy irregulares. Es decir no son barrios amanzanados, sino organizados a partir de intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos. b) responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo a diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas planificadamente y en una sola vez. c) las viviendas son construidas con materiales de desecho. Con el tiempo algunos habitantes construyen sus casas de mampostería. Sin embargo, el resultado son siempre viviendas precarias (Bellardi - De Paula, 1986) d) poseen una alta densidad poblacional. (en parte a como consecuencia de a), b) y e) generalmente cuentan con buena

localización, en relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde es escasa la tierra. f) En la Capital Federal se asentaron en tierras de propiedad fiscal. g) los pobladores las consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un "posible" y anhelado ascenso social. h) los pobladores son trabajadores poco calificados o informales. Su inserción laboral responde a la etapa de industrialización sustitutiva de Argentina. La migración rural-urbana que acompañó y permitió este proceso hizo que éstos provengan en su mayoría del interior del país (en menor medida, y luego de los 60, de países limítrofes) lo que hace que muchos identifiquen "villeros" con "provincianos". Lógicamente nos estamos refiriendo a los habitantes originarios: con los años aparecen las nuevas generaciones nacidas en las villas. (...) i) sus habitantes son portadores de adscripciones estigmatizantes por parte de la sociedad de su entorno. Así aparecen apodos con connotación peyorativa como "cabecitas negras", "villeros", "negros villeros", etc. (Ratier, 1972) j) por último, aunque parezca obvio, los habitantes corresponden a sectores de bajos recursos, con incapacidad económica de acceder a una vivienda a través del mercado" (1998: 2-3).

Este trabajo utiliza esta definición a la hora de hablar de villas, barrios vulnerables, asentamientos, barrios precarios o de emergencia. Como se advierte, la definición utilizada no se encuentra circunscripta al tema urbano y de provisión de servicios, sino que refiere también a un conjunto de habitantes socialmente vulnerables concentrados en algunos lugares de la Ciudad. Esto quedará evidenciado más adelante cuando se analicen las características socioeconómicas de sus habitantes. Por ende para lograr una efectiva integración socio-urbana, las políticas destinadas a sus habitantes deben también abordar dimensiones sociales como acceso al sistema educativo, el sistema de salud y al mercado de trabajo. Esta intervención interdisciplinaria tiene complejidades dignas de ser estudiadas, por el desafío interinstitucional de integralidad que demanda.

De acuerdo a la información oficial se contabilizan en la Ciudad 15 villas, 2 núcleos habitacionales transitorios y 24 asentamientos. La población residente en villas de emergencia y demás asentamientos informales de la Ciudad, de acuerdo al último censo nacional del año 2010, es de 163.587 personas, correspondientes a su vez al 5.7% de la población de la Ciudad. Sin embargo, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), en reconocimiento de la desactualización de las cifras anteriores generó un nuevo informe a través de sus equipos técnicos y territoriales (SECHI, 2013: 3). En el mismo, se estima como población beneficiaria de las intervenciones de la Secretaría a 275.000 personas, cifra que no incluiría a los vecinos de los barrios Rodrigo Bueno, La Carbonilla y Playón de Chacarita.

## 2.1 Caracterización de las villas de la Ciudad

A la hora de comprender la complejidad que implica la implementación de **estrategias y procesos de integración socio-urbana de villas**, es preciso primero caracterizar la problemática a la que nos estamos refiriendo. Si bien con los aportes de Cravino (1998)

ya hemos definido antes lo que en este trabajo se entiende como una villa, es preciso conocer las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos.

Los déficits urbanos son el producto de la ausencia de políticas urbanas estratégicas, de la desregulación en el mercado de tierras y de la debilidad del Estado en la prestación de servicios públicos integradores (Suárez, Mitchell, y Léopore, 2014). La caracterización de las condiciones de vida en las villas evidencia que en estos sectores de la Ciudad de Buenos Aires no se cuenta con hábitats y viviendas adecuadas, y sus habitantes no acceden a las oportunidades que ella brinda. Como se verá a continuación, hay obstáculos para la satisfacción de las necesidades básicas y para lo que Sen (1985) define como el desarrollo de capacidades, es decir, las habilidades potenciales que la gente tiene de poder elegir libremente, tomar decisiones razonadas y actuar en consecuencia para alcanzar una vida digna.

Bonfiglio, Vera y Salvia (2018) han identificado algunas dimensiones en los derechos sociales y económicos (seguridad alimentaria, cobertura de salud, servicios básicos, vivienda digna, afiliación al sistema de seguridad social, recursos educativos y recursos de información).<sup>3</sup> De acuerdo a ellos, las villas cuentan con un 13,5% de población en situación de indigencia y con un 56,8% de la población debajo de la línea de la pobreza. Es decir, las villas y asentamientos en Argentina representan una concentración territorial de la pobreza y consolidan la marginalidad, generando condiciones propicias para el desarrollo de procesos de guetificación social (Wacquant, 2007). La inseguridad alimentaria severa<sup>4</sup> en el año 2017 alcanzó en estas zonas al 17,8% de los hogares. Por otro lado, el 62,4% de los hogares son beneficiarios de programas sociales de transferencia de ingresos o asistencia alimentaria directa.

En lo que refiere a la salud, el 40% de los hogares particulares de villas y asentamientos posee un déficit en acceso a la cobertura de la salud, es decir en esos hogares el principal aportante de ingresos no tiene cobertura médica, sólo accede al sistema público (Bonfiglio, Vera y Salvia, 2018). Otro indicador demostrativo de las condiciones sanitarias de la población es la mortalidad infantil. En este caso, analizando los datos de la Ciudad de Buenos Aires, se puede observar que las comunas con mayor población habitando en villas (8 y 4) presentan una tasa de mortalidad infantil del 8.9 por mil para el trienio 2015-2017 mientras que el resto de la Ciudad tiene una tasa de 6.6 por mil (Dirección General de Estadística y Censo, 2018).

En términos educativos, el 65,3% de los hogares particulares de villas y asentamientos posee un déficit en acceso a la educación, lo que quiere decir que o bien en el hogar hay al menos 1 niño o adolescente de entre 4 y 17 años de edad que no asiste a un

---

<sup>3</sup> La selección de estos indicadores, así como sus umbrales se fijaron atendiendo el marco jurídico nacional, así como por las contribuciones hechas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH, 2002, 2004, 2009) y las metas propuestas por la Agenda 2030 del Desarrollo Sustentable.

<sup>4</sup> Definida como la reducción involuntaria de la porción de comida y/o la percepción frecuente de experiencias de hambre (en situaciones severas) por problemas económicos durante los últimos 12 meses.

establecimiento educativo, o algún adulto de 18 años sin secundario ni asistencia, o bien al menos un adulto en el hogar no ha alcanzado el nivel básico obligatorio correspondiente a su edad. Los criterios en relación a la asistencia y a los niveles mínimos se establecen en virtud de las normativas vigentes por lo que las edades varían año a año: para 2010 las personas de 23 años deberían haber completado el nivel secundario, los que tuvieran hasta 32 deberían al menos haber cursado el secundario y los de 33 y mayores deberían tener completo el nivel primario. Por cada año que pasa se suma un año en los cortes de edad establecidos (Bonfiglio, Vera y Salvia, 2018). Si se toman datos del Banco de datos de la Dirección General de Estadística y Censo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se observa que la tasa de repitencia para el año 2017 en las comunas que poseen población en villas es mucho más alta que el resto de la Ciudad. En la Comuna 1 y 8, la repitencia en el nivel primario es de 2,3%, en la Comuna 4 es de 2,1% y en la Comuna 15 es de 2,4% mientras que este indicador a nivel general de la Ciudad es del orden del 1,5%. En relación a la escolarización, mientras en la Ciudad una persona de 25 años tiene una escolarización promedio de 13,1 años, en las villas solamente es de 8,5 años.

En relación al acceso al empleo a nivel nacional, de acuerdo a la investigación de Bonfiglio, Vera y Salvia (2018) el 57,7% de los hogares particulares de las villas y asentamientos precarios no cuentan con afiliación al empleo registrado y al sistema de seguridad social.

Entre los hogares particulares en villas y asentamientos en Argentina, el 98,6% registra alguna de las carencias que la UCA identifica como las dimensiones en los derechos sociales y económicos (seguridad alimentaria, cobertura de salud, servicios básicos, vivienda digna, afiliación al sistema de seguridad social, recursos educativos y recursos de información) y el 92,7% al menos dos.

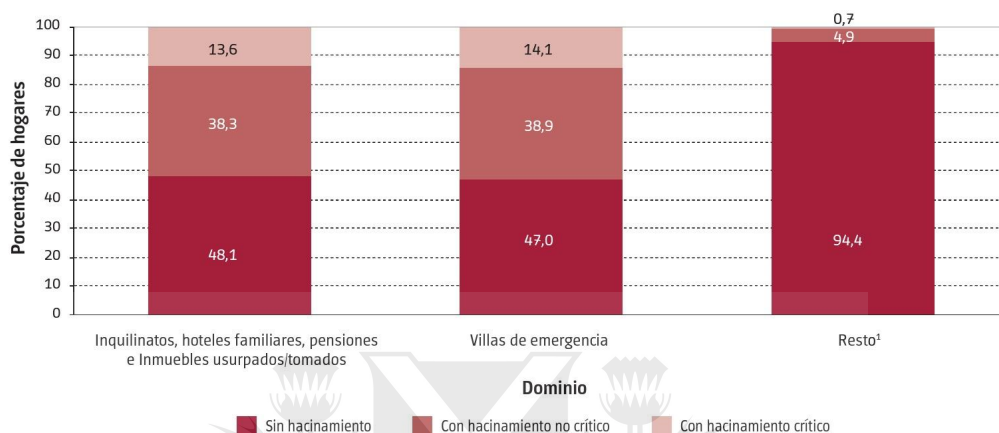
Para conocer el nivel de seguridad en las villas, se puede analizar la tasa de homicidios de la Ciudad de Buenos Aires, que actualizada al año 2017 es de 4,98 por cada 100 mil habitantes con un total de 144 víctimas (Consejo de la Magistratura, 2017). Del total de los homicidios, el 70% tuvo lugar en lo que el informe del Consejo de la Magistratura denomina la zona A de la Ciudad (que incluye a las comunas 1, 4, 7 y 8 del sur de la Ciudad). De esta forma, la zona sur, donde se agrupa la mayor cantidad de villas y asentamientos de la Ciudad quintuplica la tasa de homicidios de la zona norte, siendo la primera del 12,01 y la segunda del 2,14. Por otro lado, cabe destacar que el 33% de los homicidios ocurrieron dentro de los barrios de emergencia de la Ciudad. Esto evidencia que la inseguridad en estos barrios es sin duda mayor que en el resto de la Ciudad, y que quienes habitan en ellos tienen una posibilidad mayor de ser víctimas de un homicidio. Por otro lado, de acuerdo al informe de Bonfiglio, Vera y Salvia (2018) a nivel nacional el 61,3% de los hogares particulares que habitan en villas y asentamientos no posee vigilancia policial y el 81,4% registró venta de drogas en su barrio.

Cuando se analiza el hacinamiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entendido este como el problema de sobrecarga del parque habitacional causado por un excesivo número de residentes en la vivienda respecto de su dotación de cuartos o habitaciones, situación que interfiere en la independencia y privacidad de los miembros de los hogares



(DGEYC, 2016:6), se observa que mientras que en la totalidad de la Ciudad los hogares sin hacinamiento son de orden del 94,4%, el hacinamiento alcanza el 4,9% y el hacinamiento crítico alcanza el 0,7%, en las villas de la Ciudad estos valores alcanzan el 47%, 38,9% y 14,1% respectivamente.

**Gráfico 3. Distribución porcentual de hogares por condición y situación de hacinamiento según dominio. Ciudad de Buenos Aires. Año 2015.**



Fuente: Encuesta Anual de Hogares 2015. Condiciones de vida vivienda y hábitat.

De acuerdo al informe “Condiciones materiales de vida, hábitat, pobreza y desigualdad de los hogares urbanos de la Argentina (2010-2017)” a nivel nacional el 39,9% de los hogares particulares en las villas y asentamientos poseen tenencia irregular de la vivienda y el 51,2% habita en una vivienda precaria (Bonfiglio, Vera y Salvia, 2018).

A su vez, la profunda distancia que existe en la prestación de servicios públicos entre los habitantes de barrios informales y los barrios formales, constituye una de las mayores desigualdades urbanas.

La característica principal que se da en las villas y asentamientos de la CABA es que las empresas contratistas del Gobierno que proveen los servicios de electricidad, no atienden en el interior de estos territorios. Puede suceder que eventualmente alguna de las empresas que corresponda a la zona y por presión de las autoridades barriales y los vecinos se vean obligadas a realizar algún tipo de instalación o reparación en zonas perimetrales de la villa o arterias interiores asfaltadas. La metodología que el GCBA ha escogido para brindar este servicio es a través de un organismo que trabaja en emergencias en villas y asentamientos como es la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. En este marco la UGIS lleva adelante algunas instalaciones de transformadores en los diferentes territorios (que son precarias y no cumplen con las especificaciones técnicas mínimas) y generalmente contrata a cuadrillas con pobladores del barrio para realizar el mantenimiento de los mismos. En este sentido podemos afirmar que el 84% de la conexión a la energía eléctrica es

fraudulenta, el 9% está conectado a través de medidores comunitarios y sólo un 7% cuenta con medidor domiciliario (TECHO, 2013 y ACIJ, 2010).

El 93% de las villas y los asentamientos está conectado fraudulentamente a la red pública de agua. Esta es formal sólo en el 5% de los casos, y con abastecimiento a través de camión cisterna el 2%. El relevamiento realizado por “Un techo para mi país” remarca que a diferencia con el interior del país, ningún barrio utiliza predominantemente agua de pozo (TECHO, 2013).

En más de la mitad de las villas y asentamientos de la Ciudad la eliminación de excretas se realiza por conexión irregular (57%). Del mismo modo, los pozos ciegos (11%) son desagotados con camiones atmosféricos que no acuden a los barrios con la frecuencia necesaria, con los riesgos para la salud que esto implica (TECHO, 2013).

Asimismo, el 96% de las villas y asentamientos usan gas licuado en garrafa tanto para calefaccionar como para cocinar sus alimentos. El pequeño porcentaje restante tiene conexión a la red de gas, y está concentrado exclusivamente en la Comuna 8 (TECHO, 2013).

Existe además una gran desarticulación en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre la planificación de obras de asfalto en territorios vulnerables. En algunos casos es el EMUI (Ente de Mantenimiento Urbano Integral) quien interviene a partir de un requerimiento de vecinos u organizaciones barriales. Sin embargo el asfalto que provee el EMUI es de mala calidad y por ello de poca durabilidad para calles muy transitadas por vehículos pesados y livianos. En otras ocasiones son contratistas de otras áreas que trabajan en villas las que llevan adelante algunas obras, siempre a cuentagotas. La importancia del asfalto radica en que mejora la accesibilidad hacia y desde el barrio y, por lo tanto, es uno de los factores que determina la inclusión ya que es un primer paso hacia la regulación dominial. Sin embargo apenas el 30% de las calles están asfaltadas y sólo el 15% de las villas tiene asfalto en las calles principales.

Por último los datos de recolección de residuos marcan el aislamiento de la ciudad informal: sólo el 16,4% de las villas tiene servicio formal en cada calle (9 barrios), mientras que en los otros 46 barrios de la muestra los habitantes deben hacer por sí mismos las acciones de disposición de residuos en puntos lejanos a sus hogares.

En conclusión, es evidente que las condiciones de vida en las villas y asentamientos presentan profundas diferencias con el resto de la Ciudad, conformando polos territoriales de pobreza multidimensional. Esto evidencia que la intervención para lograr una efectiva integración socio-urbana debe ser integral.

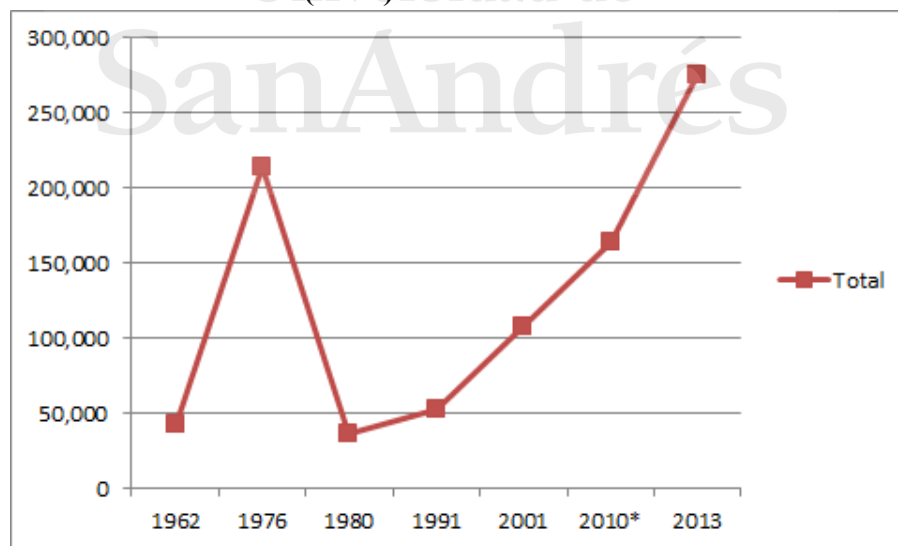
## 2.2 Crecimiento poblacional en las villas

Argentina ha tenido una fuerte y rápida urbanización durante el siglo XX, particularmente en la segunda mitad del siglo. El porcentaje de población urbana pasó de representar

alrededor del 25% a principios de 1900, al 62,2% en 1947, y a más del 90% en 2010 (Suárez, Mitchell, y Lépoire, 2014). Además de la velocidad con la que se produjo la urbanización es importante destacar dos aspectos clave: 1) la alta concentración de la población en pocas ciudades de gran tamaño; particularmente en Buenos Aires cuya área metropolitana es 10 (diez) veces más grande que Córdoba, que es el segundo aglomerado urbano del país; y 2) el constante crecimiento de las “periferias” de las grandes ciudades del país, donde tendió a localizarse la población que las ciudades no lograban incluir, y donde se concentran los mayores “déficits urbanos”.

El surgimiento de las villas se identifica en la década de 1930 con la ocupación de las tierras urbanas, principalmente públicas, en los lugares que quedaban libres en la Ciudad por tratarse de suelo no apto para la urbanización formal. Durante los años cuarenta, cuando Argentina comenzó la industrialización sustitutiva de importaciones, acompañado por intensas migraciones internas fruto de la descomposición de las economías rurales, las urbanizaciones informales crecieron fuertemente. Según Cravino, “la tasa de crecimiento de la población urbana fue mayor a la del crecimiento de la población industrial, lo que provocó una masa de “marginados” del proceso productivo o con una inserción inestable. Esto trajo aparejado una acelerada expansión del área metropolitana, junto a la consolidación de formas precarias e “ilegales” de hábitat, como las villas” (2006: 36). La fuerte migración interna sin una política de provisión de viviendas por parte del Estado y ante la imposibilidad de acceder al mercado obligó a que muchos de quienes venían a la Ciudad en busca de empleo se localicen en las villas.

**Gráfico 4. Población residente en villas de emergencia, asentamientos, y núcleos habitacionales transitorios (NHT). Ciudad de Buenos Aires. Años 1962 - 2013**



Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos CABA. Disponible en: <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=24206>

Entre los años cincuenta y los setenta la población en villas se quintuplicó y pasó de haber 34.000 habitantes en 1956 (21 villas) a más de 200.000 en 1976 (31 villas) (Cravino, 2006). Luego de este crecimiento exponencial, durante la dictadura militar (1976-1983)

se adoptó un proceso de erradicación compulsiva en el que se redujo la población de las villas de la Ciudad en un 94%, con una abrupta disminución que va desde 213.823 habitantes en 1976 a 12.593 a comienzos de los años ochenta (Cuenya, 1993). La población de 17 villas migró principalmente al conurbano bonaerense. Con la recuperación de la democracia la población residente en villas vuelve a crecer exponencialmente y el censo de 1991 registró 50.945 personas viviendo en las villas de la Capital Federal.

Mientras que el crecimiento de la población de la Ciudad se mantiene estable durante los últimos años, los habitantes en las villas han aumentado constantemente. Entre los censos del año 2001 y 2010 el incremento de la población total de la Ciudad de Buenos Aires ha sido de 114.013, número que se explica en gran parte por el aumento de población en villas de emergencia, ya que en esa década la población de éstos barrios tuvo 56.165 habitantes nuevos. Es decir, la mitad de la población nueva en la Ciudad tuvo como destino residencial la villa. Si se observa la variación intercensal, el incremento de la población en las villas es del 53% respecto de la población censada en 2001 y de 22,3% respecto de 1991. Tal como se dijo con anterioridad, se estima que en 2013 la población en villas era de alrededor de 275.000 personas, lo que quiere decir que el pico histórico ya fue superado ampliamente.

### 2.2.1 ¿Qué explica el crecimiento poblacional de las villas?

De acuerdo a Torres, las urbanizaciones informales conforman “un fenómeno social, económico, político e ideológico-cultural, por medio del cual la comunidad busca solucionar las necesidades más sentidas, a través de acciones que la colocan por fuera de los marcos normativos y convencionales, reconocidos por el statu quo” (2009: 47). En términos generales, el sostenido crecimiento poblacional en villas porteñas se explica por varios motivos entre los que se encuentran, en primer lugar un empobrecimiento general de los sectores populares durante la década del noventa, con la implementación de políticas neoliberales que llevaron a alcanzar niveles históricos de desocupación. Posteriormente con la crisis de diciembre de 2001, y con la devaluación del año 2002, el costo de vida aumentó fuertemente y luego se acentuó un modelo nacional en el que se precarizó el empleo, dificultando el acceso a créditos para comprar y obtener las garantías necesarias para el alquiler.

Frente a este escenario económico y social “La escasez en la oferta pública de viviendas y su respuesta, la autoproducción de viviendas en villas --para vivir o alquilar- sin regulación estatal, sumado a la dinámica demográfica de las familias de menores recursos y su solidaridad para acoger a terceros con dificultades” (Roviralta, 2017)<sup>5</sup> sin duda favorecieron la densificación de las zonas informales de la Ciudad. De esta forma se generó, de acuerdo a Abramo (2003), un doble mercado inmobiliario en toda la Ciudad. Por un lado uno formal que ofrece productos para los estratos medio y alto que se

---

<sup>5</sup> Disponible en: <http://tejido.prosumia.la/urbanizacion-de-villas-sin-una-politica-habitacional/>



encuentran dentro de la economía formal, y otro informal que ofrece viviendas a los sectores de menores recursos. Estos sectores no se encuentran necesariamente imposibilitados a alquilar por su capacidad de pago, pero cuentan con un impedimento por no poder acreditar un ingreso en el mercado formal, o no tener garantes, y eso lleva a “dejar de lado a algunos grupos que no les queda otra opción que el alquiler en una villa” (Cravino, 2006: 241).

De esta forma surgen los inquilinatos como forma de ingreso a las villas, lo que también favorece un crecimiento de la población, porque poseer una habitación para alquilar significa para quienes tienen la posibilidad de construir en altura en su propia casa, una oportunidad de ahorro. Sin embargo, de acuerdo a Cravino “In the present time, newcomers to the slums do no longer become owners after a time of being tenants. The reason of this transformation in the processes of inhabiting slums is due to the inexistence of a housing market inside slums able to absorb the demand of tenants” (2011: 1).

Otro de los factores que incide en el crecimiento de las villas de la Ciudad es la riqueza relativa de la Ciudad de Buenos Aires en relación al conurbano, el interior y países vecinos, lo que explica que la población elija vivir en condiciones de informalidad dentro de los límites geográficos de la Ciudad. A ello se suma un sistema de transporte metropolitano incapaz de cubrir eficazmente la distancia entre el hogar y el lugar de empleo, lo que lleva a que las personas en condiciones de vulnerabilidad prefieran vivir en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde poseen mayor posibilidad de acceder al empleo, a la salud y a la educación que si permanecen en otros lugares del país.

Universidad de

Por su parte Cravino, en un trabajo referido al mercado informal de la vivienda en las villas identifica que las causas de crecimiento poblacional en las villas son “a) New generations born in the villages need more houses and territory. These families can only find a place to live in the same villa in which they were born (where their parents live) or in similar places. b) At the same time, the process of evictions of occupied houses was increased (in a legal or administrative way) in the last decade, while some retaining policies (such as hotel accommodation for the homeless) were dismantled (mainly because they did not reach the minimum conditions and lack the interest on behalf of the government) and better choices were not generated, but instead, it forced more people into the villas. c) The evictions of small and poorly organized “villas”, generated the same growth process in bigger ones, where the displaced stayed. d) The closure of many hotels, decision taken by the owners. The little government subsidies are just enough to rent a room in a villa, while there are hundreds of vacant houses property of the government. e) Maintaining migration networks, particularly from bordering countries (Paraguay and Bolivia) and Peru. f) The displaced from the city. That is, the families that could not maintain their house in the formal city (both owners and renters)” (2011: 6-7).

Si bien el surgimiento de las villas ha respondido en un primer momento a los procesos de urbanización de Argentina, su permanencia y crecimiento remiten a la persistencia de

la marginalidad y de la informalidad, constituyendo las modalidades del hábitat popular una solución habitacional socialmente producida frente a la ausencia de una respuesta eficiente del Estado para abordar esta problemática (Suárez, Mitchell, y Lépre, 2014). En estos procesos de informalización de los asentamientos, el rol de distintos actores se vuelve fundamental: el Estado con una posición errática respecto a la ocupación de tierras y a la población en villas, los propietarios privados que facilitan o se oponen fuertemente a estas prácticas, y el protagonismo de los sectores populares urbanos que se arriesgan a prácticas ilegales con el objetivo de acceder a la vivienda (Cravino, 2006).

Harvey (1997) interpreta la actividad política en la ciudad como un modo de negociar sobre el uso y control de los “mecanismos ocultos de distribución”, pero en este proceso de presiones las condiciones no son de igualdad. Los sectores populares urbanos no pueden modificar las reglas ni acceder a las viviendas del mercado o del Estado, por lo que solo pueden recurrir a la autoproducción de viviendas “deslizándose la legitimidad hacia prácticas que violan de hecho la propiedad de la tierra, pero que son toleradas por su lógica de necesidad. De esta forma logran un espacio propio en el campo de la vivienda, en donde el Estado actúa ex post, legitimando así el corrimiento del límite (aunque también puede hacerlo en el sentido inverso)” (Cravino, 2007: 147). La acción de los sectores populares se orienta a garantizar el acceso a la vivienda, apelando a la autoorganización como mecanismo de negociación, pero es el Estado quien puede o no reconstruir el campo y sus reglas del juego. Por eso en esta tesis el análisis se basa en el posicionamiento del Estado frente a la problemática de las villas de la Ciudad.

Para finalizar este primer capítulo, y para enfatizar la relevancia que este problema tiene, se debe destacar que de no abordarse correctamente por medio de una política pública integral destinada a las villas de emergencia, el crecimiento poblacional en las villas se seguirá perpetuando, tal como se puede observar en el siguiente gráfico que contiene proyecciones de población. De acuerdo a la fundación Tejido Urbano, las estrategias de abordaje selectivo de villas empleadas por parte del Gobierno de Horacio Rodríguez Larreta buscan cumplir con todas las necesidades de infraestructura e integración de una pequeña selección de la población que habita en villas para el año 2020. Sin embargo, otro enfoque sería solucionar una necesidad, por ejemplo garantizar cloacas, de la totalidad la población que vive en villas para el 2020, y hacer un gran acuerdo a partir del consenso con todo el arco político, con una política integral y a largo plazo que permita responder gradualmente a las distintas necesidades de todos los afectados.

El conflicto, de acuerdo a Roviralta (2017)<sup>6</sup>, que supone abordar de forma selectiva la cuestión de las villas, es que la población beneficiaria de las políticas de integración socio-urbana en las cuatro villas seleccionadas, que se estima en el orden de los 82.300 personas, equivale a la variación de la población en villas cuando finalice su gobierno. Es decir, terminadas las intervenciones realizadas por este gobierno, la población habitando en villas será la misma que la que vivía en esta condición cuando las mismas empezaron. De ahí la premura de tener un abordaje integral de la población con el derecho a la vivienda

---

<sup>6</sup> Disponible en: <http://tejido.prosumia.la/urbanizacion-de-villas-sin-una-politica-habitacional/>

vulnerado.

Gráfico 5. Proyección de crecimiento de la población en villas. Año 2016



**Proyección de crecimiento villas**

	2010	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
TECHO (82K) x IVC (3,3 x filia. v20)	163.587	274.352	299.043	325.957	355.294	387.270	422.124	460.115	501.526
Crecimiento anual (% histórico)	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%
Crecimiento anual (población)			24.692	26.914	29.336	31.976	34.854	37.991	41.410
Crecimiento acum. (población)			24.692	51.606	80.942	112.918	147.772	185.764	227.174
Villas Elegidas	30%	82.306	83.952	85.631	87.343	89.090	90.872	92.689	94.543
Tasa Crec. (+ reducida)	2%		2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
			1.646	1.679	1.713	1.747	1.782	1.817	1.854
			1.646	3.325	5.038	6.785	8.566	10.384	12.238
Villas Discriminadas	70%	192.046	209.330	228.170	248.705	271.089	295.487	322.081	351.068
Tasa Crec.	9%		9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%
			17.284	18.840	20.535	22.383	24.398	26.594	28.987
			17.284	36.124	56.659	79.043	103.441	130.035	159.022
Crecimiento proyectado			18.930	39.449	61.697	85.827	112.007	140.418	171.259

Fuente: Tejido Urbano.



Universidad de  
**San Andrés**

### 3. Marco teórico y diseño metodológico

A lo largo de los años las villas de la Ciudad de Buenos Aires y su población se han multiplicado a pesar de que los sucesivos gobiernos adoptaron estrategias distintas para abordarlas. Este trabajo busca indagar acerca de la implementación de los procesos de urbanización de villas en el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta (2015-2019). Específicamente, se propone identificar aquellos factores que facilitan o entorpecen el desarrollo de este proceso.

Persiguiendo este objetivo, en este capítulo se realiza un desarrollo sobre el abordaje metodológico de la tesis y a continuación, se analiza la literatura sobre la implementación en las políticas públicas. Se realiza un repaso sobre los enfoques *top down*, *bottom up* y gobernanza multinivel, buscando identificar aquellos factores que la bibliografía señala como importantes en la medida que afectan los procesos de implementación. Por otro lado se estudia la literatura sobre las políticas urbanas y se busca identificar las variables que los estudios de la política de integración socio-urbana señalan como críticas. Se busca ahondar en las distintas respuestas estatales en la implementación de políticas públicas de urbanización que resultan de la experiencia comparada, de modo de identificar posibles factores que afectan este proceso.

#### 3.1 Enfoque metodológico

Frente al avance en la implementación de políticas públicas de integración socio-urbana que presenta este caso, la pregunta de investigación que guía este trabajo es **¿Qué factores afectan o permiten el avance de los procesos de implementación de las estrategias y procesos de políticas de integración socio urbanas en las Villa 31 y 31 bis y la Villa 20?**. En la búsqueda de una respuesta a esta pregunta se intenta también conocer ¿cómo se estructura el proceso de implementación de la urbanización?, ¿qué estructura de creencias tienen los actores que diseñan la estrategia de intervención?, ¿qué falencias o dificultades se encuentran en las modalidades y en los cursos que sigue el proceso de implementación?

El estudio se centra en la etapa de la implementación, ya que de acuerdo a Harguindeguy esta es una “fase fundamental en cualquier análisis de política pública porque es el momento en que se plasman las ideas en hechos reales” (2013: 79). En la historia de la Ciudad de Buenos Aires mucho se ha planificado y legislado respecto de la urbanización de villas, pero la principal innovación que inspira esta tesis, es que comienzan a darse procesos concretos de intervención en las villas posteriores a la sanción de las leyes. El inicio de las obras genera un especial interés en el análisis de la efectiva implementación de esta política pública. Las investigaciones de Pressman y Wildavsky (1984) dejaron en evidencia que muchas veces existen fallas entre el momento en que se diseña una política

pública y el momento en que la misma se lleva a la práctica, por eso lo que se quiere estudiar en este trabajo es la implementación de la política pública.

El objetivo general es **indagar qué factores han promovido u obstaculizado el avance del proceso de implementación de las estrategias de urbanización de villas en la CABA**. Con el propósito de reconocer los distintos factores que pueden contribuir al entendimiento del proceso estudiado en esta tesis, se relevarán y analizarán algunas experiencias internacionales que han sido abordadas por la bibliografía especializada.

Los objetivos específicos son:

- Analizar las estrategias de intervención durante el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta en las Villa 31-31 bis y la Villa 20.
- Identificar las dificultades que tiene el Estado al momento de implementar su estrategia de integración socio-urbana y describir cómo logra, si lo hace, anteponerse a las mismas.
- Identificar qué características del contexto político-institucional facilitan u obstaculizan el desarrollo de las estrategias de urbanización.
- Analizar la incidencia que tienen sobre los procesos de urbanización analizados la legitimidad, el grado de cohesión y el nivel de participación de las organizaciones sociales de las villas; la coordinación institucional; y el sector inmobiliario.

Para lograr estos objetivos se realiza un estudio de caso de la estrategia de intervención en villas y asentamientos durante el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta. Se ha comenzado este proceso sobre cuatro villas en la Ciudad de Buenos Aires (Villa 31 y 31 bis, Villa 20, Rodrigo Bueno y Villa Fraga) que comprenden el 28% de la población total que vive en estas condiciones en la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo para el análisis de este trabajo se toman como unidades de observación la implementación de los procesos de urbanización en la Villa 31 y 31 bis y la Villa 20.

### 3.1.1 Unidades de observación

Dentro de esta tesis se utilizarán como unidades de observación la Villa 31 y 31 bis y la Villa 20. Ambas villas se encuentran en el desarrollo de la implementación de los procesos de integración socio-urbana junto con la Villa Fraga y la Villa Rodrigo Bueno. La selección de estas dos villas, tiene que ver con diversos factores.

En primer lugar estos dos barrios cuentan distintos organismos estatales que intervienen y lideran la urbanización. Por un lado se encuentra la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISYU) que es la encargada de intervenir en el proceso de urbanización de la Villa 31 y 31 bis, que fue creada a tal fin durante la gestión de Horacio Rodríguez Larreta.

Por el otro lado se encuentra el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) que tiene la competencia en el resto de las villas, incluida la Villa 20. Entre ésta, la Villa Fraga y la Villa Rodrigo Bueno, la selección de la Villa 20 responde a motivos de cercanía y mayor posibilidad de acceder a información, entrevistas y datos, además de ser la única en proceso de urbanización que se encuentra en el sur de la Ciudad. Dado que en esta tesis se estudiarán procesos de implementación de la política se considera relevante analizar la variante en el organismo responsable de llevar adelante la misma y analizar si el mismo incide en este proceso. Cabe destacar que el grado de avance entre los dos casos es diferente. La Ley de urbanización de la Villa 20 se sancionó en noviembre de 2016, y el avance de las obras tenía un especial interés por parte del Gobierno de la Ciudad, dada la realización de los juegos olímpicos de la juventud. En cambio, la urbanización de la Villa 31 y 31 bis, obtuvo sanción en diciembre de 2018, aunque venían llevándose adelante fuertes intervenciones en la misma desde que inició la gestión.

Por otro lado, se identifica que el sector privado inmobiliario tiene interés en el desarrollo de las zonas en las que estas villas se encuentran. De hecho el avance de los procesos de implementación de integración socio-urbana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han estado atados a uno o más proyectos que tienen que ver con el desarrollo de iniciativas inmobiliarias. El proyecto de reurbanización de la Villa 20 se vinculó a la construcción de la Villa Olímpica (parte de la cual se prevé que será vendida tras la finalización de los juegos olímpicos de la juventud) y al desarrollo de futuros proyectos inmobiliarios en terrenos que quedaron zonificados como urbanizaciones futuras. En el caso de la Villa 31 y 31 bis, los proyectos que trajo aparejados fueron la venta de los terrenos del Tiro Federal con la posterior construcción del Parque de la Innovación y la edificación de torres sobre la Av. Libertador, además del fallido cambio de traza de la Autopista Illia y algunos lotes sin proyecto asociado que están previstos en la Ley N°6129, sumados a proyectos de ley de enajenación de los mismos. Los otros dos procesos de implementación de procesos de integración socio-urbanos que están teniendo lugar en la Ciudad son: el del Playón de Chacarita, vinculado a la extensión de la Av. Triunvirato y al cambio de zonificación para poder construir torres en las cercanías, y la urbanización de la Villa Rodrigo Bueno directamente acompañado por el convenio urbanístico para construir Solares de Santa María, un nuevo barrio de lujo en la ex Ciudad Deportiva de Boca. Todos estos proyectos tienen en común la modalidad de asociar proyectos muy necesarios, como los son las reurbanizaciones u obras de infraestructura, con el fomento de negocios inmobiliarios muchas veces ajenos a las necesidades de los habitantes de las villas.

En tercer lugar, ambos casos de investigación tuvieron diferentes grados de participación social. Este es un aspecto relevante a analizar, puesto que los niveles de conflictividad a priori han sido diferentes. En el caso de la Villa 31 y 31 bis se observa a priori un mayor nivel de oposición vecinal en relación al proyecto, sobre todo vinculado al temor del



desplazamiento y los procesos de gentrificación<sup>7</sup>. Cabe destacar que esta Villa ha sido altamente combativa a lo largo de la historia y ha logrado mantenerse aún cuando contiene los terrenos más codiciados en toda la Ciudad. Esto se encuentra vinculado al nivel de organización de los actores. Por su parte la Villa 20 ha contado con una fuerte participación de parte de actores vinculados al Gobierno en la construcción de consensos, como el Legislador Sahonero que fue residente de la Villa, y su padre que es un referente en el barrio. Estos distintos niveles de participación y conflictividad pueden asociarse al punto anterior, es decir, al miedo que los vecinos poseían a la hora de pasar a integrar, fruto de la urbanización, la ciudad formal y que tengan lugar procesos de gentrificación.

En este trabajo se realiza un relevamiento y análisis de distintas estrategias de intervención en los procesos de integración socio-urbana. A partir de ellos, se busca identificar distintos factores que explican los avances o retrocesos en la implementación de los procesos de urbanización. Con tal propósito se realizaron entrevistas en profundidad<sup>8</sup> a los actores involucrados en los casos de las Villa 31 y 31 bis y la Villa 20 (tanto a funcionarios del gobierno como a referentes de los grupos sociales de las villas a urbanizar) con el objetivo de identificar y tener las perspectivas de quienes participan y quienes se resisten. Se pretende con ello conformar un mapa de posicionamiento de los actores y lograr identificar cómo se construyó la estrategia que permitió la implementación de la urbanización en estas villas.

### 3.2 Marco teórico-conceptual para el análisis de la implementación de políticas públicas

La importancia y el motivo por el cual este estudio se centra sobre la implementación de las estrategias de urbanización tiene que ver con que, tal como lo evidenciaron Pressman y Wildavsky, se ha teorizado que las fallas en los programas gubernamentales pueden aparecer “entre el momento en que era creado por los políticos y el momento en que la administración empezaba a aplicarlo” (Harguindeguy, 2013: 80). Sin duda esto vuelve centralmente interesante esta etapa de las políticas públicas. Según Subirats “El análisis de la implementación de las políticas públicas es probablemente el que mejor refleja la complejidad y riqueza de matices de las mismas. Esta fase del «policy cycle» conecta directamente a los actores públicos del Acuerdo de actuación Político Administrativo, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios (beneficiados o afectados). Así, en esta etapa, es esencial analizar la interacción entre actores a fin de comprender el buen o mal funcionamiento de una política pública en la práctica” (2008: 179).

---

<sup>7</sup> Se entiende por gentrificación a la reestructuración espacial de una determinada área urbana, lo cual implica el desplazamiento de los residentes de bajos ingresos que habían vivido en estos espacios (Glass, 1964; Clark, 2005).

<sup>8</sup> Ver Anexo 1 (Guía de entrevistas)

En este sentido, el Estado ha tenido sucesivas tomas de posición respecto de la cuestión de las villas y asentamientos informales. Sin embargo, aún cuando desde el retorno de la democracia se ha buscado integrarlas (como se verá en el capítulo histórico con marchas y contramarchas), no se ha llegado a radicarlas llevando adelante políticas que implementen una batería de herramientas en ese sentido, y logren su efectiva integración a la ciudad formal. Este apartado busca analizar cuál ha sido el paradigma que predomina en las políticas de urbanización y qué problemas ha detectado tanto la literatura de la implementación en general como aquella focalizada en el análisis de políticas urbanas, para luego centrarse en las estrategias de urbanización de villas puntualmente. De esta forma se intenta establecer un marco teórico referido a los problemas que se encuentran en los procesos de implementación de políticas de urbanización de villas.

La implementación refiere al proceso de llevar adelante y lograr alcanzar los objetivos de una política pública. Claro que ésta debe ser preexistente a la implementación. Según Hill y Hupe (2002: 5) las políticas públicas son un medio para un fin, en las que los funcionarios políticos proveen un objetivo y es tarea de los administradores desarrollar los instrumentos adecuados para alcanzarlo. En palabras de Mazmanian y Sabatier “Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, ‘structures’ the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts – both intended and unintended – of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute” (1983: 20–1).

La bibliografía de la implementación discute cómo es que la misma se lleva adelante y qué inconvenientes suelen surgir durante la misma. Por eso es relevante llevar adelante un repaso de los distintos enfoques referidos al proceso de implementación.

### 3.2.1 El enfoque Top down

En primer lugar se encuentra el enfoque *top down* de las políticas públicas cuyos padres fundadores son Pressman y Wildavsky. Según ellos, las políticas deben incluir tanto metas, como los medios para alcanzarlas (1984), y suscriben a la idea de la teoría causal como intención detrás de la implementación de una política pública. Su estudio estaba centrado en que el éxito en la cadena de implementación dependía de los marcos normativos y suponían que éstos alcanzaban para garantizar el cumplimiento de la política. Ellos plantean que los conflictos que surgen en la implementación pueden deberse a que “cuanto más larga es la cadena de mando, más eslabones pueden fallar y



más alto es el “déficit de implementación” (Harguindeguy, 2013: 82). Uno de los factores que entonces cobra relevancia es la cantidad de actores involucrados en la política y cómo estos conllevan mayores riesgos de la aparición de efectos distintos a los esperados.

Para Pressman y Wildavsky, la solución a este inconveniente venía dada por cuatro puntos centrales: reducir la cantidad de decisiones críticas que puedan cambiar el curso de un programa gubernamental; por otro lado, reducir la cantidad de participantes para limitar los fallos potenciales; en tercer lugar tener en cuenta las preferencias del núcleo duro de los participantes; y por último considerar la intensidad de las preferencias de cada participante. Es decir, estos autores le otorgan un carácter central a los actores involucrados en los procesos de implementación identificando a este factor como el origen de las fallas o a los “déficits de implementación”.

Sin embargo y teniendo en cuenta que las políticas públicas muchas veces precisan ser abordadas desde distintas áreas y tomar un enfoque integral respecto de las problemáticas que abordan, Van Meter y Van Horn (1975, 445-488) realizan un aporte muy relevante a los estudios de implementación *top down* al plantear que “el proceso de implementación tiene más probabilidad de ser exitoso si (...) es integrado” (Harguindeguy, 2013: 83), cuenta con un alto nivel de consenso en relación a los objetivos de la política y los cambios que las nuevas políticas introducen son marginales. Para estos autores las condiciones de éxito de una política están dados por: objetivos precisos, recursos e incentivos disponibles, relaciones intergubernamentales fluidas, control y contacto de los órganos de implementación con los decisores políticos, un contexto político, económico y social propicio y por último actores de campo que comprendan y estén comprometidos con el objetivo de la política (Harguindeguy, 2013). Es relevante señalar que Harguindeguy retoma a Van Meter y Van Horn y plantea que para alcanzar el éxito en la implementación las relaciones intergubernamentales se vuelven centrales, es decir, “tiene que haber una cierta coordinación entre los diferentes escalones político-administrativos” (Harguindeguy, 2013: 83).

También desde este enfoque, los aportes de los “juegos de implementación” de Bardach (1977) son relevantes para comprender las dificultades en la implementación de las políticas públicas. El autor menciona distintos tipos de juegos que pueden configurarse en el proceso de implementación, cada uno de los cuales presenta distintas variantes. En primer lugar, el juego de “desviación de los recursos” refiere a la mala administración de los recursos, e incluye distintas variantes: “el dinero fácil”, “el presupuesto”, “la vida relajada” y “el comedero de cerdos”. En segundo lugar identifica el juego de “desplazamiento de objetivos”, con sus variantes “apilamiento”, “disponibilidad”, “el mejor postor” y el “mantenimiento de la paz”. Por otro lado describe el juego de “resistencia a los controles”, que cuenta con sus variantes de “palabrería”, “resistencia masiva”, “entropía social” y el “juego de la gestión”, todas muestras de que los administradores de la política afectan el proceso de implementación.

Dentro de los juegos planteados por Bardach, el juego de “malgastar energías” cobra principal relevancia, incluyendo sus variantes de “tenacidad”, cuando los administradores no quieren cambiar comportamientos bajo ningún concepto, o en la variante del “territorio” que tiene lugar cuando distintas áreas tienen que colaborar, pero ninguna está dispuesta a perder terreno, por lo que se mantiene una disputa de poder entre los actores, áreas o gobiernos involucrados. Algo similar ocurre con el juego “no es problema nuestro” que ocurre cuando algunos administradores no quieren involucrarse en un programa porque consideran que no es parte de sus atribuciones (Harguindeguy, 2013: 85). En esta familia de juegos también se encuentra el del “intruso”, y el de la “fama”.

Es decir, para Bardach la implementación constituye un proceso político que para que sea exitoso precisa un guión claro, pero también componer constantemente el juego y las distintas variantes que el mismo adopta. Algunos de los juegos y lógicas que él describe, han imperado en los procesos de urbanización de villas en la Ciudad de Buenos Aires como se profundizará más adelante. Durante el periodo 2007-2015 los partidos que gobernaron la Ciudad y el país han sido antagónicos, y eso ha traído dificultades en los procesos de urbanización dado que muchas de las tierras en las que se ubican las villas son terrenos fiscales de propiedad del Estado Nacional y no se han dado políticas públicas coordinadas entre las jurisdicciones con el fin de avanzar en políticas de integración socio-urbana. Por su parte, de acuerdo a algunas entrevistas realizadas en el trabajo de Fiori, Riley y Ramírez sobre el programa Favela Bairro, la integralidad en los abordajes también genera disputas de poder entre los actores intervinientes del sector público: “to achieve internal integration within the public sector is very complex; there are many conflicts which basically boil down to conflicts of power”, while according to another, “... what exists is the idea of integration but there is resistance to it at all levels and nobody has been able to break down the barriers that prevent true integration” (2001: 53).

Según Malgalhaes y Di Villarosa “dos precondiciones fundamentales para el buen desempeño de cualquier programa son: poseer legitimidad, constituida con base en una demanda social madura, y un contexto político institucional favorable” (2012: 109). Es este sentido Mazmanian y Sabatier (1983) identifican tres categorías de variables independientes que afectan los procesos de implementación. En primer lugar las variables estructurales, con sus determinantes: la tecnología necesaria para abordar un problema, la diversidad de comportamientos de la población objetivo, su peso relativo y el alcance del cambio de comportamiento necesario (cuando mayor sea el cambio necesario, más alto el coste de la política).

En segundo lugar los autores destacan la relevancia de las variables institucionales, que “son las que inciden en la capacidad de la ley y de sus reglamentos para ajustarse al problema” (Harguindeguy, 2013: 86). Estas varían según la claridad y la coherencia de los objetivos de la política; la presencia de una teoría causal, identificándose qué es lo que se quiere conseguir y de cómo se lo quiere conseguir; la financiación; la claridad en las normas de jerarquía en y entre las diferentes instituciones involucradas; las reglas en la toma de decisión; el reclutamiento de los agentes públicos; y por último la regulación

del acceso de los actores externos al proceso de implementación. En este sentido una marcada voluntad política, acompañada de presupuesto y normas institucionales claras se vuelven aspectos importantes para una efectiva implementación de una política pública.

En tercer lugar, Mazmanian y Sabatier (1983) identifican como variables que afectan la implementación a las no institucionales, que están compuestas por las condiciones sociales del entorno; el interés de los ciudadanos; la actitud de los grupos organizados; el compromiso de los agentes públicos externos al programa; como así también el compromiso de los agentes involucrados en el programa. Estos autores si bien se encuentran dentro de la teoría *top down*, usan una metodología en la que identifican factores que pueden causar dificultades en la implementación y deben ser tenidas en cuenta para controlar este proceso (Hill y Hupe, 2002: 50).

Para cerrar este recorrido por la literatura *top down*, Elmore (1978:195) sintetiza cuatro principales ingredientes para lograr una efectiva implementación: 1) tareas y objetivos específicos que evidencian el tema del que se ocupa la política, 2) un plan gerencial que asigne tareas a las subunidades, 3) evaluación de objetivos y de la performance de las subunidades, y 4) un sistema de control y sanciones que logre hacer que las subunidades rindan cuentas.

Este enfoque plantea un proceso de política pública con una serie de etapas secuenciales y sucesivas que van desde la articulación vía formalización e implementación a la evaluación. El enfoque *top down* ha sido criticado por asumir que no solo es deseable sino posible un control jerárquico o programación de la implementación, con el propósito de evitar las posibles desviaciones causadas por los burócratas. Los distintos autores mencionados reconocen de diferentes maneras las dificultades que se presentan en la implementación, y los aspectos que deben estar presentes para que estos procesos sean exitosos. La principal variable emergente de este enfoque refiere a la claridad en la dirección de las políticas públicas, para que las mismas puedan ser exitosas en su implementación. Para los autores es la claridad y buena relación entre la capa dirigenal, con todo lo que ésta conlleva (control, recursos, fluidez en los intercambios, contextos favorables a nivel institucional, etc) lo que favorece el éxito en la implementación de las políticas. Este enfoque plantea condiciones necesarias pero no suficientes para el éxito en la implementación: la adecuación al modelo causal de las políticas públicas, el compromiso, el grado de acuerdo de los actores que intervienen, el liderazgo y el control. Claro que estas condiciones se ven afectadas por la cantidad de actores involucrados así como por la complejidad de los escenarios de implementación que afectan la implementación de las políticas públicas y vuelven más necesarios los mecanismos de control y un efectivo acuerdo y compromiso del liderazgo en el cumplimiento de la política pública. La limitación reconocida en este enfoque es que supone la existencia de objetivos “claros y consistentes” en la formación de la política, y al estar tan centrado en ellos descuida las acciones y estrategias de otros actores tales como organizaciones particulares, actores independientes y burócratas.

### 3.2.2 El enfoque Bottom up

El enfoque de análisis *bottom up* de las políticas públicas destaca el rol que tienen los burócratas de campo en los procesos de implementación de las políticas públicas. Sobre ellos Linder y Peters (1987: 463-465) se preguntan si realmente los burócratas de base tienen tanto poder como para reorientar una política pública.

Según Lipsky la implementación no termina en los despachos de la administración, sino que por el contrario continúa en la calle a través de los funcionarios que se enfrentan en persona a los problemas. “El rol de los empleados de línea en la elaboración de políticas públicas se basa en dos características asociadas a su lugar de trabajo: niveles relativamente altos de discrecionalidad y autonomía relativa respecto a la autoridad organizativa” (Lipsky, 1996: 281) Según este autor, que es considerado el padre del enfoque *bottom up*, las decisiones de los burócratas de base, las rutinas que establecen, las formas en las que se manejan frente a las incertidumbres y presiones, en efecto se convierten en las políticas públicas que los mismos llevan adelante.

Siguiendo esta idea Barret y Fudge (1981) afirman que el éxito de un proceso de implementación “depende de la capacidad de los agentes superiores para ganarse la benevolencia de los subalternos negociando, imponerse a los subalternos por la fuerza y/o manipular a los subalternos por el chantaje” (Harguindeguy, 2013: 90). Aún cuando estos autores se enmarcan dentro del enfoque *top down*, reconocen la necesidad de que exista una buena relación a nivel horizontal entre los decisores y los burócratas de ventanilla. Sobre esto, Lipsky plantea que es frecuente que los trabajadores no compartan las perspectivas y las preferencias de sus superiores “y, por tanto, no es posible pensar que estén trabajando en la misma dirección establecida por la organización” (1996: 285), pero estas discrepancias no deben buscarse en el fracaso del cumplimiento de normas sino en la propia estructura de los puestos de trabajo en los que aparecen los intereses antagónicos. Según Lipsky lo que ocurre es que muchas veces las burocracias involucradas en la implementación suelen tener un elevado grado de conocimiento especializado sobre alguna política, y por ende, preferencias que los pueden llevar a desarrollar cierta discrecionalidad en la implementación. Además “los trabajadores de base pueden castigar a los supervisores que no se comporten adecuadamente con ellos a través de la no ejecución de ciertas tareas, trabajando el mínimo o bien siguiendo estrictamente lo estipulado” (Lipsky, 1996: 294). En este sentido, la lógica de la influencia asociada a la cadena de autoridad y a la consecución de objetivos compartidos por todos los involucrados en la implementación de la política debe ser puesta en duda, sobre todo en los casos en los que las relaciones entre los empleados de base y los gerentes son conflictivas y de mutua dependencia. Por eso Elmore (1978: 217-218) plantea la implementación como una etapa de conflicto y negociación, en donde las decisiones reflejan las preferencias y recursos de los participantes.

Es decir este enfoque se centra en la complejidad que puede presentar la relación entre los decisores de las políticas públicas y los burócratas de ventanilla o de calle que son los que efectivamente las implementan. Por su parte, estas relaciones se ven atravesadas por circunstancias políticas, por burocracias que puedan heredarse de gobiernos anteriores con otro color político y que, luego de un cambio de gobierno, deben responder a otro partido político en el poder. También puede ocurrir que las burocracias de ventanilla sean especializadas en la temática sobre la que trabajan y no coincidan con la orientación que los decisores llevan adelante. Por último la relación entre las burocracias y los decisores de políticas se enmarcan también en relaciones laborales que pueden presentar conflictos que afectan el desarrollo de la tarea de las burocracias de ventanilla y por ende la implementación de las políticas públicas. Este enfoque se centra entonces en el rol del burócrata de ventanilla, y el poder de discreción que el mismo tiene a la hora de implementar políticas públicas.

### 3.2.3 Gobernanza Multinivel

Los enfoques *top down* y *bottom up* constituyen modelos estilizados que han contribuido a poner en el centro de la discusión académica y política la relevancia de la implementación. Sin embargo, en la práctica se encuentran muchas veces modelos “híbridos”. Dada la complejidad que presentan los procesos de implementación, la literatura comenzó a orientarse a la utilización de abordajes que mezclan los enfoques *top down* y *bottom up*. En ese contexto comenzaron a surgir autores que realizaron nuevos aportes. Entre ellos se encuentra el planteo de Scharpf (1978) que destaca que la formulación y la implementación de la política pública son inevitablemente el resultado de las interacciones entre una pluralidad de distintos actores con diferentes intereses, objetivos y estrategias (Hill y Hupe, 2002: 59). En este mismo sentido, Ripley y Frankiln señalan “Implementation processes involve many important actors holding diffuse and competing goals who work within a context of an increasingly large and complex mix of government programs that require participation from numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control” (1982: 9). Estos autores se enfocan en las dificultades que presenta la implementación sobre todo en diseños institucionales federales, aunque su descripción puede utilizarse para políticas que sean locales, teniendo en cuenta que las políticas públicas requieren de la coordinación de distintos actores al interior del Estado, pero también por fuera del mismo.

Teniendo esto en cuenta, Hill y Hupe (2006) retoman el enfoque de Ostrom (1999) y su teoría del modelo “nested games” que enfatiza la interrelación entre las decisiones. Según este planteo la estructuración de los procesos de políticas públicas consiste en racimos de actividades, actores y situaciones. Las “capas” administrativas formales no excluyen la posibilidad de que otros actores, no necesariamente legítimos, se conviertan en parte integrante del proceso de formulación e implementación de una política pública. Es decir, este enfoque tiene en cuenta que la acción inmersa en una sociedad, coexiste con actores



“reales” que participan del proceso. Para explicar este complejo entramado, Ostrom recurre al marco teórico de la gobernanza multinivel planteando una distinción en el proceso de la política pública entre: la gobernanza constitutiva (que refiere al marco de reglas que afectan las actividades operativas), la dirección (que abarca el nivel de las decisiones de las autoridades) y la gobernanza operativa (que explica el mundo de la acción).

Se contraponen con los enfoques *top down* y *bottom up* de la política pública planteando que éstos se ocupan de los esfuerzos para aumentar la capacidad para dirigir el proceso de la política, ya sea desde abajo (*bottom up*) o desde arriba (*top down*). Pero el enfoque de la gobernanza multinivel plantea “design issues about how, and by whom, the overall structure and content should be determined may differ from issues about arrangements to determine the detailed policy process, while each again may differ from the concerns about the discretionary behaviour of practitioners. All are connected, but there are many options about how these connections may be made” (Hill y Hupe, 2006: 571). El concepto de gobernanza busca incorporar una comprensión completa de los distintos niveles de acción y tipos de variables que pueden influir sobre la performance de las políticas (O’Toole, 1986).

Cabe destacar la importancia que tienen para este enfoque los actores en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Según Ostrom un actor es individual o corporativo y sus acciones son comportamientos subjetivos que tienen un significado instrumental (1999: 43). Según Hill y Hupe (2004) si se toma el modelo de la gobernanza para analizar una determinada política pública, lo principal es responder a la pregunta ¿quién o quiénes son los actores gobernantes?

De acuerdo a Subirats la implementación es un conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que pertenecen al Acuerdo de actuación Político-Administrativo. Para este autor, la implementación a diferencia de la etapa de programación, es un proceso que “se caracteriza siempre por las interacciones entre actores públicos y privados. Estos intercambios acostumbra a generar negociaciones en las que, en ocasiones, organizaciones no gubernamentales o grupos de presión sectoriales son los intermediarios de los intereses y posiciones de los actores sociales” (Subirats, 2008: 181). En este sentido, el peso económico, político y social de los grupos objetivos se vuelve muy importante ya que es a partir del mismo que se puede ejercer influencia sobre el posicionamiento del Estado referido a un tema.

Es importante recalcar el rol de los grupos objetivos, que son aquellos que originan el problema público a resolver, los beneficiarios finales y los actores a los que la implementación de la política pública impacta de manera indirecta, ya sea positivamente o negativamente. Hay condiciones estructurales que afectan los juegos en los que participan los distintos actores. “La posición de los grupos objetivo en el interior de una política pública seguirá estando fuertemente (pre) determinada por su poder político, económico o social (...) En definitiva, si bien es cierto que las políticas públicas y el juego

de actores tienen como objetivo resolver problemas públicos, sería ilusorio pensar que a través de estas políticas pueden eliminarse totalmente las causas y situaciones estructurales presentes en dichos problemas” (Subirats, 2008: 206).

De esta forma Subirats refiere al institucionalismo centrado en los actores analizando “los productos de una política pública en función de las estrategias de los actores públicos y privados, de los recursos que dichos actores movilizan para hacer valer sus intereses y derechos y en base a los obstáculos y oportunidades derivados de las reglas institucionales, tanto generales como propias” (2008: 235).

En definitiva, el enfoque de la gobernanza multinivel, excede la problemática interna del propio Estado en relación a los procesos de implementación de política pública, ya que reconoce el rol que los actores públicos y privados tienen. Éstos pueden ser los actores originadores de los problemas que se buscan resolver, como así también actores que pueden no ser destinatarios de la política, pero en los procesos de implementación cobrar relevancia porque sufren o se benefician de forma indirecta del accionar del Estado. Este enfoque presta especial atención al entramado de intereses, públicos y privados, que pueden afectar la implementación de la política pública. Dando cuenta que éstos tienen tanta relevancia para el éxito o fracaso de la implementación de una política, como los decisores y burócratas de ventanilla.

### 3.2.4 Enfoques de implementación: ¿qué hemos aprendido sobre los factores que afectan el curso de los procesos de implementación?

De acuerdo al repaso bibliográfico llevado adelante por Hill y Hupe, los factores que afectan los procesos de implementación se pueden categorizar entre los siguientes: “policy characteristics; policy formation (in much of the literature seen as efforts to structure policy from the ‘top’); issues about ‘layers’ in the policy transfer process, or what we call ‘vertical public administration’; factors affecting the responses of implementation agencies (their organization, their disposition, and so on) – these may be subdivided into issues about the overall characteristics of the agencies and issues about the behaviour of front-line (or street level) staff; horizontal inter-organizational relationships (relationships between parallel organizations required to collaborate in implementation); the impact of responses from those affected by the policy; and wider macro-environmental factors” (2002: 123).

Es decir, la bibliografía referida a la implementación de las políticas, tanto la que suscribe al enfoque top down como así también al enfoque *bottom up* y de gobernanza multinivel, reconoce la complejidad que tienen la elaboración/formulación e implementación de las políticas públicas, como así también la gran cantidad de variables que interfieren en la misma. La coordinación entre las distintas etapas de las políticas públicas, sobre todo en

el caso de los procesos de urbanización, es compleja y central de acuerdo a la bibliografía que estudia estos procesos.

Por otro lado, también es recurrente en los distintos enfoques que abordan la implementación de la política pública el rol central que tienen los distintos actores. Principalmente, como se verá a continuación, la bibliografía sobre los procesos de urbanización reconoce un alto grado de participación vecinal de los barrios vulnerables en el diseño y la implementación de este tipo de políticas como un factor central para el éxito en la integración socio-urbana de las villas. Otro actor que aparece recurrentemente en la bibliografía es el sector privado, y su rol como parte integrante en estas políticas. Si bien la bibliografía lo señala como un aliado necesario para desdibujar la frontera entre la ciudad formal e informal, también se destaca que, como es natural, este sector tiene intereses que no necesariamente responden a lograr la integración socio-urbana, sino que buscan contar con la inclusión de nuevos terrenos al mercado inmobiliario. Este marco vuelve sensiblemente importante la atención sobre el rol de este sector en los procesos de urbanización que aquí se analizan.

### 3.3 Factores relevantes que inciden en la implementación de políticas de urbanización e integración socio-urbana

Así como se ha llevado adelante un recorrido teórico vinculado a la bibliografía de la implementación, de modo de identificar distintas variables que la misma señala como causales de fallas o dificultades en la implementación de políticas públicas, este apartado busca hacer un recorrido sobre la bibliografía relacionada a la implementación de políticas de urbanización, y de integración socio-urbana en particular, de modo de identificar también de forma más específica qué factores inciden en las mismas.

A continuación se presentan aquellos factores que son recurrentes en la bibliografía que estudia casos internacionales de urbanización y/o integración socio-urbana, de modo de dar un encuadre al posterior análisis de nuestro caso de estudio.

#### 3.3.1 Grado de coordinación horizontal y vertical en el abordaje de las políticas de urbanización

Uno de los aspectos más recurrentes en la bibliografía referida a los procesos de urbanización de villas destaca la relevancia de comprender que para llevar adelante una efectiva integración socio-urbana, no se pueden solamente construir viviendas, sino que se trata de hacer ciudad, y para ello el abordaje debe ser integral, incluyendo actores de distintas áreas de gobierno, lo que efectivamente requiere coordinación. En este sentido



es importante señalar que Acuña y Repetto (2006) plantean que la coordinación institucional presenta problemas tanto de modo horizontal como vertical, debido a la naturaleza sectorial y compartimentada del Estado. Siguiendo a los autores, se entiende por coordinación horizontal a la coordinación entre agencias burocráticas diferentes del mismo Estado, a las distintas áreas del mismo. Este tipo de coordinación exige construir una visión compartida sobre el problema social a abordar, y la forma de hacerlo evitando superposición de acciones. Por otro lado, la coordinación vertical refiere a la capacidad de acción estatal interjurisdiccional, entre distintos niveles de gobierno.

Según un informe del BID referido a las lecciones aprendidas en Brasil sobre los procesos de urbanización de favelas, “La calidad de un programa de urbanización depende de su capacidad para ofrecer no sólo una vivienda en buenas condiciones técnicas de uso, sino también otras facilidades, como transporte público, disponibilidad de infraestructura, equipamientos sociales, saneamiento, comercio, etc. La existencia de estas condiciones está bastante vinculada con la toma de decisiones políticas y programáticas de los gobiernos” (Malgalhaes y Villarosa, 2012: 1). Es decir, las estrategias de urbanización deben contener toda una batería de políticas públicas que deben desplegarse a la hora de intentar promover una integración socio-urbana, que tienen componentes urbanísticos y arquitectónicos, pero también de planificación urbana y social. Esto exige una coordinación entre las distintas áreas de gobierno, que además no necesariamente están vinculadas a los temas de gestión social, como el espacio urbano o el transporte. “Existe consenso entre los especialistas en que el éxito físico/urbanístico de los programas de urbanización de asentamientos precarios está condicionado a un objetivo que contemple de forma integrada todos los aspectos sectoriales, como transporte y movilidad, saneamiento, vivienda y regularización de tierras, tratamiento de los asuntos medioambientales y sociales” (Malgalhaes y Villarosa, 2012: 9).

El abordaje integral e intersectorial se presenta central en todo el proceso de la política pública, y se vuelve necesario que las secretarías sociales estén involucradas desde la fase de diseño del programa hasta su implementación, sobre todo para no incurrir en un abordaje netamente urbanístico sobre una cuestión que si bien tiene un aspecto urbano, involucra a la población más vulnerable de las ciudades, los pobres urbanos. Malgalhaes y Di Villarosa sostienen que “El éxito de un programa o proyecto está condicionado por la capacidad de gestionar conexiones intersectoriales, que pueden presentarse con tiempos políticos y responsabilidades específicos. Si el rol de los cuadros técnicos y políticos en la dirección de los procesos es relevante, éste es especialmente fundamental en la ejecución de acciones intersectoriales. En este caso, entender la necesidad de actuar en conjunto y el compromiso con el mismo fin son fundamentales para el éxito de las acciones” (2012: 100).

Por otro lado, Fiori, Riley y Ramírez en su estudio sobre el programa Favela Bairro destacan la necesidad de un enfoque intersectorial para lograr una verdadera mejora en la calidad de vida en los residentes de los barrios vulnerables. De acuerdo a su estudio, “only education and income generation initiatives can ensure social development and

integration” (2001: 52). Sin embargo estos mismos autores reconocen la complejidad que significa tener un abordaje tanto físico como social, y detallan las dificultades que aparecen en algunas entrevistas que los mismos realizaron en su investigación: “Indeed, according to the Manager of Favela Bairro, (...) the previous clientelistic way of working with favelas has created little interest in, or capacity for, new approaches to social development. As a result, whilst Favela Bairro projects are multisectoral in their combination of the physical and the social, they still reveal a heavy bias toward the physical. That bias is also further reinforced during project implementation when the complex projects are implemented in difficult environments, creating a set of pressures and constraints that militate against lengthy and difficult processes of social development, and instead give architects and engineers control over the final shape of each project” (Fiori, Riley y Ramírez, 2001: 52).

Un enfoque referido a la importancia de la combinación de abordajes sociales y arquitectónicos en los procesos de urbanización, es el estudio que realiza Fiori (2014) sobre los casos del Gimnasio vertical de Caracas, la Librería Santo Domingo y el Metrocable en Medellín, las intervenciones de Teddy Cruz en la frontera entre Tijuana y San Diego y el Complejo da Mangueira en Río de Janeiro. Este autor analiza diversos casos en muchas ciudades del mundo en las que se ha desarrollado un despliegue de infraestructura de calidad en los bordes de los barrios informales, de forma de conectar la ciudad formal e informal y generar integración social por medio de la arquitectura. Lo que plantea este autor es que poniendo el esfuerzo del Estado en infraestructura de calidad a nivel cultural y deportiva en los bordes de los barrios más vulnerables, se puede generar una vinculación sobre todo desde el punto de vista de la integración de la población del interior de las villas y de fuera de ellas. Sin embargo, estos despliegues no trabajan tanto sobre la inclusión social de los más vulnerables, aunque si buscan una integración con el resto de la ciudad.

De acuerdo al caso de urbanización estudiado por el Observatorio de Ciudades Inclusivas en Belo Horizonte, “El principal obstáculo encontrado ha sido la tendencia a diseñar políticas sectoriales, con la consecuente falta de abordaje integral de las distintas actuaciones, lo que se traduce en una programación presupuestaria deficiente y en dificultades en la evaluación de los resultados de las intervenciones. Vencer la cultura sectorial se ha convertido en un desafío cotidiano” (Observatorio de Ciudades Inclusivas, 2005: 5). Según este mismo trabajo, un prerequisite para intervenciones similares es el de la formulación de una política integral, para que las intervenciones, ya sean espaciales, socioeconómicas o políticas, estén coordinadas.

Pero no se trata solamente de contar con coordinación horizontal en los procesos de urbanización, la coordinación vertical es central también. Una de las novedades de los procesos de urbanización que conforman el caso de investigación es que en el periodo analizado coinciden los colores políticos del gobierno nacional y local, lo que facilita el trabajo referido al traspaso de tierras y la coordinación interjurisdiccional. De acuerdo al BID cuando el trabajo requiere de “interdependencia entre diferentes niveles de gobierno,

es mucho más problemática, pudiendo darse incluso en medio de diferencias políticas partidistas” (Malgalhaes y Villarosa, 2012: 101). El compromiso de los distintos organismos de gobierno, construyendo puentes con los distintos niveles de la administración pública aparecen como factores claves de éxito en los procesos de urbanización.

En este sentido, aquella bibliografía que se interesa por el impacto de los diseños institucionales federales sobre los procesos de implementación de las políticas públicas advierte que la coordinación entre distintos niveles de gobiernos constituye una de las dificultades que presenta la implementación de programas nacionales a nivel local. Sobre eso, Derthick (1972) estudia el caso del programa federal de la administración Johnson que intentaba crear un nuevo modelo de comunidades en los terrenos federales de las áreas metropolitanas. Sus hallazgos evidenciaron que este plan no logró influenciar a los gobiernos, no incorporaba los intereses locales y no fue percibido con buenos ojos por los ciudadanos. La oposición local y la negativa de la burocracia llevaron a que los terrenos fiscales se mantuvieran sin desarrollo. El exceso de centralización no se ajustó a los intereses de cada área y generó que el programa termine siendo un fracaso. Es relevante ver cómo en algunos programas federales de urbanización el sesgo del poder nacional puede generar fallas en la implementación de políticas.

Por su parte, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) viene ofreciendo diagnósticos y propuestas para la superación del aumento de la población en villas señalando la necesidad de un abordaje multidimensional y “destaca la combinación de factores demográficos (crecimiento acelerado por efecto de los inmigrantes que necesitaban alojamiento barato), económicos (informalidad laboral y escasos recursos públicos para enfrentar el aumento exponencial de la demanda de viviendas derivado del crecimiento demográfico mencionado) e institucionales (escasa capacidad nacional y local para aplicar normas y regulaciones en la periferia). La persistencia de la marginalidad e informalidad tornan necesarias miradas atentas sobre las múltiples dimensiones que hacen a la problemática” (2012: 193).

La bibliografía referida a los procesos de urbanización de villas destaca el rol que tiene la coordinación en términos de despliegue de abordajes intersectoriales como así también intergubernamentales y las dificultades que ésta conlleva. En este sentido, el desafío del diseño institucional se ha vuelto central en la implementación de las políticas públicas. De acuerdo a un documento que realizó una evaluación de experiencias de urbanización de favelas realizada por el IBAM (Instituto Brasileño de Administración Municipal), se “observa que las dificultades institucionales de articulación y coordinación, así como las políticas de comunicación social y negociación de conflictos entre poder público, liderazgos y población, están entre los mayores problemas comunes en los programas analizados. En el mismo estudio, la inadecuada gestión de asociaciones, sobre todo con las organizaciones sociales y comunitarias, es señalada como uno de los principales factores de los mismos programas” (2002: 24 y 29-30).

En este sentido, se concluye que el grado de coordinación a nivel horizontal y vertical es una de las variables que determinan el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas de integración socio-urbana.

### 3.3.2 Grado de participación vecinal en el desarrollo de la política de urbanización

Otro aspecto recurrente en la bibliografía es el nivel de participación social de los beneficiarios tanto en el diseño como en la implementación, de los procesos de integración socio-urbana. Mazmanian y Sabatier (1983) identifican a esta variable como una variable de naturaleza institucional, la de la regulación del acceso de los actores externos al proceso de implementación. “En términos de legitimidad y de eficiencia, puede ser bueno que los ciudadanos a los que vaya dirigida una nueva ley tengan acceso al programa para, sí es preciso, modificar el diseño de la reglamentación” (Harguindeguy, 2013: 86).

Según Cravino “la participación se impuso como necesidad en el programa de urbanización de asentamientos y villas dada la complejidad de la intervención” (2012: 104). Es preciso tener en cuenta que las villas constituyen territorios en los que habitan poblaciones vulnerables y en los que el Estado ha estado prácticamente ausente durante años. Frente a ello, las organizaciones barriales han tomado relevancia y constituyen actores centrales en las villas. De acuerdo a Cuenya (1993), las primeras surgieron fruto de lazos de solidaridad y ayuda mutua, para moderar los resultados más fuertes de la pobreza. “La vivienda y la infraestructura barrial fueron las primeras reivindicaciones. Pero al mismo tiempo, son comunes las organizaciones vinculadas al deporte, especialmente fútbol y esparcimiento (clubes, asociaciones juveniles) como expresión de los nucleamientos y formas que adquiere la "sociabilidad barrial" (Cravino, 1998: 4). Además surgieron organizaciones que se encuentran más vinculadas con reivindicaciones sociales en relación al hábitat, la mejora de la calidad de vida y el rechazo a los desalojos (Ratier, 1984). “Las juntas vecinales comenzaron entonces a participar en una estructura organizativa superior, con lo que debieron ampliar sus cuadros dirigentes para nutrirla. Por otra parte, una vez logrado su reconocimiento institucional comenzaron a obtener recursos materiales suministrados por los organismos oficiales y debieron organizar los trabajos colectivos " (Ziccardi, 1977: 91). En 1960, el Ejecutivo Municipal reglamentó el funcionamiento institucional de las organizaciones de vecinos de la Ciudad, por medio de la Ordenanza N° 16.431. En este sentido es necesario recordar que en 1958 se creó la Federación de Villas y Barrios de Emergencia que durante varios años hegemonizó la representación política del conjunto de las villas. Posteriormente se fueron creando distintas organizaciones, hasta que en 1987 se creó el Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal. Es decir, nos referimos a un colectivo que se encontró organizado de forma centralizada en un principio, pero que con el paso del tiempo también comenzó a disgregarse. Hoy en día incluso al interior de cada villa suele haber

organizaciones antagónicas, muchas de las cuales también responden a partidos políticos, o son parte de una red clientelar del Estado. Pero de todos modos, las organizaciones son un actor central en las villas que no puede desconocerse a la hora de pensar en el armado de un proceso de integración socio-urbana si se espera tener éxito.

La ausencia del Estado, durante muchos tiempo ha generado que sectores de la economía informal, como el narcotráfico, cuente con mucho poder en las villas. De acuerdo a un informe de la UCA, en los espacios urbanos más vulnerables es donde adquiere mayor penetración, visibilidad y consecuencias más graves, tales como la exposición a adicciones más severas y la estigmatización de las fuerzas de seguridad (Bonfiglio y Rodríguez Espínola, 2015). En este sentido hay que tener en cuenta que éste se vuelve también un actor social en los procesos de urbanización, y complejiza los procesos de implementación de políticas de urbanización que no tienen en cuenta la participación vecinal.

Reforzando sobre esta idea, Fiori, Riley y Ramírez (2001) argumentan, basándose en el caso de Favela Bairro en Río de Janeiro, que los procesos de participación y democratización se han vuelto medulares en las iniciativas de reducción de la pobreza. Sin embargo los autores reconocen la dificultad que conlleva la implementación de proyectos que desarrollan procesos participativos en las comunidades pobres urbanas. Ellos destacan que en el caso de Río de Janeiro, la participación tuvo como objetivo mejorar la implementación de los procesos (y no tanto empoderar a los pobres) y funcionar como un catalizador en la democratización de la política pública. En el caso de Favela Bairro, de acuerdo a los autores, los procesos participativos fueron dificultosos ya que existía una fuerte desconfianza entre los pobladores de los asentamientos y el gobierno, muchas veces generada por la existencia de grupos asociados al narcotráfico en las favelas. Es preciso tener en cuenta que para estos grupos delictivos los procesos de integración socio-urbana representan una amenaza ya que coartan o limitan condiciones que favorecen su crecimiento, como la vulnerabilidad social, la falta de empleo, el bajo o nulo nivel de acceso policial a ciertos sectores de las villas, la ausencia del Estado en las políticas de prevención de las adicciones, etcétera.

Teniendo en cuenta estas complejidades, es preciso entender que es difícil avanzar en políticas públicas de integración socio-urbana sin una efectiva participación de los beneficiarios. Dado los años de ausencia del Estado en las villas en particular, el efectivo involucramiento de los pobladores de los barrios informales se vuelve aún más importante.

Según el estudio realizado por el Observatorio de Ciudades Inclusivas en Belo Horizonte, “la participación de la comunidad en todas las etapas del programa tal vez sea el principal responsable del éxito obtenido” por el programa (2005: 6). De acuerdo a un relevamiento de distintos procesos de urbanización en Brasil, “la construcción de un abordaje participativo, que consiga involucrar y considerar el papel de la población beneficiaria del programa, es fundamental para la calidad del proyecto urbano y arquitectónico, pues



su morador es el beneficiario y evaluador final” (Malgalhaes, F. y Di Villarosa, 2002: 7). En este mismo sentido, el estudio realizado por Murillo, Díaz y Snitcofsky señala que el fracaso de los conjuntos habitacionales evidencian “las restricciones y contradicciones del propio Estado de llevar adelante o de permitir ejercicios genuinos de participación que conduzcan a encontrar soluciones consensuadas, imponiéndose las soluciones tecnocráticas de “arriba para abajo” (2012: 17).

La bibliografía reconoce así que un alto grado de participación vecinal en los procesos de implementación de políticas de urbanización e integración socio-urbana se vuelve un aspecto relevante para que el mismo sea exitoso.

### 3.3.3 Grado de incidencia del sector inmobiliario en el desarrollo de las políticas de urbanización

Otro de los emergentes de la bibliografía es el grado de incidencia del sector privado inmobiliario en los procesos de implementación de políticas de integración socio-urbana. De acuerdo a la bibliografía, este sector constituye un actor que debe tener participación, aunque de forma diferenciada a lo que ocurre con los vecinos de los barrios vulnerables. En este sentido, Murillo, Díaz, y Snitcofsky (2012) describen la contracara de la participación de los beneficiarios de las políticas de urbanización, abordando la relevancia de la alianza estatal con el sector privado. Según estos autores existen dificultades y reticencias propias del sector privado y los mercados inmobiliarios de invertir en zonas de riesgo, donde los procesos de urbanización que pretende llevar adelante el Estado intentan generar procesos positivos de transformación. Ésto hace evidente la enorme diferencia entre desarrollar proyectos urbanos en áreas habitadas por sectores pudientes y de alta rentabilidad e intervenir en sectores urbanos marginales.

Para comprender esta cuestión, es relevante entender que como afirma Soja, “la estructura del espacio organizado no es una estructura separada, con sus leyes autónomas de construcción, de la estructura de clases que emerge de las relaciones sociales (y, por eso, a-espaciales). Ella representa, al contrario, un componente dialécticamente definido de las relaciones de producción generales, relaciones que son simultáneamente sociales” (1993: 99). Es decir, los modelos de ciudad, reproducen las condiciones sociales y económicas; por ende cualquier proceso que supone una innovación o un cambio en este sentido también debe analizarse desde esta óptica.

Murillo, Díaz y Snitcofsky plantean que “la regulación de la ciudad responde a una lógica en que el Estado solo se ocupa de facilitar la reproducción de los capitales inmobiliarios y la convivencia armónica entre distintos usos de suelo, priorizando siempre aquellos usos que generen mayores rentas para la ciudad” (2012: 3). Siguiendo esta idea es que se puede concebir que las estrategias de urbanización en general y de villas en particular, se encuentran inmersas en procesos de ampliación de las fronteras para el mercado

inmobiliario. Zonas que anteriormente no se encontraban dentro del mercado formal, fruto de los procesos de integración socio-urbana pasan a convertirse en terrenos que se encuentran disponibles para emprendimientos inmobiliarios privados. Navatta (2018) enumera distintas políticas públicas que en ese sentido ha llevado adelante el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, como las concesiones, la venta de tierra pública, las modificaciones del Código de Planeamiento Urbano, las políticas de Distritos o Polos y, por último, los procesos de reurbanización de villas.

Enfatizando en este tema, Benavides y Leaño señalan que las ciudades se han construido alrededor de los intereses de una élite. En el caso de Colombia destacan que el “Estado fue desmantelando el modelo de corte asistencial y estableció una política de financiamiento a través de corporaciones de ahorro y vivienda y de otros intermediarios financieros que entraron a competir en el mercado del crédito hipotecario bajo un esquema de tasa de interés a corto plazo en el mercado doméstico (Ley N°45 de 1990, Ley N° 9 de 1991 y Ley N°35 de 1993), generando de esta manera la pauperización en la población urbana” (2018: 5).

Es preciso destacar que el sector privado inmobiliario es un componente necesario para una efectiva integración y urbanización de las villas. De hecho experiencias como las de Villa Soldati y Villa Zagala han evidenciado que cuando el Estado, por medio del despliegue de políticas públicas, monopoliza el mejoramiento de áreas por medio de obras públicas, más favorece la segmentación (Murillo, Díaz y Snitcofsky, 2012: 3). Es por eso, que el Estado debe conformarse como un puente entre las obras públicas y el desarrollo de infraestructura con servicios públicos, y la modificación de normas y regulaciones que se necesitan para incentivar inversiones privadas. Este rol articulador es altamente conflictivo dado los diferentes intereses que involucra, pero convierte al sector privado en un actor relevante a tener en cuenta.

Sin duda, el sector privado en los procesos de urbanización de política pública, conforma un grupo de presión cuya cooperación es necesaria para la realización de una efectiva integración socio-urbana. Un ejemplo ofrecido por el estudio de los programas Mucho Lote I y II en Guayaquil (Ecuador) evidencia cómo el sector privado identifica que “la demanda de vivienda de la clase media y popular siempre ha existido, siendo el sector con mayor déficit en ese rubro, pero debido a las anteriores condiciones no había mucha oferta en el sector, por lo que los constructores apuntaban sus proyectos al sector medio-alto” (Poveda Burgos, Suraty Molestina, Ponce Orellana y Avilés Almeida, 2015: 4). Fruto de la sanción de una Ordenanza que brinda créditos hipotecarios a quienes siguen la fórmula “ABC” (Ahorro, Bono del Estado y Crédito de una entidad financiera del sistema de vivienda popular), el sector privado comenzó a involucrarse en este tipo de proyectos, identificando cierta previsibilidad en la construcción de viviendas sociales.

La alianza con el sector privado también es señalada en el estudio del programa Favela Bairro en Brasil realizado por Fiori, Riley y Ramírez (2001). Según estos autores, es relevante que el sector privado esté involucrado en el planeamiento del proyecto junto

con las organizaciones no gubernamentales, la comunidad y las distintas áreas del gobierno. Sin embargo, ellos señalan que su labor no puede ser catalogada como una alianza o una sociedad, si por ello se entiende que los mismos forman parte de las decisiones de forma conjunta y toman el mismo riesgo. “In terms of private and non-governmental sector, their involvement in Favela Bairro is through contractual arrangements, with each delivering a particular service in return for a fee” (Fiori, Riley y Ramírez, 2001: 57).

En síntesis, la bibliografía analizada identifica que el sector inmobiliario constituye un actor de relevancia. Sin duda para formar parte de la ciudad formal estas empresas deben involucrarse, y la bibliografía es crítica de los casos en los que el Estado monopolizó los procesos ya que ello contribuyó a una profundización de la segmentación. El conflicto se genera cuando impera una lógica de extracción del valor de la tierra, en lugar de una búsqueda efectiva de integración socio-urbana de las villas.



Universidad de  
**San Andrés**



## 4. Evolución del posicionamiento estatal

El posicionamiento del Estado se vuelve en definitiva central para poder analizar la evolución de la informalización urbana. Según Oszlak (1997) el rol que el Estado asume en cada momento histórico es el resultado de la expresión político-ideológica de su agenda vigente, es decir es la expresión de la forma elegida para atender las cuestiones de su agenda y de los recursos que se utilizan con ese fin. Por su parte, Lefebvre (1967) plantea que la ciudad es el resultado de una historia, de una praxis social, de personas y grupos determinados que la generan en condiciones históricas determinadas.

Tal como se ha dicho las políticas públicas pueden definirse “como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 112). Según Anderson, retomado por Hill y Hupe, las políticas públicas son “a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern ... public policies are those policies developed by governmental bodies and officials” (2002: 5).

En este apartado se realiza un breve análisis de los posicionamientos del Estado frente a la “cuestión” de los asentamientos informales en la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de individualizar y lograr comprender el caso bajo estudio: el proceso de implementación de la política de urbanización del gobierno de Rodríguez Larreta.

### 4.1 Ciudadanía social y pasiva complicidad (1940-1976)

Tal como describe Oszlak (2017) durante los treinta años que van entre 1940 y 1970 la frontera urbana se extendió ya que el mercado proveyó suelo barato a los sectores populares, con una filosofía estatal de promover la ciudadanía social y un bajo nivel de intervención, facilitando la iniciativa privada. Con el proceso sustitutivo de importaciones y atraídos por las oportunidades laborales, el transporte barato y la posibilidad de compra de lotes a plazos y planes oficiales de vivienda, se fue dando un proceso de migraciones internas y de concentración de los sectores populares en las zonas periféricas de la Ciudad. El principal problema que se encuentra en este periodo es que si bien se accedió a lotes de forma barata, la reglamentación del Estado era poca y se limitaba a mediar en las condiciones de venta. Esto generó que muchos de los nuevos lotes no cuenten con servicios públicos y surjan en condiciones precarias (Clichevsky, 1975).

Con la sanción de un nuevo Código de Edificación en la Capital Federal, las industrias se instalaron en las áreas periféricas, y alrededor de estas fábricas comenzaron a surgir villas de emergencia radicadas de forma no planificada con escasos límites en la acción

reguladora del Estado. Los sucesivos gobiernos permitieron que los sectores populares accedan a la ocupación del suelo con títulos generalmente precarios. “La existencia de tierras baldías, fiscales o no, susceptibles de invasión y transformación en villas de emergencia; el dictado de legislación “de emergencia” prorrogando contratos de locación de inquilinos de bajos recursos; el natural deterioro de ciertas viviendas centralmente localizadas que se convirtieron en alojamientos transitorio y precario de sectores populares; o la subsistencia dentro de la Ciudad de zonas industriales cuyos establecimientos empleaban fuerza de trabajo tradicionalmente radicada en sus inmediaciones” (Oszlak, 2017: 38) fueron los factores que terminaron de producir zonas periféricas para sectores populares. El claro ejemplo de esto es el Barrio INTA, que adquiere su nombre de la tradicional fábrica de telas con ese nombre (Di Virgilio, 2007).

A partir de la década de 1940 las oportunidades de empleo, en un marco de movilidad ascendente, unido a una legislación permisiva, llevó a que los trabajadores que inicialmente habían poblado las villas pudiesen mudarse a una vivienda en condiciones legales en algunos años (Gelder, Cravino, Ostuni, 2013: 124). La política más fuerte en términos de vivienda en este período, fue que a partir de 1943 los alquileres urbanos fueron congelados, lo que generó una pérdida en la atracción de la construcción para la venta de viviendas, llegando a que en 1947 el 62,7% de la población fuera inquilina (Oszlak, 2017: 89). Esta política si bien generó un estrato de inquilinos privilegiados, a su vez impidió la tenencia de un sector amplio de la población y contrajo la construcción. Esto tuvo como resultado que la Ciudad cuente con un “creciente número de propietarios de medianos y altos ingresos, mientras que la periferia suburbana recibía aquella población que accedía al lote individual para autoconstrucción de viviendas o a la residencia en conjuntos habitacionales construidos por el Estado” (Oszlak, 2017: 90).

Posteriormente con la derogación de la Constitución de 1949 (que consagraba la función social de la propiedad y el “derecho natural a ser propietario”), la incidencia del sector privado se acentúa y la aplicación de la normativa que exige provisión de infraestructura y de servicios básicos se volvió más laxa. El Estado tuvo intentos por modificar esta situación. En 1958 se intenta confeccionar Planes Reguladores y zonificaciones preventivas, pero la iniciativa fracasa (Oszlak, 2017: 91). En 1960 se dicta el Decreto N° 14.076 por medio del cual se faculta a las municipalidades a establecer Planes Reguladores, y se prohíben los fraccionamientos en tierras inundables y en basurales abiertos.

Con Illia como presidente (1963-1966), se crea a nivel nacional el Plan de Construcción de Viviendas Permanentes para erradicar las villas de todo el país. Por su parte la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, formuló el Plan Piloto para la Erradicación de las villas de emergencia 5, 6 y 18, ubicadas en el Parque Almirante Brown. Prácticamente, ninguno de los proyectos tuvo implementación, ni se realizaron erradicaciones en este período. A nivel local, el plan piloto comprendía tres etapas, pero solo se avanzó sobre la primera. Esta primera etapa “consistía en promover la organización y la participación de los villeros en el proyecto y realizar acciones sociales,

educativas y de mejoramiento urbano y habitacional in situ (esta etapa del plan fue fruto del reconocimiento a las demandas que la Federación de villas y barrios de emergencia venía sosteniendo frente al gobierno municipal y nacional). Por su parte, la segunda se vinculaba con implementar acciones en pos de congelar el crecimiento del área afectada; mientras que la tercera se proponía la erradicación con otorgamiento de vivienda definitiva a cada familia relocalizada (otra de las reivindicaciones de la Federación de Villas)” (Jauri, 2011: 2).

La concreción de erradicaciones masivas en la Ciudad llegaría con el lanzamiento del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia en 1966 bajo la presidencia de Onganía, cuando se crea un Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo. De hecho en 1969 se crean los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), que constituían edificios con unidades de 13m<sup>2</sup>, con el fin de trasladar allí a los habitantes de los asentamientos y erradicar las villas. Sin embargo, esta iniciativa fue un fracaso total, por la precariedad que presentaban los NHT, haciendo que sus habitantes vivan incluso peor que lo que lo hacían anteriormente. Hoy en día los NHT son considerados villas miserias. En 1970 se establecieron las políticas nacionales que buscan promover “el mejoramiento en las condiciones de la vivienda, en particular el desarrollo urbano y uso del suelo, controlar las densidades, proveer una infraestructura adecuada y desarrollar las condiciones del medio ambiente para posibilitar una vida comunitaria integrada y equilibrada” (Makobodski, 1971). Si bien estas iniciativas significaron un avance en materia de regulación, “en 1973 solamente ocho partidos del área tenían aprobadas las zonificaciones” (Oszlak, 2017: 92). En materia de viviendas se descongelan parcialmente los alquileres y en 1970 comienza el Plan de Viviendas Económicas Argentinas que otorga créditos para la compra de unidades en conjuntos habitacionales construidos por el Estado, que tuvo como principal destino y como beneficiarios a los sindicatos y las empresas grandes de la construcción. Los sectores más pobres que no accedieron a la autoconstrucción en lotes ni al alquiler, densificaron las villas de emergencia, las cuales intentaron ser erradicadas durante el gobierno de Onganía aunque con poco éxito. Posteriormente con la vuelta del peronismo al poder se hicieron notables las contradicciones donde “los intentos de erradicación del lopezreguismo contrastaban con la actividad prescindente - y hasta casi benevolente- revelada por el camporismo” (Oszlak, 2017: 95). En relación al acceso al crédito hubo un marcado mejoramiento en las condiciones, aunque éstas no alcanzaron a los sectores de menores ingresos (Yujnovsky, 1980). El saldo de este período histórico fue, como se vió anteriormente, un crecimiento constante de la población en villas, que alcanzó a 200.000 personas, un pico histórico hasta ese momento.

## 4.2 Erradicación (1976-1983)

El golpe militar de 1976 representa un punto de inflexión en el posicionamiento del Estado respecto de los barrios informales, marcado por una concepción de orden social propia de un régimen burocrático autoritario (O'Donnell, 1975) y por la influencia de la

doctrina de Seguridad Nacional. Un fiel exponente de esta doctrina y de la política imperante durante este período se encuentra en el reglamento aprobado por el Comandante en Jefe del Ejército denominado “Operaciones contra la subversión urbana” que planteaba: “El planeamiento de las operaciones de seguridad en centros urbanos exigirá un minucioso estudio de las características de la zona urbana, que posibilitará conocer la situación ambiental (política, económica y sicosocial); de la situación del enemigo, que particularizará el estudio de sus técnicas, y de la situación de propias fuerzas (...) Será de particular importancia el ubicar los lugares favorables para el ocultamiento y/o actuación del enemigo (villas de emergencia, universidades, fábricas, sectores no urbanizados, etc)” (Oszlak, 2017: 99).

Desde esta lógica, una de las principales preocupaciones del gobierno de facto era reducir la densificación que se encontraba en el área metropolitana con un enfoque elitista de “Ordenamiento estatal”, en donde solo algunos sectores eran merecedores de vivir en la Ciudad. El gobierno militar buscó construir la Ciudad de nuevo, bajo criterios de densificación de 150 habitantes por hectárea de promedio global, lo que de acuerdo a Del Cioppo, ex titular de la Comisión Municipal de la Vivienda, suponía “una ciudad mejor, para la mejor gente” (Oszlak, 2017: 109). La política adoptada durante la dictadura militar fue la de erradicación de villas. Bajo la Ordenanza N° 33.652 de erradicación de villas de emergencia y asentamientos poblacionales precarios o transitorios se encomendó a la Comisión Municipal de la Vivienda “la posibilidad de requerir directamente de las dependencias municipales o de las instituciones nacionales y provinciales, la colaboración necesaria para el cumplimiento de su cometido. Además, se la autorizó a acordar ayudas pecuniarias a “sectores” que conviven en las llamadas “villas de emergencia”, cuando no existieran otros medios o sistemas más apropiados y económicos para el logro de los mismos fines, que les posibilite la compra de lotes de terrenos en el Gran Buenos Aires, con el compromiso de desocupar, en lapsos a establecer, el asentamiento precario en que se encontraban” (Cravino, 2006: 64).

Esta política generó importantísimos desplazamientos de la población, sin reparar en los costos sociales, con una total improvisación respecto de los impactos que este desplazamiento generaría en los nuevos lugares donde esta población sería receptada, porque claro está que la política de erradicación no venía acompañada de una solución habitacional, sino que se inscribía en la lógica de que la Ciudad era un reducto geográfico en el que solo podía vivir, como se dijo antes, “la mejor gente”.

De acuerdo a un documento dado a conocer por sacerdotes del Equipo Pastoral el 14/08/80, “La inmensa mayoría de estos 123.000 desalojados ha ido a parar a los municipios del Gran Buenos Aires, llevándose consigo su ilegalidad y su miseria: unos porque habían sido trasladados a otras villas de emergencia del Conurbano, otros porque se han ido a refugiar a los fondos del terreno de algún pariente, otros, los más afortunados, que pudieron pagar un lote, porque no han podido construir con materiales y planos aprobados y lo que han hecho ha sido trasladar el rancho de la villa al terreno. Todas éstas son variantes de la ilegalidad y de la miseria que, simplemente, han sido transferidas más

allá de la General Paz. Con el agravante de que los municipios del Gran Buenos Aires no disponen de la infraestructura necesaria para asimilar estos nuevos contingentes de población que les acaban de llegar. Con el agravante también, de que estos movimientos de población han sido realizados con procedimientos fuertemente compulsivos, a cargo de un aparato cuasi-policial, bajo la dirección del Comisario Lotitto” (Cravino, 2006: 67). La adopción de este posicionamiento estatal tuvo como resultado una drástica reducción de la población residente en las villas dentro de los límites geográficos de la actual Ciudad Autónoma, con la erradicación de 17 villas, y tuvo como contrapartida un aumento de la misma en el conurbano bonaerense, acompañada por quienes tuvieron que recurrir a la urbanización informal como única solución habitacional dado el proceso de desindustrialización y de liberalización del precio de los alquileres. De acuerdo a Cuenya (1993) la cantidad de habitantes en villas en la Ciudad de Buenos Aires pasó de más de 200.000 personas a poco más de 10.000 a principio de los años ochenta.

### 4.3 Radicación y Autonomía (1984-2008)

Si bien en un principio los asentamientos informales eran considerados por sus habitantes y por el Estado como transitorios, luego, a causa de los cambios económicos y políticos que empiezan a tener lugar en Argentina, comienzan a ser pensados como un hábitat permanente por los actores involucrados, posible de ser mejorado con el tiempo (Przeworski, 1984). Es por eso que con la vuelta de la democracia el primer posicionamiento del Estado que se puede destacar es la Ordenanza N° 39.753 de 1984 que establece las pautas para el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, fijando de esta forma el derecho de la población localizada en las villas a permanecer en el territorio. De hecho se llevó adelante el plan piloto de Recuperación, Renovación e Integración de la Villa 6. Es decir la restitución de la democracia supone un cambio total del paradigma imperante, comenzando un proceso de reconocimiento de derecho de los habitantes de la villa a su vivienda. Fruto de este cambio, la población en las villas de la Ciudad comienza a aumentar nuevamente, alcanzando los 50.000 habitantes luego de finalizado el primer gobierno democrático.

En 1989 la economía argentina estuvo al borde del colapso, la hiperinflación llevó a que los índices inflacionarios llegaran al 5.000% anual. Los comienzos de la década del noventa con la instalación del neoliberalismo como paradigma económico, constituyeron un punto de inflexión con políticas urbanas que tuvieron un fuerte impacto en la Ciudad. “Estas políticas dieron pie a la participación de actores internacionales en la provisión de los servicios públicos y en el desarrollo de operaciones inmobiliarias, al tiempo que alentaron la especulación inmobiliaria, intensificaron la comercialización de tierra urbana, empujaron al alza los precios del suelo y, con ello, se observó un incremento importante de la informalidad” (Gelder, Cravino y Ostuni, 2013: 128). Las mismas dieron lugar a lo que Mignaqui y Elguezabal (1997) llaman “áreas brillantes” (rentables) y “áreas



opacas” (no rentables), vinculadas a intervenciones urbanas públicas y privadas. Entre ellas se puede mencionar la financiación externa para la recuperación de la fachada de la Avenida de Mayo, la privatización del predio de la Ciudad Deportiva de la Boca o la venta de viviendas municipales que estaban ocupadas por sectores de bajos recursos que fueron trasladadas al barrio Ramón Carillo. “Cuenya (2004) plantea un enfoque similar cuando define la “nueva política urbana”, que se caracteriza por dos elementos: a) el apoyo estatal al capital privado para la “revitalización” de la Ciudad; b) un régimen político urbano, en el que los intereses públicos y privados se amalgaman” (Cravino, 2006: 26). Estas políticas municipales se encontraban en total sintonía con las políticas nacionales de Reforma del Estado que contenían privatizaciones y concesiones de los servicios públicos a empresas privadas.

Aún en este contexto los Decretos N° 1001 y N° 1737 habilitaron las transferencias de tierras e inmuebles fiscales a sus ocupantes. Posteriormente se sancionó la Ley Nacional N°23967/91 que creó el programa Arraigo, cediendo tierras fiscales nacionales a los gobiernos locales de modo de agilizar la regularización dominial. Puede que este proceso tenga más que ver con la necesidad de poner estos terrenos disponibles para el mercado que con la efectiva radicación de los pobladores, pero la normativa avanzó en el sentido de la regularización dominial. De hecho, a partir de la Ordenanza N° 44.873/91 se creó el distrito de zonificación U31 que flexibilizó la normativa vigente en términos de habilitación de viviendas, permitiendo en pos de la regularización dominial la otorgación de títulos a habitantes de viviendas que no estaban en todo de acuerdo con lo establecido por el código de edificación. El objetivo de esta normativa fue el de respetar estándares de habitabilidad, favoreciendo los procesos de regularización y dejando a su vez las viviendas regularizadas disponibles para su ingreso al mercado.

Posteriormente con la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires pasa a adquirir autonomía política del gobierno nacional, quien designaba a los intendentes hasta ese momento. En 1996 la Ciudad sanciona su propia Constitución, la cual le da status constitucional al derecho al acceso a la vivienda al establecer en el artículo 31 que “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones”.

En este contexto la Ciudad comienza a abordar la cuestión dotándose de un marco normativo e institucional propio. Sobre cómo la descentralización afecta los procesos de implementación de políticas de urbanización, Fiori, Riley y Ramírez (2001) plantean que éstas han sido ventajosas para el despliegue de políticas intersectoriales. Durante el gobierno de Enrique Olivera, cuando la población en villas no alcanzaba las 100 mil



personas, la Legislatura porteña sancionó la Ley N°148<sup>9</sup> “para atender carencias de infraestructura, irregularidad en la posesión de terrenos o viviendas y condiciones de deterioro o precariedad en las viviendas de las villas y asentamientos de la Ciudad”. En la misma se reconoce la atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y plantea un plan de urbanización de villas y núcleos habitacionales transitorios en un plazo de cinco años. Es por medio de esta misma Ley que se crea la Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.), como espacio intragubernamental y participativo en los procesos de urbanización (Jauri, 2011). Esta Ley constituyó el marco legal del nuevo Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT) que aún continúa bajo la competencia del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Mediante este programa se construyeron 326 viviendas en Villa 3 (Fátima); 252 viviendas en el NHT Zabaleta; 190 en Villa 17 (Barrio Pirelli); 127 en Parque de La Victorias, destinadas a las familias de Villa Dulce y Villa 20; y 450 en la Villa 1.11.14 (Jauri, 2011). Sin embargo en estos procesos fueron dejadas de lado las obras de infraestructura urbana y de tendido de servicios públicos que permitían la efectiva integración urbana de estos terrenos.

Con posterioridad, en el año 2000 se sancionó la Ley N° 341 de créditos hipotecarios implementada por el IVC, que tuvo como paradigma el enfoque autogestivo de viviendas que viene a responder complementariamente al problema de la falta de empleo.<sup>10</sup> En este contexto se genera el Programa de Subsidios habitacionales –enmarcados en el Decreto N° 690– diseñado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad.

Avalados por este nuevo marco normativo, la gestión De La Rúa-Olivera comienza a impulsar determinados aspectos de la radicación que luego se profundizarían durante la gestión de Ibarra-Tecler, como obras de infraestructura, apertura de calles, el mejoramiento y la construcción de viviendas individuales por autoconstrucción o mediante cooperativas de trabajo. Por otro lado, comenzó “la construcción de tres complejos habitacionales para la relocalización in situ de las familias afectadas por aperturas de calles o construcción de equipamiento comunitario, dos de ellos ubicados en la Villa 1.11.14 y otro en la Villa 20, y se diseñaron proyectos de regularización dominial que contemplaban la posibilidad de conformar condominios y, así, poder regularizar lotes normalmente irregulares, pero que finalmente no lograron concretarse” (Jauri, 2011: 8).

Para este momento, desde la vuelta de la democracia la población en villas se había duplicado pasando de 50.000 a casi 100.000 habitantes. La situación económica y social iba tornándose cada vez más delicada, hasta que en el 2001 la Argentina vivió la crisis más fuerte de su historia, que debilitó fuertemente al sistema político y el tejido social. Luego de intensas protestas que dejaron el saldo de treinta y seis muertos, el 20 de

---

<sup>9</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html>

<sup>10</sup> En un país en donde la tasa de desempleo había alcanzado el 17,5% en 1995 y si bien había descendido al 14,3% en 1999, alcanzaría nuevamente el 17,4% durante la crisis del 2001. <https://www.infobae.com/economia/2018/07/19/como-evoluciono-la-tasa-de-desempleo-en-los-ultimos-35-anos-en-la-argentina/>

diciembre de 2001 renunció el presidente De La Rúa. Las crisis económicas son sin duda las situaciones que más daño causan, ya que constituyen el principal motivo del deterioro en la distribución del ingreso, del aumento de la pobreza y del desempleo. En diciembre de 2001 la Argentina declaró el default sobre su deuda externa y hacia 2002 más de la mitad de la población estaba por debajo de la línea de pobreza.

Desde el año 2003 el país comenzó a recuperarse con altas tasas de crecimiento económico, logrando reestructurar su deuda externa y cancelando los compromisos con el FMI. Esta mejoría acarrió una disminución en el desempleo y en la pobreza, acompañada a su vez por un *boom* inmobiliario que trajo aparejado un aumento en los precios de los inmuebles, lo que generó dificultades en el acceso al mercado inmobiliario formal para las personas más vulnerables. “El crecimiento del sector agropecuario (en particular el vinculado a la exportación de soja) generó un excedente, que en buena medida fue volcado al sector inmobiliario como “inversiones seguras” y conservadoras en un escenario de post crisis, contribuyendo a generar un movimiento de alza de precios” (Gelder, Cravino, Ostuni, 2013: 128). En el año 2004 se implementó a nivel nacional el Plan Federal de Construcción de viviendas, que tenía como objetivo construir viviendas en el área metropolitana de Buenos Aires, pero el mismo tuvo fuertes retrasos en la ejecución<sup>11</sup>.

Durante la gestión de Ibarra-Telerman en la Ciudad (2000-2007) se amplía la realización de obras de infraestructura, reforzando la ejecución de obras a través de cooperativas de trabajo conformadas por los propios residentes. Al igual que en períodos anteriores el grueso de las viviendas se destinaron a familias afectadas por obras de infraestructura, trazado de calles, y a aquellas denominadas como “casos sociales” (Jauri, 2011:9).

De acuerdo a Jauri (2011), las características salientes de esta etapa fueron: en primer lugar, la omisión de políticas destinadas a la mayoría de las villas más recientes, denominadas por el Estado local como Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU); por otro lado, un avance en algunos casos (como la Aldea Gay en Costanera Norte y un sector de la Villa Rodrigo Bueno en Costanera) en el proceso de “erradicación” para el desarrollo proyectos inmobiliarios, culturales, construcciones viales y espacios públicos; y por último una indefinición del futuro de algunas villas principalmente de aquellas asentadas en el corredor norte de la Ciudad cuya radicación y urbanización compite con otros intereses vinculados a emprendimientos inmobiliarios.

Durante el último período de esta etapa, y aún con altas tasas de crecimiento económico, la informalidad siguió creciendo. De acuerdo al Censo 2010, la población residente en villas de la Ciudad de Buenos Aires pasó de 107.422 en 2001 a 163.587 en 2010.

---

<sup>11</sup> <https://www.lanacion.com.ar/1059347-las-villas-crecen-las-soluciones-fallan>

#### 4.4 Atención en la emergencia y judicialización (2008-2015)

Dado el continuo crecimiento poblacional y la evidente incapacidad del Estado de dar una respuesta al grave y acentuado déficit habitacional, la Resolución de los conflictos comienza a darse por vía judicial. Tal como plantea Delamata (2016) el reconocimiento del derecho a la vivienda dió lugar a un proceso de judicialización de la política como estrategia de las organizaciones villeras ante los magros resultados alcanzados por la Ley N° 148. Con el objetivo de alcanzar los objetivos de acceder a la vivienda, las organizaciones comenzaron a canalizar sus reclamos por vía judicial, apelando a la normativa vigente (Arqueros Mejica, Calderón, Jauri, Ramos, Vitale y Yacovino, 2013).

La primera intervención judicial fue en septiembre de 2009 en las Villas 31 y 31 bis, 1.11.14 y 3, cuando se exigió la elección de tres interventores que debían cumplir las siguientes funciones: ejecutar todos y cada uno de los pasos para concretar el proceso eleccionario y operar como único y exclusivo intermediario entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los habitantes de dichas villas a fin de canalizar, encauzar y responder a la totalidad de los requerimientos de la población durante el período de intervención. Muestra de esta lógica de judicialización es que en el año 2009 se encontraban en curso al menos nueve demandas y medidas cautelares, con diferentes objetivos: prestación de servicios públicos (riesgo sanitario, Exptes. N° 20898/0 y 24045/1; provisión de agua, Exptes. N° 20898 y 31796/0; transporte escolar, Expte. N° 32839/0), antidesalojos (para la manzana 107, Expte. N° 30514/0; sobre todo el polígono de la Villa 31, Expte. N° 31699/0); y regularización de las elecciones de representantes barriales (Expte. N° 31699/0) (CESBA, 2018).

Otro ejemplo es la Villa Rodrigo Bueno, que ante la negativa de los vecinos de abandonar sus casas, y pese a un conjunto de medidas intimidatorias llevadas adelante por parte del GCBA (entre las que se encontraban amenazas de desalojo, presencia policial, negociación individualizada, y la demolición de viviendas), hubo una organización interna y se elaboró un amparo judicial, y posteriormente una medida cautelar para poner fin al desalojo. Posteriormente se dictó un fallo en marzo de 2011 según el cual el GCBA debía llevar adelante las acciones para la integración urbanística y social del barrio, estableciendo un plazo de 120 días para presentar un plan.

Por su parte en la Villa 20 se iniciaron procesos de judicialización por la elección de las autoridades de la comisión vecinal, por el cementerio de autos de la policía federal que contaminaba con plomo el suelo de la villa y afectaba las condiciones de vida y de salud de los habitantes (lo que dio lugar posteriormente a la sanción de la Ley N° 2724 de declaración de emergencia ambiental y sanitaria),<sup>12</sup> y por la recolección de residuos y prestación de servicios de telefonía.

---

<sup>12</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2724.html>

A partir de la judicialización de la política el gobierno comienza a avanzar en parciales procesos de urbanización en estas villas. Esta forma de intervención del Estado sobre la cuestión se vió acompañada por una institucionalidad judicial enmarcada en el Ministerio Público de Defensa, la Asesoría General Tutelar y la Defensoría del Pueblo del poder judicial local que comenzaron a desempeñar un rol fundamental en ese proceso e incluso crearon nuevos centros de atención en los barrios.

Por otro lado, cuando inició el gobierno de Mauricio Macri se generaron dos nuevos organismos con incidencia en la política habitacional porteña: la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS). El posicionamiento del Estado comienza a ser el de incentivar “la regularización dominial de aquello previamente autoconstruido, reflatando este eje de la política de radicación bajo un viejo supuesto de que la regularización dominial, *per se*, tendría efectos beneficiosos en las condiciones de vida de la población y redundaría, automáticamente, en la mejora integral del hábitat de estos residentes devenidos en ‘dueños” (Demoy y Ferme, 2013: 11). En este momento las competencias son delegadas a la CBAS a través del Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (Prosur Hábitat). El enfoque durante este período tendió a priorizar la atención de situaciones de emergencia originadas a partir de las condiciones estructurales del hábitat, y fue coherente con el cambio de criterio producido en la política de villas (Arqueros Mejica, 2013). Muestra del accionar en la emergencia y de la judicialización de la política es por ejemplo la sanción de la Ley N° 3947<sup>13</sup> de emergencia social, urbanística y sanitaria del sector de la Ciudad que corresponde a la Cuenca Matanza Riachuelo, que se sanciona con posterioridad al Fallo Mendoza que estableció las acciones y obras de saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Otro rasgo característico de este período es la superposición y desarticulación de las intervenciones. Imperó una fragmentación operativa que tuvo que ver con el reemplazo del rol centralizado del IVC en políticas de urbanización y por una profusión de organismos, programas y dependencias que estuvieron atravesadas por un permanente proceso de redefinición de sus roles, pero que finalmente tuvieron intervenciones escasas e insuficientes y, lo que es peor, poco claras para los propios habitantes de las villas y asentamientos. Todo ello en un marco de descenso del presupuesto general ejecutado en materia de vivienda. De hecho, la participación de la vivienda en el total del presupuesto durante 2007-2015 se redujo prácticamente a la mitad (de 2,9% a 1,6%), mostrando una caída del 14% real y siendo la vivienda el único rubro del gasto que cayó.

Durante las dos gestiones de Mauricio Macri se avanzó en dos procesos de intervención en villas, Barrio INTA y los Piletones, que siguieron el paradigma de actuación ante la emergencia y tuvieron magros resultados. En ambos casos se encontraron “claras

---

<sup>13</sup> Disponible en:

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=182861&qu=c&ft=0&cp=&rl=0&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=825352&primera=0&mot\\_toda=&mot\\_frase=comunas&mot\\_alguna=](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=182861&qu=c&ft=0&cp=&rl=0&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=825352&primera=0&mot_toda=&mot_frase=comunas&mot_alguna=)

limitaciones en cuanto al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en los barrios: no contempló la rehabilitación de viviendas deficitarias; tampoco se resolvió de manera estructural la provisión de infraestructura de saneamiento (agua, cloacas y desagües pluviales), eléctrica, ni de gas; se evitó intervenir en los casos de hacinamiento, aunque éste sea uno de los principales déficits de habitabilidad en las villas y los asentamientos” (CESBA, 2018). A su vez se detectó una reproducción en las condiciones de hacinamiento y de habitabilidad deficitarias. Lo distintivo de este paradigma es que no logró distinguir que dado que la regularización dominial no estuvo acompañada de regularización urbana, esto llevó a generar situaciones de inseguridad en la tenencia. Otro punto señalado en un documento del CESBA (2018) es la falta de instancias de participación real de los vecinos de los barrios, lo que limitó los resultados. En definitiva no pueden considerarse urbanizados ninguno de los dos barrios.

Según un documento elaborado por la Asesoría Tutelar, “en CABA, claramente puede hablarse de “fallo sistémico” de la urbanización de villas, que, más allá de lo que pueda afirmarse sobre la “urbanización tradicional” como concepto, (...) debe sus razones a un conjunto de factores, que pueden sintetizarse en: Ausencia de voluntad política de asumir el costo de los procesos de urbanización e integración de villas y asentamientos. (...) Fragmentación institucional como política de Estado con el desplazamiento de las formas y dispositivos institucionales de intervención, que redundan en la complejización, fragmentación y desarticulación de la política habitacional local, sumada a una maraña normativa impide determinar con precisión el organismo público que debe intervenir. Comportamiento errático de las asignaciones presupuestarias efectuadas y desfinanciamiento de las políticas habitacionales” (AGT 2014: 34), Esto ha redundado en diseños programáticos difícilmente monitoreables.

## 4.5 Entre el urbanismo social y el neoextractivismo (2016-2019)

Con la llegada de Horacio Rodríguez Larreta al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se produjo un reordenamiento de las competencias de los organismos que trabajaban sobre la cuestión habitacional y se iniciaron cuatro procesos de urbanización a partir de la sanción de las siguientes leyes: Ley N° 5705 de Reurbanización, zonificación e integración socio urbana de la Villa 20<sup>14</sup>; Ley N° 5726 Programa integral de desarrollo sostenible y mejora de hábitat. Programa de urbanización de la Villa 31 y 31 bis<sup>15</sup>; Ley N° 6129<sup>16</sup>; Ley N° 5798 de Reurbanización, Zonificación e Integración Social, Cultural y Urbana del Barrio Rodrigo Bueno<sup>17</sup> y Ley N° 5799 de Reurbanización e Integración

---

<sup>14</sup> Disponible en : <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5705.html>

<sup>15</sup> Esta Ley en realidad autoriza al GCBA a contraer un empréstito de 170 millones de dólares destinado principalmente para el traslado de la autopista Illia, en el marco del proceso de urbanización de la villa 31 y 31 bis.

<sup>16</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6129.html>

<sup>17</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5798.html>



socio-urbana del barrio denominado “Playón Chacarita”<sup>18</sup>. El Jefe de Gobierno “Adujo que el nuevo clima político habilitó el traspaso de tierras y el acceso a crédito internacional. Tomada la decisión, distribuyó la tarea entre los organismos gubernamentales que, con diversos estilos de trabajo, entablaron un diálogo participativo con vecinos de esos barrios” (Roviralta, 2017).

Lo más destacable a nivel institucional fue que ni bien asumió, Horacio Rodríguez Larreta redefinió la estructura orgánica funcional dependiente del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por medio del Decreto N° 363<sup>19</sup> trasladó al IVC, que recupera el rol protagónico en los procesos de urbanización de villas, y a la Secretaría de Integración Urbana y Social, a la órbita de la Jefatura de Gabinete, con un sustantivo aumento en el presupuesto. Esto se da luego de que la función vivienda fuera durante 8 años la principal perdedora en la división de recursos, como se vió anteriormente. De hecho, en el año 2016 el gasto destinado a vivienda tuvo un salto del 56% real y contempló una suba real del 145% para 2017, elevando su participación al 5,1% del gasto total. Si en el gasto en Vivienda se incluye también el de Promoción y Acción Social destinado a la Villa 31 y 31 bis, se observa que la participación en el Presupuesto se eleva a 5,9% en 2017.

El esquema adoptado a partir de 2016 puede asociarse al denominado “Modelo Medellín”, en donde se intenta llevar adelante intervenciones “integrales”, y “aunar esfuerzos de “rehabilitación física con mejoras en términos de inclusión social de la población y que hacen especial hincapié en la coordinación institucional y la participación ciudadana. Son programas destinados a áreas con deficiencias físicas (bajos estándares de vivienda en general vinculados a la informalidad, ausencia de espacios públicos y degradación ambiental), institucionales (con intervenciones escasas y desarticuladas por parte de las administraciones públicas) y sociales (pobreza, falta de oportunidades y marcada exclusión social, además de altos grados de violencia)” (Observatorio de Ciudades Inclusivas, 2011: 3). En palabras del propio Jefe de Gobierno: “Nosotros hablamos siempre de integración, porque lo que estamos haciendo va más allá de urbanizar: se trata de integrarnos apostando a la educación, a la salud, al trabajo y a servicios públicos como en cualquier barrio de la Ciudad”<sup>20</sup>. La premisa que guía esta estrategia de abordaje es la que indica que las ciudades se encuentran con sectores desintegrados no solamente a nivel urbano, sino que cuentan también con barreras físicas, del orden laboral, de acceso a servicios públicos y trabas en el acceso a la ciudad por medio de ausencia de movilidad pública (AGT CELS, 2009). Éstas sólo se pueden derribar por medio de la intervención del Estado, en cumplimiento de su rol de garante y protector de derechos (AGT, 2014). Específicamente, el urbanismo social es definido por sus mentores como: “un modelo de intervención del territorio que comprende simultáneamente la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación comunitaria; buscando

---

<sup>18</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5799.html>

<sup>19</sup> Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/decreto\\_363-15\\_y\\_anexo.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/decreto_363-15_y_anexo.pdf)

<sup>20</sup> Versión Taquigráfica del inicio de sesiones 2017 Disponible en:

<https://www.legislatura.gov.ar/seccion/versiones-taquigraficas.html>



promover la equidad territorial, privilegiando la acción del Estado en las zonas periféricas de la ciudad, con menores índices de desarrollo humano y calidad de vida” (Quinchía Roldán, 2012: 8). Ejemplos de urbanismo social se encuentran en el caso Medellín y en el programa Favela-Bairro en Río de Janeiro (Andreatta, 2004), que tenían como eje la introducción de valores urbanísticos propios de la ciudad formal, como calles, plazas, infraestructuras de servicios públicos y sociales y la participación de la comunidad en las diversas etapas del programa.

Según la AGT (2014), este paradigma cuenta con tres aspectos característicos. En primer lugar un aspecto físico de mejoramiento de las viviendas y de desarrollo de infraestructura para la provisión de servicios públicos. Este esquema tiene como requisito indispensable a la hora de la implementación, el reconocimiento del derecho a la permanencia de los habitantes, partiendo de la base de la radicación y de la valorización de los esfuerzos realizados por las comunidades en la producción de hábitat. Un aspecto que se utiliza en este sentido, es la construcción de edificios públicos buscando la consolidación del tejido urbano. Con sus intervenciones se apunta a que espacios públicos de calidad arquitectónica y urbanística promuevan la interacción social local, tal como lo plantean Echeverri y Orsini (2011), y que se alcancen altos estándares en la provisión de servicios, entendiéndolos como el principal vector para llevar ciudad al ciudadano. Desde esta lógica es que el gobierno de Rodríguez Larreta ha contraído un empréstito de cien millones de dólares para efectivizar la mudanza del Ministerio de Educación a la Villa 31 y 31 bis<sup>21</sup> y ha mudado el Ministerio de Desarrollo Humano al predio que ocupaba el Elefante Blanco.

Un segundo aspecto central de la estrategia de urbanismo social, se encuentra a nivel institucional, y gira en torno a los principios de integralidad y coordinación. Esta premisa parte de que la inclusión social se puede lograr por medio de la focalización territorial de las intervenciones y el manejo adecuado de los recursos públicos. Finalmente, un tercer aspecto relevante lo constituye la dimensión social, puesto que toda estrategia de urbanismo social debe contar a su vez con altos niveles de participación comunitaria, lo que implica un conjunto de herramientas para la toma de decisiones basadas en la participación democrática de las comunidades. De hecho la participación comunitaria es caracterizada como factor excluyente para la sustentabilidad de las intervenciones: “la participación es definitoria no sólo del y desde el diseño, sino, fundamental para la implementación y su sustentabilidad de lo planteado por este modelo” (AGT, 2014: 38).

Sin embargo, este paradigma tiene algunos límites. En primer lugar es indispensable contar con suficientes recursos propios para llevar adelante los proyectos en su totalidad, y dar cuenta de que éstos pueden ser eficientes solamente cuando las intervenciones son integrales. Si se deja de lado el objetivo de generación de “habitabilidad”<sup>22</sup> la intervención

---

<sup>21</sup> Por medio de la Ley 5846 / 2017 Empréstitos Públicos - Programa Integración Urbana e Inclusión Social y Educativa de la CABA

<sup>22</sup> La “habitabilidad” no refiere únicamente al problema de la accesibilidad a la vivienda, sino que involucra cuestiones como la protección contra los desalojos forzados, hostigamientos y otras

se vuelve ineficiente. “No es posible el desarrollo del modelo sin construcción de viviendas, la generación de infraestructura básica de servicios –públicos y sociales– que generen las condiciones de seguridad habitacional, de tenencia y refuercen la radicación y permanencia como eje de la intervención” (Salas, 2006: 59). El modelo del urbanismo social no es simbólico, no se trata de mejoras “estéticas” de los territorios. Sin adecuación entre valores, voluntad política y estructura institucional este paradigma es inviable. Su ejecución está condicionada por el modelo político de la ciudad en la que se insertan las necesidades detectadas en el territorio, las capacidades físicas y de gestión del municipio y su institucionalidad. Su desarrollo eficiente está sujeto a la articulación de los componentes social, físico e institucional (Alcaldía de Medellín, 2011).

En palabras del Jefe de Gobierno Porteño: “Y lo más emocionante de este camino es que lo transitamos juntos, consensuando con los vecinos de cada barrio cada paso que vamos dando. En el Barrio 31, donde viven aproximadamente 45.000 vecinos, estamos por empezar a construir las primeras escuelas, para que los chicos tengan educación de calidad cerca de sus casas. Son 45.000 vecinos que no tienen ni una sola escuela pública en su barrio; la más cercana es una lindera, pero no está en el mismo barrio. Además, estamos avanzando con las obras de infraestructura. Hace unas pocas semanas inauguramos en las manzanas 104 y 12 las primeras cuatro cuadras con servicios pluviales, electricidad, agua potable, cloacas e iluminación, que ya le cambiaron la vida a 1.300 personas (...) Para el año 2019 todos los vecinos del barrio van a tener esos mismos derechos que, obviamente, van de la mano con responsabilidades: van a pagar por los servicios públicos a los que acceden al igual que como cualquier vecino de la Ciudad. También avanzamos mucho en mejorar la seguridad”.<sup>23</sup>

Sin embargo autores como Navatta (2018) plantean que esta nueva estrategia del gobierno de Rodríguez Larreta tiene que ver con cómo el capital privado se configura como factor determinante en la elaboración de políticas de desarrollo urbano, lo que la autora denomina o identifica como un modelo neoextractivista (Gudynas, 2010). “En este modelo de extractivismo contemporáneo el capital local y transnacional consigue articular a través del Estado un programa de políticas públicas que permite canalizar las tensiones que surgen del desarrollo capitalista (Félez, 2011). En este sentido, se intenta obtener cierta legitimación social en algunos sectores debido a que la renta que se produce por las actividades extractivas se utiliza para financiar políticas públicas” (Navatta, 2018: 24). Para corroborar su hipótesis utiliza también el planteo de Harvey (2005) de que la conformación del espacio urbano no responde a la necesidad de la vivienda en sí misma, sino a la posibilidad de generar excedentes, reservas de valor y plusvalía. Para este tipo de políticas se puede apelar a la idea de Gorelik (1994) de “ciudad de los negocios”, cuando el espacio público y las infraestructuras públicas se convierten en objeto de

---

amenazas; asimismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece que la vivienda de los ciudadanos debe encontrarse en un territorio seguro y con acceso a los “servicios públicos” elementales” (Giurleo, 2012: 58)

<sup>23</sup> Versión Taquigráfica del inicio de sesiones 2017 Disponible en:

<https://www.legislatura.gov.ar/seccion/versiones-taquigraficas.html>

negocio. Por su parte Cuenya (2004) sostiene que la “nueva política urbana” se caracteriza, por un lado, por el apoyo estatal al capital privado para la “revitalización” de la ciudad y, por el otro, por un régimen político urbano en el que los intereses públicos y privados se amalgaman. Se utiliza el concepto de urbanismo neoliberal para explicar la articulación público-privada no formal pero con impactos reales como la promoción de la no liberalización del mercado del suelo, la lógica de la tierra como reserva de valor y la especulación inmobiliaria financiera. Para legitimar la lógica extractiva que guía el mercado, se plantea que la renta de estas actividades se utiliza para financiar políticas públicas. El ejemplo paradigmático es la Ley N° 5558<sup>24</sup> que habilitó la venta de los predios del Tiro Federal (terrenos con altísimo valor económico) y su cambio de zonificación dando lugar a la construcción de torres. Del producto de esta venta, la Ley establecía en su artículo 14:

“Destínese de la siguiente manera el producido de la venta establecida en el artículo 13:

1. El veinte (20) por ciento del producido de la venta del Polígono A para la urbanización de la Villa 31 y 31 Bis.
2. El producido de la venta de 30.000 metros cuadrados del Polígono C, será destinado prioritariamente a Educación y Salud”.

Lo mismo ocurrió con la Villa Olímpica, cuya Ley de creación establecía que “el cincuenta por ciento (50%) de los ingresos provenientes de las enajenaciones a realizarse será ingresado a las partidas correspondientes al financiamiento y desarrollo de los anteproyectos, proyectos y obras de utilidad pública: infraestructura urbana, ingeniería y arquitectura para la Comuna 8 y el cincuenta por ciento (50%) restante a las partidas correspondientes a la urbanización de la Villa 20”.<sup>25</sup>

De esta forma se ve como se intenta atraer inversiones privadas que garanticen los proyectos urbanísticos de renovación urbana. Como consecuencia de esta lógica de mercado imperante, autores como Lyons (1996) teorizaron sobre los procesos de gentrificación urbano a los que definen como el “desplazamiento o reemplazo de un grupo de rango socioeconómico bajo por otro de mayor status socioeconómico en el centro de la ciudad, que involucra la renovación de inmuebles que se han deteriorado previamente, para usos residenciales y que tiene lugar de manera despareja, afecta a unos barrios o vecindarios pero no a otros y ocurre por etapas” (citado en Herzer, 2008: 21). En este sentido, Herzer (2008) describe que cuando se busca renovar un barrio se realizan procesos de rehabilitación de viviendas que incluyen obras de infraestructura, equipamientos y servicios. Procesos parecidos a los descritos en el urbanismo social imperante en este paradigma de intervención urbana. Estas “puestas en valor” (como se definen muchas veces por el gobierno porteño) tienen sus efectos en el aumento del precio

---

<sup>24</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5558.html>

<sup>25</sup> Ley N°5704 Disponible en:

<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5704.html>

de los inmuebles, y los principales afectados son los ocupantes e inquilinos que padecen las consecuencias del desplazamiento.

En palabras de Facundo Di Filippo, ex legislador de la Ciudad:

“Larreta para potenciar la dinámica del desarrollo inmobiliario encontró la mejor forma que es urbanizar villas. Porque parte de la necesidad de la renovación urbana tiene que ver con el impacto negativo que tienen las villas para con el negocio inmobiliario. Por eso eligió arrancar con estos 4 asentamientos”.<sup>26</sup> En el mismo sentido, el arquitecto Eduardo Reese manifestó “es que hay que abrir el sur, ya no hay más tierra a precio razonable en la zona norte. Los desarrolladores inmobiliarios no pueden seguir pagando precios en el norte, donde el precio del suelo es casi el mismo que el monto del metro cuadrado construido. Pero para ir al sur el mercado pide urbanizar las villas”.<sup>27</sup>

Es en este marco que se despliegan las políticas públicas de intervención en las villas durante el gobierno de Rodríguez Larreta. En los cuatro casos en los cuales se aplican políticas de integración socio-urbana se identifica el interés de promover el desarrollo inmobiliario y la mercantilización del suelo en las zonas en donde se emplazan, que son áreas insertas en procesos de renovación y/o revalorización urbana. Como se vió antes, el único caso de urbanización socio-urbana en la zona sur es la Villa 20, que se encuentra en terrenos aledaños a la Villa Olímpica. El proyecto que lleva adelante el IVC en la Villa busca realizar mejoramientos en viviendas existentes y construir 1600 viviendas nuevas en el Barrio Papa Francisco (ex cementerio de autos). A unos pocos metros se está inaugurando la Villa Olímpica, sobre los terrenos del ex Parque de la Ciudad, con 1200 viviendas agrupadas en 31 edificios que contarán con plantas bajas de uso comercial, infraestructura de servicios y equipamiento urbano complementario al uso residencial. Toda la Villa Olímpica representa  $\frac{1}{2}$  del ex Parque de la Ciudad, de modo que aún quedan 20 hectáreas cuyo destino es la venta para el desarrollo de futuros emprendimientos inmobiliarios privados.<sup>28</sup>

En segundo lugar se encuentra el caso de la Villa 31 y 31 bis, que siempre ha sido considerada valiosa a nivel urbano por encontrarse en una de las zonas más caras de la Ciudad. Su urbanización se encuentra enmarcada en un proceso de puesta en valor de la zona portuaria, que comprende la obra del Paseo del Bajo (un corredor vial de 7 km que conecta la autopista Illia con la autopista Buenos Aires - La Plata), el rediseño de la

---

<sup>26</sup> Entrevista a Facundo Di Filippo, Buenos Aires, 23/01/18 en Navatta, Jimena Laura (2018). La Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva del modelo de neoextractivismo urbano. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

<sup>27</sup> Entrevista al Arq. Eduardo Reese, Buenos Aires, 30/08/17 en Navatta, Jimena Laura (2018). La Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva del modelo de neoextractivismo urbano. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

<sup>28</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/visionciudad/villa-olimpica>

Autopista Illia y algunos emprendimientos de alta gama como el Distrito Quartier Puerto Retiro.

Por su lado, la urbanización de la Villa Rodrigo Bueno ingresó como proyecto a la Legislatura Porteña por parte del Ejecutivo Porteño acompañado de la iniciativa de generar un barrio, que en sus principios buscaba ser privado, en los terrenos de propiedad de IRSA que se encuentran en frente de la Villa. Para poder lograrlo la empresa necesitaba la sanción de una ley que modifique la normativa urbana prevista en el Código de Planeamiento Urbano.

Por último, en el caso de la Villa Fraga, el mismo proyecto y posterior Ley de urbanización preveía la apertura de la Av Triunvirato, siendo la zona de Chacarita apetecible para los emprendimientos inmobiliarios. De hecho como parte de la propuesta, una parte del terreno se cede a la Agencia de Bienes para construcciones privadas, con el objetivo de generar “mixtura social”.

Es decir, al analizar los contextos urbanos en los que se insertan los barrios, se puede observar que los barrios seleccionados se encuentran en áreas en donde el GCBA y el sector inmobiliario promueven proyectos de renovación urbana y constituyen un avance más del proceso de mercantilización. Como lo plantea Navatta la lógica que guía el accionar es la de “promover los procesos de renovación urbana mediante la inversión privada, para lo cual se fomentan beneficios al sector inmobiliario para aumentar la construcción en zonas consideradas en desuso, y, por otro, disponer la venta del patrimonio público para el financiamiento de políticas públicas, sean de acceso a la vivienda de los sectores vulnerables o de infraestructura general” (Navatta, 2018: 88).

San Andrés

## 5. Caracterización de los casos estudiados

Antes de avanzar en el análisis de los procesos de implementación de las políticas de integración socio-urbana impulsadas por el gobierno de Rodríguez Larreta en las Villa 31 y 31 bis y la Villa 20, es preciso realizar una caracterización de ambos casos a fin de conocer su composición, los actores involucrados y su historia. Asimismo en este apartado se busca, conocer la historia reciente referida a los procesos de sanción de las leyes de urbanización, como así también al grado de avance alcanzado en la implementación de las políticas de integración socio-urbana.

### 5.1 Villa 31 y 31 bis

Esta Villa es la más antigua de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en sus comienzos tomó los nombres de Villa desocupación, Villa Esperanza y Barrio Inmigrantes. Sus primeros asentamientos datan de la década de 1930 con el inicio del proceso de sustitución de importaciones. Para 1970 era una de las villas más pobladas, aunque en el proceso de erradicación durante la dictadura militar, detallado en el capítulo histórico, se desalojó a gran parte de la población.

De acuerdo al último censo oficial (DGEYC, 2009) publicado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en la Villa 31 y 31 bis habitaban 26.403 personas en 7.950 hogares. La misma se distribuye en los 0,32 km<sup>2</sup> que ocupan las dos villas resultando una densidad de 85.171 habitantes por km<sup>2</sup>, cifra que quintuplica a los 14.973 habitantes por km<sup>2</sup> con que cuenta la Ciudad. De acuerdo a un informe de la Secretaría de Inclusión Social (2018), en adelante SECISYU, en relación al espacio privado, el estándar internacional indica que son necesarios 14 m<sup>2</sup> por habitante para lograr una habitabilidad mínima y el promedio en el barrio es de sólo 7 m<sup>2</sup> por habitante. De forma relacionada, el 22% de los hogares registra condiciones de hacinamiento, comparado con el 1,8% en la Ciudad. Con posterioridad entre 2016 y 2017 se hizo un empadronamiento que arrojó que habitan en la Villa 40.203 personas en 12.642 viviendas. De ellas el 86% tiene menos de 45 años y al menos el 68,8% se encuentra bajo la línea de pobreza.<sup>29</sup>

A nivel de las condiciones de trabajo, y de acuerdo a los datos obtenidos del relevamiento socio-habitacional realizado por la SECISYU en 2016, del total proyectado de población del barrio (35.900), un 42% (14.900) forma parte de la PEA: 8.700 están ocupados, 2.000 ocupados sin definición de horas de trabajo, 2.000 subocupados y 2.200 desocupados. Por otra parte, la población que incluye a ocupados y subocupados se puede desagregar de acuerdo a la modalidad de empleo que posee: 4.450 trabajan en relación de dependencia

---

<sup>29</sup> Esta información no se encuentra disponible online, se accedió a la misma por medio de un documento de trabajo de la SECISYU.

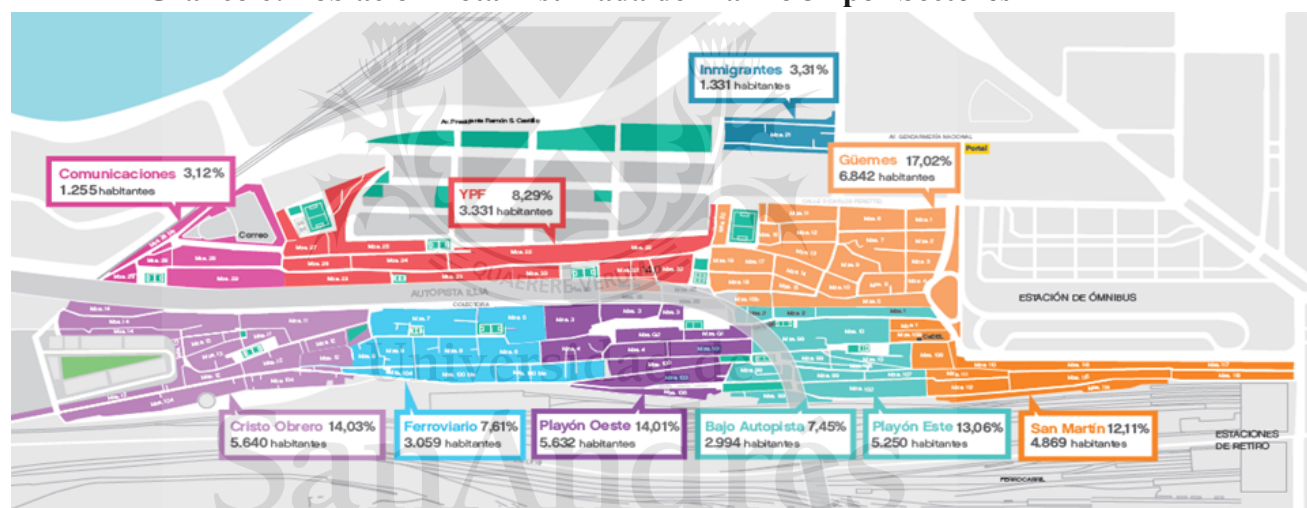


formal, 4.500 trabajan en relación de dependencia informal, 3.100 trabajan por cuenta propia.

En lo que refiere a las condiciones educativas del barrio, en el marco de la presentación del proyecto de urbanización en la Legislatura Porteña, el oficialismo indicó que se registra el 24% de inasistencia de niños entre 3 y 5 años, 10% de inasistencia de adolescentes de entre 13 y 18 años, 39% de repitencia de adolescentes entre 13 y 18 años, 63% de adolescentes de entre 18 y 25 años que no terminaron el secundario y solo el 28% de adultos de 25 años terminaron el secundario.

A nivel de acceso a la salud, se registró que el 71% no contaba con ninguna cobertura de salud (como obra social, prepaga, etc.). Según datos expresados por el Poder Ejecutivo en el marco de la presentación del proyecto de ley de urbanización, en 2017 se registraron 71 casos de tuberculosis en la Villa 31 y 31 bis.

**Gráfico 6: Población Total Estimada del Barrio 31 por Sectores**



Fuente: Empadronamiento 2016 y 2017 disponible en:

<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/05/CV031504.pdf>

Los procesos de radicación se vivieron a partir del Decreto N° 1.001<sup>30</sup> que transfirió la propiedad de las tierras fiscales a sus ocupantes (a través del Programa Arraigo) y la sanción de la Ley Nacional N° 23967 que establece la transferencia de tierras del Gobierno Nacional que se encuentren ocupadas por viviendas permanentes a los estados provinciales y la Ciudad de Buenos Aires para el desarrollo de planes de vivienda y su posterior venta a los actuales ocupantes, o para la incorporación en planes de vivienda social. En la reglamentación del Decreto N° 591 se deja asentado que las tierras de propiedad del Estado Nacional mencionadas en el artículo 1 de la Ley Nacional N° 23967 serían transferidas con cargo al desarrollo de planes y programas para la radicación definitiva y la regularización dominial a favor de sus actuales ocupantes y su grupo familiar.

<sup>30</sup> Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/3460/norma.htm>

Si bien se vivieron momentos de tensión cuando en 1996 el Intendente Domínguez promovió la construcción de la Autopista Illia, autorizando que topadoras derriben casillas, un grupo de sacerdotes comenzó una huelga de hambre con mucho alcance mediático que llevó a una salida negociada con los habitantes del barrio. Como se mencionó anteriormente hubo varias acciones judiciales que pusieron de manifiesto los reclamos realizados por los pobladores en especial referidos a la prestación de servicios.

Posteriormente, en el año 2009 la Legislatura Porteña sancionó la Ley N° 3343<sup>31</sup> que dispuso la urbanización del polígono correspondiente a la Villa 31 y 31 bis con criterios de radicación definitiva. Dicho polígono sería destinado a viviendas, desarrollo productivo y equipamiento comunitario, utilizando como referencia los parámetros urbanos, sociales y culturales del anteproyecto “Barrio 31 Retiro - UBACyT A401/04 - Las Articulaciones Ciudad Formal - Ciudad Informal. Una metodología de abordaje válida para la región”. Este dictamen fue el producto del trabajo realizado durante 14 meses por la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la urbanización de la Villa 31 y 31 bis creada por la citada Ley. Formaron parte de la Mesa organismos del Gobierno Nacional, de la Ciudad, legisladores y representantes de los habitantes del barrio. El dictamen fue consensado con todos los actores y contó con una gran participación vecinal. A continuación figura un gráfico del anteproyecto el cual no contó con mayor avance:

**Gráfico 7. Propuesta UBACyT 2004 para el Barrio 31**



Fuente: Barrio 31 Retiro - UBACyT a 401/04 - Las Articulaciones Ciudad Formal - Ciudad Informal. Una metodología de abordaje válida para la región.

<sup>31</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3343.html>

Posteriormente, con el inicio de la gestión de Rodríguez Larreta, (y la gestión de Cambiemos en el Gobierno Nacional) se dicta la Resolución N° 17 de la Agencia de Administración de Bienes del Estado que autorizó al GCBA a través de la Secretaría de Integración Social y Urbana a que realice las obras de urbanización, construcción, ampliación, adecuación, acondicionamiento, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones obsoletas y en estado ruinoso, y a mensurar, lotear o subdividir los predios para intervención y ocupación, en los inmuebles del Estado Nacional ocupados por los asentamientos habitacionales denominados “Villa 31 y 31 Bis”.

Ese mismo año se presentó en la Legislatura porteña el proyecto 3842-D-2016 que tuvo por objeto regular el proceso de urbanización y radicación del “Barrio Carlos Mugica” dentro del polígono correspondiente a la Villa 31 y 31 bis en función del dictamen elaborado por la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de la Villa 31 y 31 Bis” y en cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 3343. El mismo establecía que la gestión institucional del proceso de urbanización se llevase adelante mediante la Unidad Ejecutora (la Secretaría de Integración Social y Urbana) y se definan los lineamientos para las relocalizaciones de ciertos habitantes del barrio. Asimismo, la Unidad Ejecutora tendría a su cargo el relevamiento, diseño y ejecución de propuestas de intervención en edificaciones existentes, garantizando la participación de los habitantes de cada manzana en todas las instancias del proceso. Se establecían así parámetros proyectuales para el diseño y construcción de viviendas nuevas. El proyecto también establecía que la Unidad Ejecutora debía presentar ante la Legislatura, en un plazo de 180 días, un programa de urbanización definitivo consensuado con el Consejo Consultivo tomando como referencia los anteproyectos existentes, el plan de obras de la SECISYU y los trabajos realizados hasta esa fecha por la Unidad Ejecutora.

Este proyecto no tuvo tratamiento en la Legislatura Porteña, aunque sí se sancionó la Ley N° 5733<sup>32</sup> que afecta un polígono de la villa en pos de construir una nueva trama de la Autopista Illia. El Gobierno de la Ciudad fundamentó la sanción de la Ley basándose en su intención de urbanizar la Villa 31 y 31 bis, considerando necesario construir una nueva traza de la Autopista Illia en pos de lograr una urbanización e integración real de los habitantes de la villa. Este plan de urbanización, mencionado como fuente de justificación para la sanción de la Ley, requerirá una inversión de 6000 millones de pesos, parte de los cuales serían obtenidos de la venta de terrenos del Tiro Federal (habilitando la construcción de emprendimientos inmobiliarios en dicho predio) y un crédito del Banco Mundial por 170 millones de dólares. Cabe destacar que la construcción de la nueva traza demandaría la relocalización de 900 viviendas. Durante el proceso de discusión y sanción de esta Ley, funcionarios del Gobierno de la Ciudad afirmaron que en el 2017 se iba a presentar un proyecto integral para la integración social y urbana de la Villa 31 y 31 bis. Sin embargo este proyecto no se presentó hasta el año 2018, aunque sí se avanzó en otros en la zona. El Paseo del Bajo que costará alrededor de USD 1200 millones, según el

---

<sup>32</sup> Disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5733.html>

Gobierno es una inversión que se recuperará con el futuro cobro de peajes en la autopista y la venta de terrenos fiscales frente a Puerto Madero para futuros emprendimientos inmobiliarios. Uno de ellos aprobado por la Ley N° 5796,<sup>33</sup> es la venta de la playa ferroviaria catalinas norte que habilita la construcción de 310.000 metros cuadrados de oficinas.

En enero de 2017 la SECISYU publicó la Resolución N° 208<sup>34</sup> a partir de la cual creó el Subprograma de Cesión de Derechos Posesorios sobre Construcciones de la Villa 31 y 31 Bis y San Martín, habilitando la entrega de créditos para vecinos (en los considerandos de la Resolución se hace referencia a aquellos que habitan en el bajo autopista) que accedan a retirarse del polígono.

Esto generó que en 2017 los vecinos y delegados de la Villa 31 y 31 bis, nucleados en la Mesa por la Radicación Definitiva y Urbanización de las Villas, presenten de forma particular el Expediente 787 - P- 2017. En el mismo, por un lado, insisten en que la Legislatura tenga en consideración el dictamen realizado por la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la urbanización de la Villa 31 y 31 bis con posterioridad a la sanción de la Ley N°3343, solicitando su tratamiento. Por otro lado dejan constancia del fuerte desacuerdo en relación a “cómo se está llevando adelante el "proceso de urbanización" en nuestro barrio, por la Secretaría de Integración Social y Urbana. En primer lugar, entendemos que el Plan de Obras que está siendo llevado adelante por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de la Secretaría de Integración Social y Urbana, no está enmarcado en ninguna ley, desconsiderando el Dictamen trabajado de manera participativa por la "Mesa por la Urbanización - Radicación Villa 31-31 bis Padre Carlos Mugica en defensa de nuestra Vivienda", elaborado en el marco de la Ley N° 3343 sancionada en el año 2009. Entendemos que este Dictamen se encuentra parcialmente desactualizado, pero creemos fuertemente que debe ponerse en discusión de manera realmente participativa la actualización del mismo, enmarcándolo en la Ley N° 3343, otorgando garantías y seguridad a todos y todas los habitantes de la Villa. Creemos que el "proceso participativo" que los funcionarios del GCBA dicen estar llevando adelante hoy en día en el barrio realmente no funciona como tal. Vemos un proceso meramente informativo, en donde los vecinos y sus representantes no participan ni tienen la voz para incidir en las decisiones tomadas para llevar adelante el Plan de Integración Social y Urbana. Entendemos que las prioridades que tiene la Secretaría de Integración Social y Urbana no son las mismas que tenemos los habitantes de la Villa 31-31 bis. Tanto la decisión del corrimiento de la traza de la AU Illia, como la construcción del Ministerio de Educación- el cual reduce la cantidad de viviendas nuevas a construir- son puntas centrales del nuevo Plan que no fueron consultados y que van en contra de las prioridades que la mesa plantea a través del Dictamen elaborado” (Exp. 787-P-2017).

---

<sup>33</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5796.html>

<sup>34</sup> Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/343733>



En septiembre de 2018 el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de ley 2736-J-2018 que tiene por objeto la re-urbanización del Barrio "Padre Carlos Mugica" (ex Villa 31 y 31 bis). El mismo obtuvo un tratamiento express y se sancionó en primera lectura el 11 de octubre, apenas un mes después de haber ingresado a la Legislatura, tuvo una audiencia pública de dos días (el 3 y 4 de diciembre) y se sancionó definitivamente en la última sesión del año, el día 13 de diciembre convirtiéndose en la Ley N° 6129<sup>35</sup>. En esa misma sesión se sancionaron las Leyes N° 6130<sup>36</sup> y N° 6131<sup>37</sup>. La primera se trataba de un convenio suscripto entre el GCABA y la Agencia de Bienes del Estado (AABE) para la construcción de un "Edificio Puente" que se convertiría en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo que comunicaría la villa y el resto de la ciudad. De acuerdo a la página de internet del GCBA, "Además de ser la sede de las oficinas del BID, la construcción será un puente peatonal que mejorará la movilidad de los vecinos. Los accesos de ambos lados tendrán escaleras mecánicas y ascensores, y la estructura tendrá tres puntos de apoyo: entre el Centro de Exposiciones y la Autopista Illia (Recoleta), junto a la calle Padre Mugica, y cerca del edificio de Scholas (Barrio 31). Tengamos en cuenta, además, que la salida hacia el CEC permitirá conectar ese pasaje peatonal con la Línea H de subte en la estación Facultad de Derecho".<sup>38</sup>

**Gráfico 8. Edificio Puente del Banco Interamericano de Desarrollo**



Fuente: Presentación del proyecto en la Legislatura

<sup>35</sup> Disponible en: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley\\_6129\\_con\\_anexo\\_1.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley_6129_con_anexo_1.pdf)

<sup>36</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6130.html>

<sup>37</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6131.html>

<sup>38</sup> Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/secretaria-de-integracion-social-y-urbana/edificio-puente-del-bid>

La segunda, es una Ley que autoriza al Poder Ejecutivo a suscribir con el Poder Ejecutivo Nacional un convenio de préstamo subsidiario al Préstamo N° 9710/CAF-0 celebrado con la Corporación Andina de Fomento. Este proyecto fue discutido y modificado en el marco de la sesión, ya que inicialmente contemplaba la venta de algunos terrenos que se encuentran dentro del polígono de la Villa 31 y 31 bis. Al aprobarse el convenio, el GCBA asume una deuda del Gobierno Nacional para la construcción del Paseo del Bajo. A cambio de ello, el Gobierno Nacional le transfiere al GCBA una serie de terrenos, dentro de los que se incluyen algunos de la Villa 31 y 31 bis, que quedaban, inicialmente, sujetos a ser vendidos en subasta pública. Frente a un reclamo de los vecinos y de Diputados de la oposición, que se alarmaron porque estos terrenos estaban incluidos en el marco del proceso de integración socio-urbana, en el recinto se modificó el dictamen, dejando la venta de los terrenos para otra ocasión. Sobre ello, la Diputada Villalba expresó:

“Se tendrá en cuenta el texto obrante en las bancas. En él, de ser aprobado, se procederá a autorizar un préstamo subsidiario y aceptar la transferencia de los inmuebles por parte de la Agencia de Administración de Bienes de la Nación. En esta instancia queda pendiente la disposición de los mismos por parte de la ciudad. Dicha autorización para los predios será considerada oportunamente y teniendo en cuenta las particularidades de los mismos, especialmente en el caso de los predios afectados a las soluciones habitacionales definitivas del Barrio 31, sin vulnerar los derechos reconocidos en la ley de reurbanización en tratamiento” (VT Sesión 42, 2018:111).

La disposición de estos terrenos se votó en julio de 2019 y se convirtió en Ley.

### 5.1.1 Sobre la Ley N° 6129

La Ley N° 6129 establece, en primer lugar, una ampliación en la delimitación de un nuevo polígono del barrio, aumentando de 68 hectáreas a 72 hectáreas el polígono delimitado en la Ley N° 3343. El mismo incluye al sector San Martín, parte de Cristo Obrero y la actual traza de la Autopista Illia (entre el peaje y la calle Arroyo). A su vez se propone la derogación del Distrito U31h y U60 y la desafectación del Distrito U10, y E4 49.

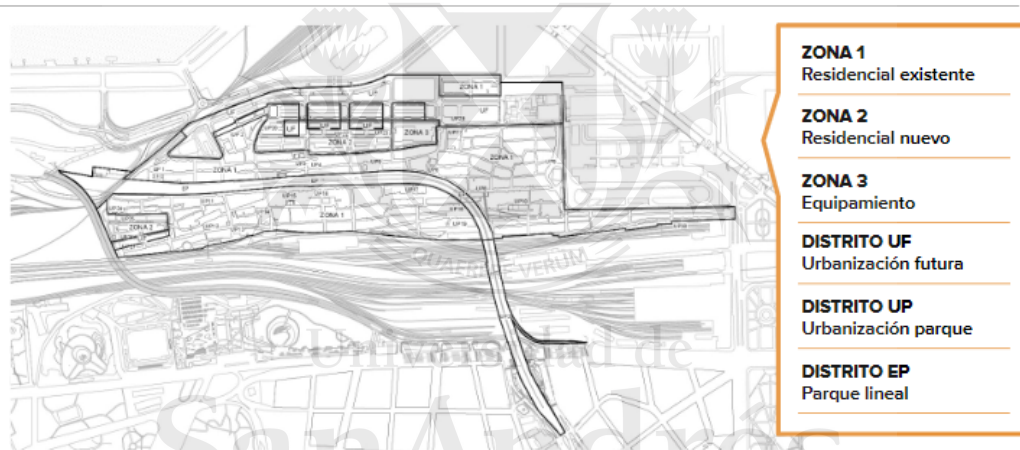
A nivel de normativa urbana se habilitan para las parcelas usos recreativos, deportivos, de ocio y esparcimiento, así como los equipamientos existentes y nuevos emplazados en diferentes sectores. Se contempla la traza del Parque Lineal (emplazado en la actual Autopista Illia), que de acuerdo al oficialismo aporta al barrio y a la Ciudad una extensión de 9,5 hectáreas de espacio público con transporte público eléctrico.

El polígono queda definido en zonas de la siguiente manera: Zona 1 Residencial existente, Zona 2 Residencial nueva, Zona 3 Equipamiento General y Distrito UP Y EP.



- Zona 1a: Residencial de Baja Densidad: PB + 2 Niveles (altura máxima sobre L.O.<sup>39</sup>. 10,50 mts). 5% de su superficie máxima construible se destinará a uso comercial.
- Zona 1b: Residencial de Baja Densidad: PB + 3 Niveles (altura máxima sobre L.O. 12 mts + 1 piso retirado a 2 mts de L.O. de 3mts de altura). 5% de su superficie máxima construible se destinará a uso comercial.
- Zona 1c: Residencial de Baja y Media Densidad: PB + 3 Niveles (altura máxima sobre L.O. 12 mts + 1 piso retirado a 2 mts de L.O. de 3 mts de altura). 20% de su superficie máxima construible se destinará a uso comercial.
- Zona 2: Residencial de Media y Alta Densidad
- Zona 3: Equipamiento general.
- Distrito UP: espacios públicos existentes y nuevos en el barrio.
- Distrito EP: nuevo Parque Lineal sobre Autopista Illia (entre el peaje y la calle Arroyo) de 9,5 hectáreas.

**Gráfico 9. Usos establecidos por la normativa urbana la Ley 6129**



Fuente: Presentación del proyecto en la Legislatura

En el marco del Plan de Movilidad se proyectaron, por una lado, una propuesta de aperturas de calles en el tejido existente y, por otro, nuevas vías de acceso al barrio (tal es el caso de la nueva Calle 14, entre Calle 15 y la nueva Au. Illia; la nueva Calle San Martín, paralela a la terminal de ómnibus de Retiro; la nueva calle colectora que conecta el sector norte con el sector noreste del barrio; la proyección virtual de la nueva Calle Gendarmería; y la nueva calle de borde del sector Inmigrantes).

Se debe tener en cuenta que las aperturas de calles constituyen casos de relocalización abreviados que se realizarán de manera paulatina. Los mismos deben desarrollarse con acuerdo de los vecinos y vecinas y en coordinación con los organismos de defensa competentes. De acuerdo a la Ley, dichas intervenciones dan siempre el beneficio de una relocalización a una unidad funcional nueva dentro del mismo barrio.

<sup>39</sup> Línea Oficial que refiere al límite al frente del terreno.

**Gráfico 10. Apertura de Calles**



Fuente: Presentación del proyecto en la Legislatura

Asimismo, el proyecto establece la posibilidad de que en el marco del proceso de urbanización se desarrollen procesos de relocalizaciones producto de: a) necesidades proyectuales, zonas de riesgo ambiental y edilicio, y b) edificaciones con características técnicas que resulten irrecuperables. Sobre las mismas el proyecto establece que todas se deberán hacer dentro del polígono (se proyectan que se realizarán en el predio ex-YPF y el denominado containera), y serán efectuadas como última instancia y con el consentimiento de los beneficiarios. Asimismo se establece que la autoridad de aplicación debe garantizar la disponibilidad y terminación de unidades de iguales o superiores características respecto de la vivienda original antes de la mudanza y desocupación del inmueble.

**Gráfico 11. Predios de construcción de las nuevas viviendas**



Fuente: Presentación del proyecto en la Legislatura

#### 5.1.1.1 Venta de terrenos

El Observatorio de Derecho de la Ciudad elaboró un dictamen referido al proyecto de reurbanización ingresado a la Legislatura. En el mismo manifestaba que “Este Proyecto de ley tiene un norte muy claro, transformar un proceso de integración social y urbana de un Barrio Popular en un proceso de expulsión lento de su población y quebranto de su identidad barrial haciendo accesible el suelo a la explotación futura y especulativa del mercado inmobiliario” (Observatorio de derecho a la Ciudad, 2018).

En este sentido, la Ley N°6129 plantea un aspecto relevante e innovador, el que refiere a la **permanencia** de los habitantes en el polígono luego de que se lleve adelante el proceso de formalización de la tenencia de las viviendas y de urbanización. Los terrenos de la Villa 31 poseen un valor inmobiliario alto debido a encontrarse en una de las zonas más caras de la Ciudad. En este sentido, los lineamientos enunciados en el artículo 2 de la Ley plantean: “4) No se realizarán desalojos forzosos. Toda relocalización que resulte excepcionalmente necesaria se realizará dentro del polígono del barrio y con el consentimiento de los/as beneficiarios/as.

6) Se brindará a la totalidad de las/os habitantes del barrio seguridad en la tenencia de las viviendas que ocupen. En ningún caso la incapacidad de pago será un obstáculo para garantizar este derecho.

9) Deberá procurarse la posibilidad real de permanencia en el tiempo de las/os actuales habitantes del barrio, impulsando instrumentos que fortalezcan el arraigo.

10) Deberá resguardarse la preservación de la identidad barrial y los lazos comunitarios existentes”. Mediante estos artículos se deja establecido que es el espíritu de la ley desalentar posibles procesos de gentrificación o desarraigo, anunciando que se busca la permanencia de los actuales habitantes en la Villa 31 y 31 bis, como así también de la identidad barrial.

Sin embargo, algunos de los aspectos establecidos en la Ley también podrían facilitar el desembarco del sector inmobiliario en el barrio. En primer lugar el texto sancionado establece que la escrituración de las parcelas a las familias del barrio tendrán como cargo ser destinadas a vivienda única y de ocupación permanente, y en el caso de las escrituraciones a asociaciones civiles tendrán como cargo ser destinadas a uso social o comunitario. Sin embargo, por un lado, el artículo 52 la ley autoriza que las familias del barrio, que serán las nuevas propietarias, puedan vender su vivienda siempre y cuando demuestren que cuentan con otra solución habitacional definitiva y cancelen el valor total de la hipoteca constituida sobre el inmueble. Esto es algo distintivo de esta Ley, y se diferencia de las otras leyes de urbanización sancionadas, las cuales no regulan la tenencia una vez realizada la titulación. Por su parte, el artículo 53 permite que compradores que no cuenten con residencia mayor a dos años en el barrio puedan comprar viviendas abonando tres veces el valor de la hipoteca. Si bien los principios de la Ley mencionan la importancia del arraigo de sus habitantes, a la misma vez se legislan mecanismos para la venta de los terrenos.

Mediante el pago de tres veces la hipoteca por adelantado, el sector inmobiliario puede acceder a las viviendas y unidades funcionales del barrio. De acuerdo al Observatorio de Derecho a la Ciudad, “la TIERRA PÚBLICA se transformará en tierra con destino a VIVIENDA SOCIAL cuando pasen a propiedad de las familias que actualmente viven en el Barrio para luego transformarse en TIERRA PARA LA ESPECULACIÓN INMOBILIARIA cuando los futuros compradores paguen al GCBA tres (3) hipotecas y queden liberados de todo cargo social. (...) Esta Ley tiene como primer objetivo que la tierra que se encuentra fuera del comercio por ser pública, por ser de la ciudad, sea mercantilizada, es decir, ingrese al mercado inmobiliario y quede simplemente sujeta a los mandatos de criterios puramente económicos sin la necesidad de cumplir ningún fin social”.

Otro aspecto a tener en cuenta respecto del proyecto es el que refiere al espacio aéreo no edificado. De acuerdo al artículo 59 del proyecto éste puede quedar en manos del GCBA si la familia no manifiesta la voluntad de adquirir el dominio sobre dicha superficie no construida del lote y si no cuenta con los ingresos suficientes. En estos casos, el valor de la hipoteca también será inferior haciendo más accesible el pago de las tres (3) hipotecas para los futuros privados que deseen eliminar el referido cargo.

En este sentido, fueron varias las expresiones que se hicieron tanto en la sesiones de la Legislatura Porteña como en la Audiencia Pública.

El Diputado Del Corro planteó en la sesión de la primera lectura:

“Voy a leer unas declaraciones de la actual Vicepresidenta Michetti, quien explicó hace varios años cuál era el fundamento de este proyecto y de los que vamos a tratar. La actual Vicepresidenta declaró el 25 de agosto de 2013 en el programa de Mirtha Legrand: —La Villa 31 es el único lugar de las villas que es muy difícil transformar en un barrio. Entonces, mi sensación es que hay que hacer la regularización dominial para que cada persona tenga su casa y su escritural. ¿Cómo sigue? —Lo que está sucediendo en otros lugares del mundo con estos lugares es que como los terrenos son muy apetitosos para el sector privado y el sector inmobiliario, lo que termina pasando es que el sector inmobiliario compra esos lugares y la gente puede irse a otro lugar con esa plata. Esto lo dijo la Vicepresidenta de la Nación y lo están efectivizando los diputados. Abro paréntesis: al BID le regalan por cien años el puente y a los vecinos, hipoteca. ¡Al BID! No estamos hablando de un pequeño banco; no estamos hablando de una universidad. Al BID le regalan por cien años y a los vecinos, hipotecas. ¿Por qué hipotecas? Porque quieren hacer lo que decía la Vicepresidenta: quieren que esos lotes, que esos terrenos, que esas casas se puedan vender por migajas para desarrollar los grandes intereses inmobiliarios de la ciudad” (VT 31, 2018: 258).



Por su parte los vecinos en la Audiencia Pública hicieron planteos en este sentido. La Sra. Díaz planteó:

“Pero ningún gobierno se dignó a venir y decir “a esta gente hay que ayudarla”. ¡Nadie! ¿Por qué ahora? ¿Qué intereses tiene este gobierno? El interés que tiene el gobierno es inmobiliario; quiere quedarse con nuestras tierras. Ayer entró la subasta de nuestras tierras. ¡Qué lástima que no abramos los ojos, vecinos! ¡Qué lástima! Porque si están subastando las tierras con nosotros adentro, entonces no respetan a nadie. No hay nadie que nos respete, tenga el cargo que tenga dentro de la villa. ¡Nadie es respetable! ¿Por qué? Porque este gobierno no nos respeta, señores. Repito: están subastando nuestras tierras con nosotros adentro. ¡Es una vergüenza!” (VT Audiencia Pública 4 de Diciembre, 2018: 4).

En lo referido al temor de los vecinos por la venta de los terrenos, muchos plantearon en el marco de la Audiencia Pública que a pocos días de la aprobación de la primera lectura de la Ley, ingresó el proyecto del Convenio con CAF que habilitaba la venta de terrenos aledaños a la villa. Sobre ello, la Sra. Gutiérrez Cullen de Arauz señaló:

“Aclaremos igualmente que solo hoy tuvimos acceso –en realidad ayer– al proyecto de ley 2018-63-AJG del 26 de noviembre de 2018, es decir hace tres días hábiles, que en el marco del Convenio CAF enajena terrenos. Entre ellos figura en el Anexo A, y solo para dar un ejemplo, el número 5, Avenida Doctor José María Ramos Mejía, calle Carlos Perette y calle sin número oficial. Superficie 355.455 metros cuadrados. Barrio Carlos Mugica. Tasación: 1.079.770.000 pesos (...) Podría interpretarse que hay cierto apuro por transferir el dominio a las familias y a la vez generar mecanismos para que tanto el Gobierno de la Ciudad como “otros” adquieran las parcelas. Asimismo, sorprende que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promulgue una ley sobre tierras del Estado Nacional. Visto el actual proyecto, lo más delicado está relacionado con la transferencia de dominio en lo inmediato a las familias. Se hará con hipotecas, con cargo, al mejor estilo del viejo instituto de la vivienda. Esto supone riesgos. La familia recibe la escritura, paga unos meses y luego vende en forma informal y muy probablemente se radique en algún otro barrio informal. Los complejos habitacionales del IVC acumulan años de este tipo de problemas. No hay modo de forzar ni asegurar que lo que fijan los artículos 48, 49, 52 y 53 pueda cumplirse” (VT Audiencia Pública 4 de Diciembre, 2018: 6 y 7).

Por su parte, Baldivezo, Presidente del Observatorio del Derecho a la Ciudad, señaló que en lo referido a la habilitación de la venta de terrenos se está incurriendo en una

incompatibilidad con la Ley Nacional N° 27453<sup>40</sup> ya que se deja abierta la posibilidad a que las personas jurídicas puedan realizar ventas :

“Porque más allá de las obras que están haciendo y de la infraestructura de servicios públicos o de que entreguen títulos de propiedad, este proyecto está dejando aberturas para que estas viviendas no tengan un destino de vivienda social y única para los habitantes del barrio y futuras generaciones. Está habilitando que ingrese el mercado inmobiliario. Está habilitando a que empresas y propietarios que no viven en el barrio puedan apropiarse de esas tierras. Eso sí es una defraudación a todos porque el dinero de la venta de tierras, el dinero de la toma de deuda pública y el dinero de los impuestos está sirviendo más al mercado inmobiliario que a la familia del barrio. Eso es uno de los errores más graves que tiene este proyecto de ley. Por otra parte, al no garantizar que el barrio permanezca en esas tierras, se está violando una reciente ley del Congreso, la Ley Nacional de Integración Social Urbana de Barrios Populares, la Ley 27453; la ley que ordena la urbanización de 4400 barrios populares como Carlos Mugica en todo el país. Esa ley ordena – principalmente, para aquellos barrios que están en tierras nacionales, como el barrio Carlos Mugica– que las tierras no puedan ser compradas a futuro por personas jurídicas; es decir que no podrán ser compradas por empresas. Ordena que las viviendas que se entregan a las familias vayan a tener un cargo a vivienda única y familiar. Ese cargo no se va a poder eliminar en forma discrecional o pagando un impuesto, como establece este proyecto de ley. Es decir, esas viviendas van a ser viviendas sociales a futuro y no por un tiempo determinado” (VT Audiencia Pública 4 de Diciembre, 2018:35 y 36).

En relación a lo establecido en los artículos 53 y 54, el Señor Peralta, un vecino de la villa, planteó:

“Quiero que hoy todos los vecinos puedan expresar su voz, como lo hicieron cuando la Secretaría quería inventar reuniones y decirles lo que iba a pasar. Ya se dieron cuenta de que no es así. Los vecinos saben muy bien que el artículo que permite pagar la hipoteca y comprar tres veces es para que los echen. El vecino sabe muy bien que este proyecto es expulsivo; también sabe muy bien que defiende la Ley 3343 y también que hay un montón de gente que lo va a apoyar y a defender” (VT Audiencia Pública 4 de Diciembre, 2018: 21).

En el marco de la sesión que le otorgó sanción definitiva, la discusión referida a la venta de la tierras tuvo un intercambio entre el Diputado Abboud y la Diputada Penacca. En la misma el primero planteó:

---

<sup>40</sup> Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=315739>



“En este bloque, a muchos de los diputados que acompañan este proyecto de ley los tratamos de igual a igual. ¿Y saben qué quiere decir esto? Que la voluntad de vender, de correrse o de irse del barrio no es nuestra. Es de ustedes. Siempre ha sido de ustedes. Es su propia decisión. No es que cualquiera vendrá, pondrá la plata y ustedes se van a ir. Si no, ¿de qué tipo de barrio estamos hablando que no se vende? Se vende...” ( VT Sesión 42, 2018: 133).

Por su parte, la Diputada Penacca respondió:

“No decimos que tiene que haber una prohibición de que los vecinos puedan decidir qué hacer con su vivienda. Incluso, de ponerla en venta. Nosotros pensamos que el Estado, a través de la autoridad de aplicación, tiene que garantizar que si una vivienda queda desocupada, siga quedando en función de la urbanización del barrio; que eso no habilite que ingrese en esa vivienda cualquier externo del barrio, planteando que el peligro más grave que vemos allí es que ese externo sea un desarrollador inmobiliario, que, aprovechando el valor de esas tierras y la valorización de la zona use, justamente, ese terreno para llevar adelante cualquier otro proyecto que no tenga que ver con garantizar la radicación del barrio y la calidad de vida de los vecinos” (VT Sesión 42, 2018: 133).

#### 5.1.1.2 Participación vecinal

Otro de los aspectos relevantes a analizar, que está enunciada bajo los lineamientos generales establecidos por la Ley es el referido a la participación de los vecinos en los procesos de decisión. El artículo 2, inc. 2 señala: “Los habitantes del barrio tendrán participación plena e informada en el proceso de re-urbanización e integración social”.

Pero por otro lado, los artículos 6 y 8 de la Ley en lugar de crear una Mesa de Gestión Participativa como en las otras villas de la ciudad, crean el "Consejo Consultivo para la Gestión Participativa del Proceso de Re-urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica". De acuerdo al dictamen del Observatorio de Derechos de la Ciudad, los habitantes del barrio se transforman en consejeros del gobierno con facultad solamente para realizar recomendaciones no vinculantes. Las decisiones quedan en cabeza de los funcionarios que no tendrán ninguna obligación de consensuarlas con el barrio.

En lo que refiere a este tema, el Gobierno de la Ciudad ha señalado en un documento vinculado al proceso de urbanización que “la Secretaría de Integración Social y Urbana impulsó un proceso participativo y multiactoral. El proceso participativo que orientó y posibilitó la escritura del proyecto de ley se definió bajo los siguientes criterios:

- 1) Recuperar la documentación histórica referida al proceso de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica
- 2) Reunir actores claves con antecedentes en la materia, ponderando a su vez la presencia y participación activa de vecinos/as

3) Socializar los instrumentos del proyecto estratégico de la SECISYU” (SECISYU, 2018: 1).

En ese mismo trabajo, señalan que en el mes de junio del año 2017 se reunió una mesa técnica que comenzó a trabajar bajo la modalidad de comisiones y plenarios, en pos de presentar, debatir y definir las temáticas comprendidas en el proyecto de ley. Desde sus comienzos la mesa técnica se encontró integrada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro de Estudios y Acción por la Igualdad (CEAPI), el Instituto Gino Germani, la Defensoría del Pueblo, Urbana TV y el Ministerio Público Tutelar.

Las comisiones trabajaron en tres temas específicos:

- 1) regularización de las relaciones de tenencia de los/as vecinos/as, costos y compensaciones;
- 2) soluciones habitacionales transitorias y definitivas, vivienda consolidada, vivienda nueva y reasentamiento;
- 3) código de planeamiento urbanístico, plan de infraestructura, espacios públicos, conectividad y movilidad.

A su vez, los plenarios consistieron en instancias de exposición de los temas tratados en las comisiones, incluyendo contenidos referidos al acceso a la justicia, educación, género y salud.

Al mismo tiempo, en el barrio se llevaron a cabo mesas abiertas durante los meses de septiembre, octubre y noviembre, con el objetivo de informar sobre el proceso de trabajo propuesto por la SECISYU en torno al proyecto de ley y generar espacios de participación. Esta participación se desarrolló desde una perspectiva multiactoral, buscando complementar los aportes de distintos actores del barrio, tanto las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y cooperativas como así también los consejeros/as y su cuerpo de delegados/as como así también vecinos/as de cada sector del barrio.

Las instancias en el barrio se fundaron en diferentes modalidades, en primer lugar se realizaron “Encuentros de Pre Difusión” que buscaban dar a conocer la Ley N° 3343 y presentar el esquema de participación. De estos se llevaron adelante 13 encuentros con la participación de cooperativas, organizaciones de la sociedad civil, delegados/as y consejeros/as. En segundo lugar, se comenzaron las reuniones de Difusión del Documento Base (construido a partir del trabajo en comisiones y plenarios de la mesa técnica) que tuvieron como objetivo hacer entrega de dicho documento. En él se presentaron las principales temáticas a contemplar en la escritura del proyecto de ley, con la función de incentivar la formulación de propuestas por parte de los actores convocados. A través de reuniones por sector se hizo entrega del material a vecinos/as, organizaciones y al cuerpo de representantes del barrio. En total se concretaron 11 instancias repartidas geográficamente. Por último se llevaron adelante las asambleas que intentaron documentar las propuestas de los distintos actores del barrio, partiendo de los

temas comprendidos en el Documento Base e incluyendo aquellos que no hayan sido contemplados. Estos aportes se dieron en 16 asambleas, una por cada sector del barrio, sumado a 3 encuentros con organizaciones y 3 encuentros con el cuerpo de delegados/as y consejeros/as del barrio.

Posteriormente, se convocó al cuerpo de consejeros/as del barrio a participar de la instancia de mesa técnica con el propósito tanto de presentar las propuestas del barrio en esa instancia como de trabajar en detalle los avances de contenidos del borrador del proyecto de ley. Desde el mes de marzo de 2018, se incorporó, como una nueva instancia del proceso participativo, la mesa ampliada. La misma sesionó en el barrio en espacios rotativos. La convocatoria se realizó a los/as consejeros/as y dos representantes de su cuerpo de delegados/as, a dos representantes de las dos mesas por la urbanización del barrio, e invitando a su vez a los organismos de gobierno e instituciones de la mesa técnica, así como a los/as vecinos/as en calidad de oyentes. El objetivo de la misma fue trabajar sobre los avances del borrador del proyecto de ley, documentar aportes y disidencias que nutran su contenido.

De acuerdo a lo expresado por el Gobierno en el marco de la Legislatura Porteña, y con el objetivo de profundizar la participación de los/as vecino/as del barrio y hacer conducente el trabajo realizado en la Mesa Ampliada, se convocó a los distintos actores a motorizar reuniones por sector, garantizando la presencia del equipo responsable por parte de la SECISYU, a los fines de disipar dudas y escuchar propuestas sobre el contenido de los distintos capítulos del borrador. En consecuencia, se realizaron reuniones con las juntas de delegados/as por sector y reuniones con participación de vecinos/as. Como complemento a estas reuniones también se realizaron talleres para generar intercambios en clave pedagógica con los vecinos/as y entregar materiales informativos que colaboren en la lectura del borrador.

En julio de 2018 se implementó un punto de información fijo en una oficina de gobierno, que constituyó un espacio en el barrio con la finalidad de recibir a los vecinos/as para brindar explicación acerca del contenido del borrador y atender consultas. Una vez alcanzada la versión final del proyecto de ley, el Gobierno realizó (según surge de los funcionarios entrevistados) una difusión del documento en todo el barrio, entregando copias puerta a puerta a cada familia y presentando los resultados a toda la ciudadanía vía web y redes sociales. A su vez se implementaron puntos de información móviles en los distintos sectores del barrio.

En conclusión el GCBA informa haber tenido 151 instancias participativas entre junio de 2017 y julio de 2018, incluyendo las sesiones de mesas técnicas (44), sesiones de mesa ampliada (11) y reuniones en el barrio (97). A los puntos de información se acercaron 600 vecinos, y se recibieron 26 aportes documentados: 12 producto de las asambleas realizadas en 2017, y 14 durante 2018. De los 14 documentos recibidos durante el año 2018, 2 de ellos refirieron al protocolo de relocalización y 12 en relación a los avances de redacción del proyecto de ley. En el marco del proceso participativo, el borrador del

proyecto de ley se presentó en 10 versiones distintas hasta alcanzar su propuesta definitiva.

En definitiva el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires documenta un proceso de participación activa por parte de los habitantes del barrio. Sin embargo, y como se ha mencionado, mientras se avanzaba en este sentido, el Gobierno de la Ciudad ya había comenzado un proceso de intervención, el cual fue previo a la sanción de la Ley, y los vecinos que participaron de la Audiencia Pública, manifestaron en su mayoría no estar informados del avance del proceso de urbanización, como así tampoco de las reuniones informativas.

Sobre ello, la Señora Acosta, una vecina del barrio señaló:

“En la mesa participativa hay muchos vecinos de distintas manzanas que no queremos la urbanización sin participación. Queremos que sea real, porque todo esto está basado en la mentira. Hay mucho dinero de por medio. Hay gente comprada. No me meto, porque no me interesa. Sí queremos una urbanización con participación” (VT Audiencia Pública 4 de Diciembre, 2018: 40).

En el marco de la sanción de la primera lectura, la Diputada Penaka señaló:

“Decimos que la Ley 3343 plantea la constitución de una mesa de participación. Se trata de una ley histórica por la que pelearon los vecinos que hoy están de aquel lado del recinto apoyando esta norma. No entendemos por qué el Poder Ejecutivo se niega a incorporar esa mesa de participación dentro de las instancias que propone esta nueva ley para que se lleve adelante el proceso de una manera controlada por los vecinos y vecinas de la Villa 31. Creemos que no está mal plantearlo: tiene que haber un control popular de lo que el Estado estará ejecutando dentro de ese barrio. Entonces, esa es la primera falta muy grande. Lamentablemente, como esta ley no refleja esa participación real, se dio todo el proceso en el marco de una violencia absoluta” (VT Sesión 31, 2018: 266).

Por otro lado, el Director General de la Dirección General de Obras y Proyectos y Diseños Urbanos de la Jefatura de Gabinete, Luis Gradín opuestamente manifestó:

“Este proyecto y este proceso tienen una instancia participativa promedio cada dos días: con cooperativas, organizaciones y vecinos. En resumen, esta ley termina de darle marco a todos los trabajos que estamos llevando adelante. (VT Audiencia Pública 3 de Diciembre, 2018: 11).

En el mismo sentido, el Sr. Luis Guisbert planteó:

“Se repartieron decenas de borradores del dictamen por todos lados. Así que no pueden decir que no se informó. También circuló mala información por otro lado. (...) Yo no represento a ninguna organización. Así que al que

no tenga el mismo pensamiento que yo, le digo que si no accedieron a esta información en el barrio, es porque no camina” (VT Audiencia Pública 4 de Diciembre, 2018: 34).

### 5.1.1.3 Coordinación horizontal y vertical

En lo referido a la **infraestructura** y el crecimiento poblacional de la Villa, un informe realizado por la Secretaría de Integración Social y Urbana sobre la Verificación Técnica de la Vivienda (VTV) señala que “Durante la última década se ha generado un cambio significativo en la morfología urbana, registrando una expansión vertical a través de la autoconstrucción en altura. La densificación informal y espontánea del Barrio ha generado problemas importantes de hacinamiento y de calidad urbana, restringiendo su accesibilidad al interior del barrio y desde zonas aledañas, y agudizando problemas socio-ambientales por las conexiones informales a infraestructuras básicas, además de la ausencia de equipamientos y áreas verdes” (2018:1). En este sentido, el GCBA informó el 24 de septiembre de 2018 en la Legislatura de la Ciudad que las viviendas nuevas serán menos de 1.200, lo que llama la atención dado que reconoce la existencia de 7.950 hogares. Algunos vecinos expresaron preocupación en relación a este aspecto de la cantidad de viviendas, como así también en relación al valor de las cuotas, en el marco de la Audiencia Pública, el Señor Martínez, un vecino del barrio señaló:

“El proyecto anterior, del que les hablaba recién, consideraba que tenía que haber por lo menos 2500 viviendas para dar solución habitacional a estas situaciones. Hoy, el proyecto contempla, con viento a favor, 1100 viviendas. Vemos que queda más de la mitad de las soluciones habitacionales que pretendíamos, sin considerar, por fuera de este proyecto” (Audiencia Pública 3 de Diciembre, 2018:39)

Uno de los aspectos sobre los que ha avanzado el Gobierno, previo a la sanción de la Ley, es el referido a la falta de espacios verdes con los que cuenta el barrio, apenas 0,8 m<sup>2</sup> de espacio público y áreas verdes por habitante mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existen en promedio 6 m<sup>2</sup>. En este contexto, se comenzaron a llevar adelante procesos para “la dotación de espacios públicos, infraestructura básica, equipamiento comunitario, el mejoramiento de viviendas en 74 manzanas existentes y 15 manzanas de vivienda nueva, la transformación de una autopista que divide el barrio en un parque lineal que lo conecte, y la reubicación de las oficinas de Ministerio de Educación y escuelas nuevas, entre otras intervenciones orientadas a la integración del barrio a la Ciudad” (SECISYU, 2018: 2).

También en el marco del avance en la implementación de la urbanización se ha desarrollado un plan de infraestructura integral con el objetivo de garantizar el acceso a los servicios básicos del Barrio. Las obras de infraestructura se encuentran divididas en 4 procesos licitatorios:



- Completamiento de Red Fina (completar la red en lugares donde no hay)
- Readecuación de Red Existente
- Infraestructura en los nuevos sectores del Barrio (containera e YPF)
- Conexión de tendido eléctrico de Media y Baja tensión

El Plan de infraestructura integral incluye el tendido de red de agua, red cloacal, red pluvial, red eléctrica, pavimento y alumbrado público.

**Gráfico 12. Infraestructura**



Fuente: Presentación del proyecto en la Legislatura

A su vez se ha dado inicio al Programa de Mejoramiento de Viviendas, que busca readecuarlas para hacerlas más seguras y accesibles. El mismo interviene sobre la conectividad de infraestructura sanitaria, hidrófuga y eléctrica; las dimensiones físico espaciales acorde a la cantidad de ocupantes; y la seguridad del edificio, consolidación de accesos, frentes, ventilación e iluminación. De acuerdo al programa de VTV “El barrio está compuesto por aproximadamente 10.400 unidades funcionales, sobre las cuales se estima una intervención de al menos el 60% a los fines de comprender la estructura urbana de la totalidad (...) Se comenzará en el mes de Abril de 2018, finalizando en el mes de Agosto de 2018”.<sup>41</sup>

Por otro lado, el Gobierno también ha avanzado en un despliegue de infraestructura social. En términos de educación se proyectan generar 900 nuevas vacantes, junto a la implementación de un plan de acompañamiento a la trayectoria educativa, la promoción de la terminalidad educativa y la promoción de la continuidad de estudios universitarios y terciarios. Se encuentra en proceso de construcción el Nuevo Polo Maria Elena Walsh que contará con 68 nuevas vacantes en el nivel inicial y 185 en primaria. Por otro lado, el Nuevo Polo Mugica contará con 216 nuevas vacantes en el nivel inicial y 334 en el primario. Se anunció la creación de otro Jardín de infantes con 130 vacantes y un Centro

<sup>41</sup> Esta información no se encuentra disponible online, se accedió a la misma por medio de un documento de trabajo de la SECISYU



de Formación Profesional con 170 nuevas vacantes con especialidades en energías, imagen y sonido y telecomunicaciones. Por otro lado, a nivel de infraestructura de salud, se proyecta la construcción de dos nuevos edificios para los Centros de Salud y Acción Comunitaria 21 y 15 que se encuentran en el barrio, los cuales extenderán su horario de atención hasta las 17 hs.

Otra de las políticas que ha comenzado a implementar el GCBA son las referidas al desarrollo económico y la inclusión de los habitantes del barrio al mercado laboral formal. En ese sentido, se ha avanzado en acciones para mejorar las condiciones de inserción laboral a través de talleres de orientación, procesos de preselección y articulación con los empleadores; potenciar a los emprendedores del barrio a través de herramientas formativas, asesoramiento personalizados, generación de rede; incrementar las competencias de la PEA del Barrio a través del acceso a cursos de oficios, terciarios, el acompañamiento para terminalidad educativa y universitaria; y promover el acompañamiento y fomento de la formalización de las actividades económicas del barrio a través de talleres, asesoramiento personalizado y articulación con las entidades competentes, junto al fomento del acceso al sistema financiero, a través de talleres, asesoramiento, oferta de instrumentos financieros y articulación con las entidades competentes.

De acuerdo a la información presentada en el marco del tratamiento del proyecto de ley de urbanización de la Villa 31 y 31 bis, se señaló que a nivel de formación, la oferta abarca desde cursos de oficios del futuro (programación, informática, robótica, aplicaciones móviles, community manager), oficios con rápida salida laboral (limpieza hospitalaria, instalación de fibra óptica, construcción, acompañante terapéutico, electricidad) y oficios generales (costura, peluquería y maquillaje artístico, gastronomía, enfermería). Del total de cursantes (3.714), un 61% (2.277) se graduaron en alguno de los cursos ofrecidos. En particular, en cursos de oficios hubo 1.874 inscriptos, de los cuales 1.321 iniciaron el curso y 480 lo finalizaron. Respecto a la integración laboral, se inscribieron 4050 personas en la bolsa de empleo, de las cuales 1220 tuvieron una entrevista y/o recibieron orientación laboral, 833 resultaron entrevistadas por distintas empresas y 370 iniciaron un trabajo formal.

Éstas políticas implementadas que denotan un **abordaje integral** sobre la Villa 31 y 31 bis, tienen su correlato en el inc 3, 5, 7 y 8 del artículo 2 de la Ley N° 6123: “ 3) Se dotará al Barrio Padre Carlos Mugica de los servicios públicos, infraestructura y equipamiento comunitario necesarios. 5) Se readecuarán las viviendas existentes para alcanzar estándares de habitabilidad apropiados. 7) Se dispondrá de oferta educativa, sanitaria y de movilidad y se impulsarán políticas para la adecuada inserción socioeconómica de las/os habitantes del barrio. 8) Deberá asegurarse el derecho de acceso a la justicia de la totalidad de las/os habitantes del barrio”. En definitiva la Ley presenta una intervención desde el punto de vista arquitectónica, pero también de provisión de servicios básicos del

Estado que exceden la cuestión urbana, como la educación, salud, el transporte y la justicia.

Cabe destacar un aspecto relevante, que es que el proyecto reconoce la necesidad de generar espacios de **coordinación intergubernamental** entre el Estado local y el nacional. Para eso en los artículos 11 y 12 crea una Comisión de Coordinación Institucional que tendrá la función de acompañar la coordinación entre el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los efectos del cumplimiento efectivo de los objetivos de la Ley N° 3343 y de la Ley en cuestión.

Sobre el tema de la coordinación entre el Gobierno Nacional y de la Ciudad, en la Sesión de tratamiento definitivo de la Ley, la Diputada Rueda esgrimió:

“Gracias que compartimos signo político con el Gobierno Nacional. Hay muchos que dicen “¿por qué no lo hicieron antes?”. ¿Sabe por qué, señor presidente? Porque las tierras eran nacionales y el gobierno anterior no quiso traspasarlas y tampoco nos autorizaba a tomar deuda. Ahora que podemos trabajar juntos, Nación nos transfiere las tierras y nos autoriza a endeudarnos, porque tenemos la misma sensibilidad y compromiso respecto de las políticas de urbanización” (VT Sesión 42, 2018 : 113).

### 5.1.2 Reflexiones

En conclusión, la Ley presenta algunas cuestiones que podrían favorecer la incursión del mercado inmobiliario privado de una forma relativamente rápida. Con la habilitación de la venta de los terrenos a partir del pago de 3 veces la hipoteca, y teniendo en cuenta el valor que presentan los terrenos de la Villa 31, sumando a las condiciones de vulnerabilidad social en la que se encuentran los vecinos, sería inocente pensar que el sector inmobiliario no puede intervenir en la compra de estos terrenos, a un valor que para ellos sería relativamente bajo, favoreciendo procesos de gentrificación que no garanticen una efectiva integración socio-urbana de la Villa y sus habitantes. También es cierto que las modificaciones al Código, en los terrenos donde se ubican las viviendas, no habilitan la construcción de una gran cantidad de metros cuadrados, al establecer un máximo de 5 pisos por vivienda.

En lo que refiere al grado de participación, si bien el texto de la Ley parece ser más restrictivo respecto del poder de definición de los vecinos, también es cierto que de acuerdo a lo informado formalmente por el Poder Ejecutivo a la Legislatura Porteña, parece que el mismo fue alto y activo. Sin embargo, de acuerdo al planteo de los propios vecinos en la Audiencia Pública fueron muy críticos en lo que refiere a su nivel de participación e información en el avance del proceso de urbanización y lo cierto es que desde que se sancionó la Ley el CGP que la misma creó no ha funcionado como una instancia participativa real y en donde se discuta el avance del proceso.

Por último, y en este mismo sentido, la coordinación aparece y es tenida en cuenta en la redacción de la Ley, tanto a nivel de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (nacional y local), como de distintas áreas del gobierno, mencionando la participación de áreas de educación, salud y desarrollo económico. Es importante tener en cuenta esta redacción de la Ley a la hora de analizar su incidencia en los procesos de implementación de la política pública.

## 5.2 Villa 20

El Censo realizado en el año 2016<sup>42</sup> registró 27.990 personas habitando en la Villa 20, encontrándose un crecimiento del 116% en la población en relación al dato disponible del año 2000. Según este mismo censo, el 45% de las viviendas poseían un estado de construcción entre regular y malo. Por otro lado, si bien el 95% de la población tenía acceso a la red pública de agua, y el 98,4% desagota en la red cloacal, el 86% de las viviendas estaban conectadas de forma informal a la red eléctrica y el 91% accedía al gas por medio de garrafas.

Por otro lado, el 60% de la población no asistía a la escuela, el 64% no contaba con cobertura de salud, el 23% era beneficiaria de un plan social y el ingreso medio de aquellos que se encontraban en ese momento empleados era de \$6096 mientras que el promedio de la Ciudad era de \$13.916.

La Villa 20 del barrio de Lugano en la Comuna 8 se originó en la década de 1940 a partir de las relocalizaciones de habitantes de conventillos fruto del ensanche de la Avenida 9 de Julio. El área donde se emplaza comprende terrenos inundables próximos a la quema del Barrio de Flores, lo que generaba que las condiciones ambientales y de habitabilidad sean malas. Inicialmente se generó un barrio de emergencia que tenía condiciones mínimas de infraestructura, saneamiento y electricidad, pero posteriormente, en los alrededores del barrio inicial, se fueron instalando nuevas viviendas en condiciones mucho más precarias. Entre su surgimiento y la década de 1970 distintos procesos organizativos internos generaron mejoras en el hábitat orientadas a la prestación de servicios de forma colectiva. Durante la dictadura la villa fue prácticamente erradicada “Entre 1976 y 1979 se expulsó de manera violenta al 53,3% de la población que residía en el barrio, mientras que en el año 1980 se había erradicado al 83% de sus habitantes: se destruyeron las viviendas y las mejoras que se habían producido en el barrio” (CESBA, 2018: 58).

Posteriormente, en la Villa 20 también tuvo su impacto el Decreto N° 1.001, que declaró innecesaria a una fracción de los terrenos de dominio de Nación y autorizó su venta a

---

<sup>42</sup> Disponible en:

[http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe\\_censo\\_barrio\\_20\\_final\\_0.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_censo_barrio_20_final_0.pdf)

quienes los habitaban. Posteriormente la Ordenanza N° 44.873<sup>43</sup> afectó a las villas correspondientes al distrito U31, puesto que flexibilizó las regulaciones urbanas para permitir los procesos de regularización urbana y dominial (Di Virgilio et al 2010). Durante ese período el Gobierno llevó adelante algunas obras de mejoramiento en el barrio y algunas acciones de reordenamiento parcelario en aquellas manzanas de dominio público.

En el año 2005 se sancionó la Ley N° 1768<sup>44</sup> de creación del Polo Farmacéutico de la Ciudad que abarcaba los terrenos de la Villa 20. En ese contexto y frente al hecho de que no había planes de urbanización del barrio, los habitantes comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de radicación propio. Este proceso tuvo como resultado la Ley N° 1770,<sup>45</sup> que encomendó la realización de un censo y la elaboración de un proyecto de reurbanización, garantizando la participación de los vecinos.

Esta Ley no fue implementada, y los procesos de judicialización de la política descritos en el capítulo histórico de este trabajo no demoraron en arrancar, sobre todo el vinculado al cementerio de autos que tenía fuertes impactos en las condiciones ambientales y de salud de los habitantes con un fuerte nivel de plomo en sangre. A su vez la Villa 20 fue una de las más damnificadas por la diversidad de institucionalidad gubernamental vinculada a la vivienda, que se analizó anteriormente. Dentro del Programa PROSUR Hábitat se realizaron algunas acciones entre las que se puede destacar un polideportivo, la escrituración de 33 viviendas y la construcción de 25 viviendas a través de la Cooperativa de Trabajo, Vivienda, Crédito y Consumo "25 de Marzo" (AGT, 2014). Por su parte la Secretaría de Hábitat e Inclusión instaló un portal inclusivo que brindaba información de las prestaciones del gobierno y realizaba intervenciones superficiales sobre algunas plazas y fachadas. Por último, la UGIS intervino en algunas situaciones de emergencia deficitarias del hábitat (CESBA, 2018: 63). Pero lo cierto es que ninguna de estas intervenciones logró un cambio cualitativo en las condiciones de vida de los habitantes de la Villa.

En el año 2014 se sanciona la Ley N° 5235<sup>46</sup> (Plan Maestro Comuna 8) que buscaba desarrollar y materializar un plan general para el desarrollo de la Comuna, con la creación de un distrito del deporte y una Villa Olímpica para los Juegos de la Juventud del 2018, aprobando un capítulo que aborda la creación de "barrios nuevos". Bajo este nombre se enmarcan las nuevas normas urbanísticas que rigen actualmente en las villas de la Comuna 8. Esto permitiría la "regularización dominial", se podrían entregar títulos de propiedad a vecinos de las villas sin que esas casas reúnan las condiciones convencionales, contemplando a su vez la apertura de calles y regularizando los servicios básicos de agua, luz, gas y cloacas, el no hacinamiento y la ventilación de la viviendas.

---

<sup>43</sup> Disponible en :

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=47119&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=1&im=&ui=0&printi=1&pelikan=1&sezion=&primera=0&mot\\_toda=&mot\\_frase=&mot\\_alguna=&digId=](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=47119&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=1&im=&ui=0&printi=1&pelikan=1&sezion=&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna=&digId=)

<sup>44</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1768.html>

<sup>45</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1770.html>

<sup>46</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5235.html>

Esta dispersión de intervenciones, y el no cumplimiento de la Ley N° 1770, tuvo como principal resultado la ocupación del Parque Indoamericano en el año 2010 y la creación del Barrio Papa Francisco en el año 2014, a las que el Gobierno de la Ciudad respondió con violencia y desalojos y tuvo como lamentable saldo tres muertos y un muro para separar la Villa de los terrenos linderos vacantes.

### 5.2.1 Sobre la Ley N°5707

Con el cambio de gestión y el acercamiento de los Juegos Olímpicos de la Juventud ingresó a la Legislatura Porteña un nuevo proyecto para Urbanizar la Villa 20, acompañado (aunque en otra iniciativa) por la propuesta de creación de la Villa Olímpica, que implicaba modificaciones al Código de Planeamiento Urbano. “La intervención de la totalidad de la Villa Olímpica ocupa casi 10 hectáreas, que representan 1/6 de la superficie total del Parque de la Ciudad. Veinte hectáreas no se incluyen como parte del proyecto de la Villa Olímpica y su destino a futuro es la venta al sector privado para el desarrollo de un emprendimiento inmobiliario (solo 29 de los 90 lotes son parte de la construcción de edificios para los atletas)”<sup>47</sup>, las cuales tenían como destino final vivienda, con un porcentaje para los habitantes de la Villa 20.

Por su parte, el 24 de noviembre de 2016 se dio sanción definitiva a la Ley de urbanización de la Villa 20, la cual propuso mejorar la calidad de vida de las familias distribuidas en 48 hectáreas, mediante la construcción de 1.600 viviendas en el predio del barrio Papa Francisco.

**Gráfico 13. Propuesta de edificaciones en el barrio Papa Francisco**



Fuente: Presentación del proyecto en la Legislatura

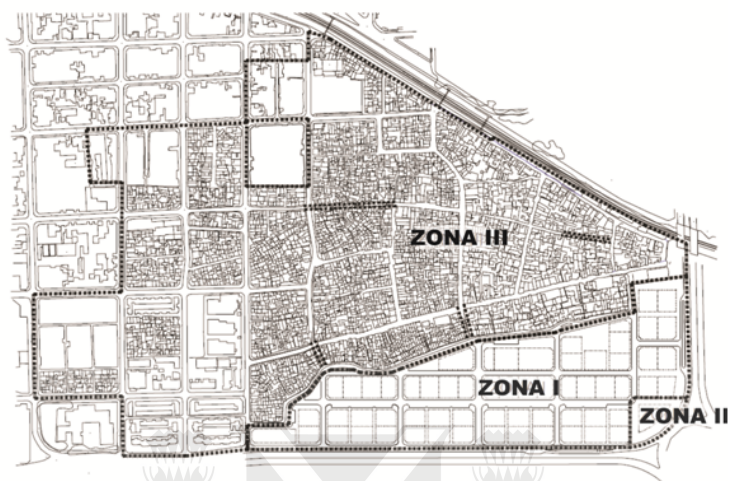
Este Plan de urbanización estableció la puesta en valor de las calles de la villa que eran utilizadas por los vecinos y que no requieren de la reubicación de los habitantes así como la refacción de algunas viviendas. En tanto se llevan adelante estas tareas, comenzaron a

<sup>47</sup> Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/visionciudad/villa-olimpica>



emplazarse los cimientos de las primeras 552 viviendas que se construirán en lo que era el predio Papa Francisco y que estarán ubicadas hacia la avenida Fernández de la Cruz. Las 500 familias que vivían en inmuebles deficitarios (alrededor del 10% del total) serían prioritariamente reubicadas en las primeras viviendas construidas.

**Gráfico 14. Zonas establecidas en la Ley N° 5707**



Fuente: Elaboración propia en base a anexo Ley N° 5707

La Ley divide al predio en 3 zonas. Para la zona III, donde se establece actualmente la Villa, se establecen pautas de edificación más permisivas, sin exigir lo que indica el código de planeamiento urbano, ni el código de edificación. En la zona I, conocida como el Barrio Papa Francisco es donde se construyen las viviendas nuevas, a través de empresas constructoras. Para dicha zona se define la normativa urbanística acorde al código de edificación y la posibilidad de que los habitantes de la Villa se trasladen a dichas viviendas accediendo a créditos del GCBA. Por último la zona II tiene carácter de Equipamiento donde figuran como usos permitidos: servicios públicos; establecimientos educativos; cultura, culto y esparcimiento.

Asimismo, se prevé la apertura de calles tal como lo indica el Gráfico 15:

**Gráfico 15. Plano de apertura de calles en base a Ley N° 5707**



Fuente: Elaboración propia en base a anexo Ley N° 5707

Algunos de los aspectos cuestionados de la Ley N° 5707 tuvieron que ver, por un lado, con que fue por medio de la misma que se le transfirió el dominio a título gratuito de unas



parcelas del barrio a la Cooperativa 25 de Marzo Ltd, del referente barrial Víctor Sahonero, padre del legislador y autor del proyecto Maximiliano Sahonero.

#### 5.2.1.1 Venta de Terrenos

Cabe destacar que esta Villa, a diferencia de la Villa 31 y 31 bis, se encuentra en la zona sur, por lo que no es de tanto interés para el sector inmobiliario como sí lo son las ubicadas en la zona norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, es preciso señalar que con la creación de la Villa Olímpica se inició un proceso de revalorización de la zona, y de posibles intervenciones futuras del mercado.

El desarrollo de las Villa Olímpica generó cierto temor de parte de los vecinos de que la obra de viviendas en el Barrio Papa Francisco quede en la construcción de una especie de pared de viviendas nuevas hasta que se concreten los Juegos Olímpicos, y que luego no se avance en la urbanización de la Villa. Por este motivo, un reclamo que se efectuó fue el de la simultaneidad de las obras.

Otro reclamo que emergió durante el proceso de sanción de la Ley fue que se tenga en cuenta a los inquilinos. Estos pobladores de las villas sufren las consecuencias de habitar bajo reglas de un mercado informal, en el marco de la ciudad informal. “A medida que había menos tierra disponible, las nuevas familias arribadas, en un marco de fuerte crisis económica, en los años ochenta y más aún en los años noventa, compraron viviendas ya construidas, a las que en algunos casos pudieron reformar o ampliar. Más recientemente, y respondiendo a este proceso de densificación y crisis creciente, emergió un nuevo submercado, que podríamos ubicar aproximadamente en la mitad de la década del noventa: el arriendo de piezas o departamentos, que se observa en toda el Área Metropolitana de Buenos Aires, pero que, por lo que se pudo observar se concentra más fuertemente en el distrito de la Capital” (Cravino,2006: 129). Como consecuencia de la informalidad, en los procesos de urbanización los inquilinos no han sido tenidos en cuenta, no son censados (ya que los “propietarios” muchas veces no quieren dar cuenta de que poseen la posibilidad de alquilar algún dormitorio de su casa), y después no son destinatarios de las soluciones habitacionales. Esto conlleva conflictos internos entre los pobladores, bajo diferencias que son reconocidas sólo por ellos, pero que no se amparan en ningún régimen formal, ni normativa.

#### 5.2.1.2 Participación Vecinal

En lo referido a la participación vecinal, cabe destacar que la Ley N° 5707 creó la Mesa de Gestión Participativa (MGP) para la Reurbanización del Barrio Villa 20, con el objeto de garantizar e instrumentar la participación activa de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización. Esta Mesa se encuentra conformada por:

1. El Instituto de Vivienda de la Ciudad;
2. La Subsecretaría de Hábitat e Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (SSHI);
3. Los/as delegados/as y vecinos/as del barrio como así también organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el mismo, quienes podrán expresar su voz y participar activamente en el ámbito de la misma. Una vez designada la Junta Vecinal, los/as delegados/as y vecinos/as del barrio como así también las organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el mismo se constituirán como órgano consultivo de la misma o de cualquier órgano que en el futuro la reemplace, participando de este modo de la MGP.

Sin embargo, tal como lo plantea la Ley, éste es un órgano consultivo y cuya creación “de ningún modo modifica y/o elimina el rol del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Artículo 3° de la Ley N° 1251). Dicho organismo luego de la deliberación y/o debate llevado a cabo en la MGP asesorará al Jefe de Gobierno respecto al mejor proyecto de reurbanización para el barrio”.<sup>48</sup>

La participación vecinal ha sido una cuestión recurrente en la audiencia pública que tuvo lugar en la Legislatura Porteña entre la primera y segunda lectura del proyecto de urbanización. Por un lado, Alejandro Mareque (Técnico involucrado en el proceso de urbanización) señaló:

“Es la primera vez que me toca participar en un proyecto donde la comunidad participa verdaderamente. (...) Este proyecto se hizo en el barrio. Se hizo con toda la gente que se interesó en él. Se hizo con casi todas las organizaciones del barrio y vecinos que se pudieron acercar. Por supuesto, no se hizo con todos los vecinos. Claro que no. No obstante, se hizo con lo más representativo del barrio” (VT Audiencia Pública, 2016: 18).

En el mismo sentido, Beatriz Pedro (Profesora en la Facultad de Arquitectura y titular de varias materias de esa carrera y del Taller Libre de Proyecto Social) dijo:

“Es una ley de los habitantes de la Villa 20. Es una ley que vino del barrio a la Legislatura, y no de la Legislatura al barrio, no de las diferentes corporaciones sobre la ciudad. Es una ley elaborada y consensuada en el barrio, por vecinos, referentes, organizaciones, asesores y técnicos, en un proceso en el cual, con todas las diferentes posiciones, experiencias, generaciones y conocimientos, se trabajó conjuntamente en cada uno de los aspectos necesarios para un proceso de reurbanización integral (...) La participación ¿en qué decisiones está reflejada en este proyecto?, que ha tomado de referencia –como ya se ha mencionado– procesos de las diferentes leyes aprobadas en otros momentos y en otras villas de la ciudad y,

---

<sup>48</sup> Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5705.html>

en particular, la ley y el dictamen de la Villa 31, que hoy se está ninguneando bastante. Está reflejada en estas decisiones: 1.- En la elaboración de la constitución de la mesa de gestión participativa, su funcionamiento y atribuciones a lo largo del proceso; 2.- En la elaboración de los indicadores necesarios de relevar en el barrio, en particular, la situación habitacional de las familias inquilinas –tan ignoradas–, los desgloses de familias y las problemáticas de salud y educación –la Villa 20 es donde ha habido mayor gravedad del dengue–, y posteriormente en el sostén colectivo del censo en el barrio y la organización de un registro de las familias que, por diversas causas, no pudieron censarse en sus viviendas, algo que también ha sucedido; 3.- En la evaluación y propuestas de modificación del proyecto urbano a realizar en el predio del barrio Papa Francisco, con el objetivo de garantizar proyectos de edificios habitables, con consorcios posibles, con espacios a compartir de escala apropiada; se propusieron cambios en la localización de los edificios, posibilitando sumar más viviendas a la propuesta del IVC, se propuso cambiar la localización de los equipamientos para que fueran accesibles a todos los vecinos y mejorar la relación del barrio nuevo con el barrio autoconstruido, y todos juntos con la accesibilidad a la ciudad; 4.- En la evaluación y propuestas de modificación del proyecto de edificios y viviendas. Hay que decir que todo esto el IVC lo tuvo en cuenta y lo incorporó en la ley; 5.- En la evaluación de criterios de elaboración y construcción de las redes de infraestructura y propuestas para resolver a largo plazo las redes de la comuna, exigiendo que la empresa AySA se haga cargo en forma inmediata de todos los servicios. Como todos han dicho, esta es la primera vez que escuchamos a la empresa AySA después de todos estos meses de trabajo; 6.- En las propuestas de tratamiento de las intervenciones en las viviendas y en las manzanas autoconstruidas; apertura de calles y pasajes, esponjamientos y reconfiguración de vivienda, que partan de mejorar y no destruir lo existente. Está planteado y pendiente el estudio colectivo de las experiencias llevadas adelante en la historia del IVC por la cooperativa 25 de Marzo y el aporte de las experiencias, entre otras, de nuestro taller respecto de cómo orientar ese proceso; 7.- Se trabajó la prioridad de adjudicación de vivienda nueva y de intervenciones, porque no alcanza con decir “1.600 o 4.000 viviendas”. ¿Quién? ¿Cómo? ¿Dónde? Y ¿cuándo? 8.- Se trabajaron criterios de regularización, tanto de las viviendas producidas por el Estado como de las viviendas autoconstruidas. Comparto el reclamo de colocar vivienda única para la escrituración como era la propuesta que se elaboró” (VT Audiencia Pública, 2016: 27).

A su vez, Jeaneth Torres (vecina de la Villa 20) también dio cuenta de la participación en el proyecto:

“Yo estoy aquí con su mandato en apoyo a la ley y la reurbanización, por la vida, por el futuro, por la Villa 20 y por muchos argentinos. Nadie mejor que los que vivimos en la villa, que afrontamos todos los posibles inconvenientes, sabemos qué es lo que hace falta y lo que no, qué es lo que queremos y qué no. Desde adentro se ve y se vive cuál es la necesidad de nuestro trabajo. Es nuestro proceso. Señores legisladores, apoyo esta ley y espero que ustedes también lo hagan” (VT Audiencia Pública, 2016: 28).

Por su parte Laura Arévalos (vecina del barrio, integrante de la agrupación Proyecto Comunidad y de la Mesa de Gestión Participativa para la reurbanización de la Villa 20) planteó que:

“El Gobierno de la Ciudad tiene un interés de por medio que es el proyecto de la Villa Olímpica. Entonces, sobre esa base –incluso se nos aclaró al principio, no es algo que no hayamos discutido (...) Sin embargo, ese proyecto que pensó el Gobierno y que nos presentó, no fue el que necesitábamos y tuvimos que hacer un gran esfuerzo para poder escribir este proyecto. Acá lo tienen. Este es el proyecto que salió del barrio. Es el proyecto que escribieron los vecinos. Es auténtico; fue muy participativo. De hecho, ha sido consensuado entre muchísima gente y fuerzas políticas del barrio. (...) También se lo planteamos al Jefe de Gobierno cuando vino el sábado. La Mesa de Gestión tiene mucho trabajo por hacer: preguntarles a los vecinos qué es lo que quieren y que la participación sea real. Esta Mesa de Gestión avanza muy despacio y tiene muchas falencias. Incluso, el sábado le pedí al Jefe de Gobierno que esta participación sea real y que la gente que tiene que tomar decisiones lo haga sobre la base de lo que necesitan los vecinos de la Villa 20 y no que vengan a imponer lo que quieran. Que nos pregunten; para eso está la Mesa de Gestión. Por el trabajo de la Mesa de Gestión se creó la ley, con lo que nosotros los vecinos de Villa 20, queríamos que esté. Está establecido en la ley que queremos que se nos consulte absolutamente sobre todos los temas que tienen que ver con el barrio: educación, qué tipo de escuelas queremos, qué tipo de escuelas necesitamos. Que se fijen en los datos, que esos datos circulen por el barrio, que no solamente los tenga el Gobierno” (VT Audiencia Pública, 2016: 20).

En este mismo sentido, José Alberto Guantay (vecino del barrio) planteó:

“Quiero que los vecinos sean convocados a participar y que realmente participen y que no sean unos convidados de piedra en la mesa; que se consulte y que se trabaje con ellos, porque a veces se hacen cosas que no nos consultan y las hacen a medias. Entonces, no se soluciona el

problema por el cual se está trabajando” (VT Audiencia Pública, 2016: 28).

### 5.2.1.3 Coordinación horizontal y vertical

Otro de los aspectos que es relevante analizar es lo referido a la coordinación tanto a nivel interjurisdiccional como así también en lo referido a la que se lleva adelante entre las distintas áreas dentro del GCBA de modo de llevar adelante un abordaje integral.

A pesar de la importancia que la coordinación interjurisdiccional puede tener, la Ley no menciona, ni crea ningún espacio institucional de coordinación interjurisdiccional. Cabe señalar que en el caso de la Villa 20, en el momento que comienza a darse el proceso de discusión de la Ley, no era necesario un traspaso en la titularidad de los terrenos porque la Villa no se asentaba sobre terrenos nacionales.

Por otro lado, a nivel normativo, en lo que refiere a la conformación de la Mesa de Gestión, se puede apreciar un abordaje desde distintas áreas de gobierno. Así lo plantea el artículo 2 de la Ley : “**Artículo 2°.-** Créase la “Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Villa 20” (en adelante, “MGP”) con el objeto de garantizar e instrumentar la participación activa de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización.

1. La MGP estará conformada por:
  1. El Instituto de Vivienda de la Ciudad o el organismo que en el futuro lo reemplace;
  2. La Subsecretaría de Hábitat e Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (SSHI) o el organismo que en el futuro lo reemplace;
  3. Los/as delegados/as y vecinos/as del barrio como así también organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia. en el mismo, quienes podrán expresar su voz y participar activamente en el ámbito de la misma. Una vez designada la Junta Vecinal, los/as delegados/as y vecinos/as del barrio como así también las organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el mismo se constituirán como órgano consultivo de la misma o de cualquier órgano que en el futuro la reemplace, participando de este modo de la MGP.
2. Asimismo se invitará a participar de la MGP a:
  1. Un representante del Ministerio de Ambiente y Espacio Público o del organismo que en el futuro lo reemplace.
  2. Un representante del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte o del organismo que en el futuro lo reemplace.
  3. Un representante del Ministerio Público de la Defensa.
  4. Un representante del Ministerio Público Tutelar
  5. Un representante de la Defensoría del Pueblo.
  6. Un representante de la Procuración General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



7. Un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación o del organismo que en el futuro lo reemplace.
8. Un representante de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano de la Nación o del organismo que en el futuro lo reemplace.
9. Un representante por cada una de las Empresas Prestatarias de Servicios”.

### 5.2.2 Reflexiones

Este proceso de integración socio-urbana presenta un fuerte grado de participación vecinal, que se evidencia en que durante la etapa de sanción de la Ley tuvo un nivel bajo de conflictividad. Dado que este caso evidencia que el avance de los procesos de integración socio-urbano ha sido pospuesto durante muchos años, resulta relevante analizar cómo se ha dado en la práctica la implementación de estos procesos, sin descuidar el nivel de incidencia de las otras variables abordadas en este trabajo.



Universidad de  
**San Andrés**

## 6. Análisis de los casos

Este apartado se propone, a raíz de lo estudiado en el marco de los procesos de discusión de las leyes a la implementación de las políticas de integración socio urbana en ambas villas y el material recopilado de las fuentes documentales y de las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo, analizar, tal como fue enunciado en el capítulo metodológico: el contraste de abordaje entre los casos de estudio en lo referido al diseño institucional y las estrategias de intervención, y los problemas de coordinación horizontal y vertical en los procesos y las dificultades que tiene el Estado al momento de implementar su estrategia, el nivel de participación vecinal como así también el rol del sector privado en los procesos de integración socio urbana. Persiguiendo estos objetivos se realizará un análisis de cada villa, a partir de los mencionados ejes de estudio de este trabajo.

Algunas de las entrevistas realizadas reflexionan sobre o abordan ambos procesos, por conocimiento de los mismos o por que el entrevistado pudo haber intervenido en los dos. La intención de la selección de los entrevistados fue la de poder tener las principales voces en los procesos. Por eso se apuntó a entrevistar a los responsables a nivel ejecutivo y político de las intervenciones, el Jefe de Gobierno Porteño Horacio Rodríguez Larreta, el actual presidente del Instituto de la Vivienda Juan Maquieyra y el ex presidente Pablo Roviralta para el caso de la Villa 20, y Diego Fernández Secretario de Integración Socio Urbana en el caso de la Villa 31 y 31 bis. En segundo lugar en ambos casos se entrevistó a un implementador con cierto nivel de responsabilidad de la política, en el caso de la Villa 20 el coordinador del barrio en el IVC, Martín Motta y Danilo Rossi y Juan Ignacio Costoya en el caso de la Villa 31 y 31 bis. Por otro lado para tener una aproximación de la implementación de la política a un nivel más territorial, se realizaron entrevistas a Alejandra Gutiérrez quien tuvo participación en ambos procesos y a Joaquín Lavelli del equipo de mejoramiento de viviendas de la Villa 31 y 31 bis. A nivel vecinal, en el caso de la Villa 20, se entrevistó a un vecino perteneciente a la cooperativa más importante del barrio, y referente asociado al oficialismo, Víctor Sahonero, mientras que como vecinos representantes de la oposición se entrevistó a Marcelo Urquiza (perteneciente al peronismo) y a Carlos Fernández Kostiuk del Frente de Organizaciones en Lucha, quien también hizo referencia al proceso de la Villa 31 y 31 bis ya que la organización a la que él pertenece también tiene participación en ese Barrio. A su vez para ésta última también se entrevistó a un vecino del sector containera, Juan Duarte.

Por otro lado, Facundo Di Filippo, ex legislador porteño y artífice de la Ley N° 3343 de urbanización de la Villa 31 y 31, hoy miembro del CGP de este barrio e integrante del Centro de Estudios y Acción por la Igualdad (CEAPI), fue entrevistado como así también a Jonatan Baldiviezo presidente del Observatorio del Derecho a la Ciudad. Éstos dos últimos son actores de relevancia en los procesos de discusión de la implementación de éstas políticas y son actores con pertenencias políticas más definidas que, como se verá, tienen ciertas objeciones, que entre los actores que participan de la implementación de la política son más difusas.

## 6.1 Villa 20

Como se dijo anteriormente, este barrio fue el primero en ser abordado en el marco de los nuevos procesos de integración socio-urbana llevados adelante por el Gobierno de la Ciudad desde que tomó el poder Horacio Rodríguez Larreta. Se encuentra en la zona sur de la Ciudad y es un barrio con una gran población, aunque con menores niveles de densidad poblacional que la Villa 31 y 31 bis. Tal como se mencionó con anterioridad, los habitantes del barrio habían llevado adelante dos tomas de terrenos, en el Parque Indoamericano y en el después llamado Barrio Papa Francisco buscando una respuesta a la situación habitacional. Con el inicio de la gestión de Pablo Roviralta al frente del IVC se comienza a dar el proceso de integración socio-urbana.

### 6.1.1 Coordinación horizontal y vertical

Los procesos de coordinación son sin duda una de las variables que surgen de manera más espontánea en las entrevistas con los actores. Con sus distintas aristas los implementadores de la política pública identifican claramente un cambio en la gestión y en la coordinación al darse la **coincidencia partidaria entre el gobierno nacional y el local**, facilitando sobre todo el **financiamiento** y el traspaso de **terrenos**. Sin embargo esta confluencia política es señalada como un aspecto facilitador en la implementación de la política en relación a lo que venía ocurriendo, pero no se plantea como la panacea, ya que siguen existiendo conflictos a nivel horizontal.

Si bien surge de la investigación una **fuerte decisión política** de avanzar en estos procesos, la coordinación tanto entre gobiernos del mismo color político como al interior del mismo Gobierno de la Ciudad sigue presentando **conflictos y desafíos**, aún cuando desde el diseño de la política se busca que la misma sea **integral**. Algunos entrevistados señalan que ésto se debe a lo **reciente** e innovador que son los procesos de integración socio-urbana en el mundo y sobre todo a lo nuevas que son estas políticas públicas para organismos que no vienen trabajando en villas. Para abordar estas complejidades se enumeran una serie de **innovaciones en el diseño institucional** del GCBA, aunque todos los actores coinciden que sin duda la coordinación es la materia pendiente a resolver en estos procesos.

#### 6.1.1.1 Coordinación vertical

Uno de los principales aspectos señalados por algunos de los entrevistados frente a la pregunta de qué es lo que ha cambiado en esta nueva gestión de gobierno que ha permitido que se inicien los procesos de integración socio urbana es el de la confluencia de los partidos de gobierno a nivel nacional y local.

Durante años tanto Gobierno Nacional como local decían no avanzar en los procesos de integración socio urbana o bien porque los terrenos sobre los que estaban asentadas las villas eran de propiedad del otro, o bien porque no confiaban en lo que ocurriría una vez que se efectúe el traspaso de ésta titularidad. En relación a la coordinación interjurisdiccional cabe volver a señalar que desde el año 2007 los partidos de gobierno nacional y local se planteaban políticamente como antagónicos. En este sentido, Facundo Di Filippo dice:

“Otro problema era la disputa Nación-Ciudad, el GCBA te decía que Cristina no le cedía las tierras, hasta que no cedieran las tierras ellos no iban a avanzar. Nación te decían que ellos podrían avanzar igual sin la cesión de tierras y cuando estuviera avanzado el proceso de urbanización ellos iban a cederle directamente a Macri el suelo. Porque tenía miedo que especulara inmobiliariamente con ese suelo (...) esa tensión estaba ahí”

La cuestión de la no confluencia política es señalada por Jonatan Baldiviezo quien argumenta que existía un aprovechamiento de la situación por falta de interés del gobierno de Mauricio Macri o por temor de no poder controlar el devenir de la urbanización.

“Porque no lo hicieron antes, porque no lo hizo Macri. Muchas tierras eran nacionales, eso no le impedía avanzar en la urbanización, no porque vas y hacés un convenio. Lo que sí le impedía es controlar cómo se iba a hacer la urbanización. Porque yo soy Nación si te tengo que pasar las tierras te las puedo pasar muy caras, vos me las podés expropiar me las tenes que pagar o te puedo establecer muchos límites a cómo lo vas a urbanizar. Límites que protejan ese proceso de gentrificación. En cambio ahora como son el mismo gobierno, las reglas de juego que eran nacionales las pueden poner uno (...) Al ser del mismo color político pueden determinar cómo va a ser la urbanización, puede medir los tiempos, porque también está la cuestión del rédito político, quien va a tener el rédito político por haber hecho la urbanización.”

La importancia de la confluencia a nivel política cobra una relevancia y se vuelve una herramienta a nivel de los implementadores de la política pública y una fuente de financiamiento. En las palabras del Presidente del IVC, Juan Maquieyra, esta confluencia se plantea como aspecto central que diferencia o que ha facilitado el avance de los procesos de integración socio urbana en la gestión de Horacio Rodríguez Larreta:

“Tres grandes factores vinculados a los recursos. El primero el acceso al financiamiento internacional, que sin la aprobación del Gobierno Nacional es muy difícil que se dé en la escala que hoy se da en la Ciudad. El segundo la utilización de los fondos federales de vivienda correspondientes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que tampoco se venía dando (...). Y lo tercero el acceso a las tierras y la posibilidad de trabajar en tierras que son del Estado Nacional, tanto para arrancar los proyectos incluso antes de traspasar la tierra, como en Fraga o en la 31 como para poder avanzar en el traspaso final de esas tierras. Esos tres componentes son necesarios para poder tener una política de integración a escala y antes no estaban dadas las condiciones. Y una vez que comenzamos, sí fue fundamental la voluntad del Jefe de Gobierno de ponerlo como uno de los ejes de gestión de la Ciudad de Buenos Aires”.

En el mismo sentido se pronuncia Martín Motta, coordinador de la Villa 20 por parte del IVC, haciendo especial énfasis en la importancia que significa para los procesos de integración socio-urbana hacerse de financiamiento tanto internacional como así también y sobre todo, federal. Éste funcionario también señala que se percibía cierto desinterés de la gestión anterior en lo referido a los procesos de integración socio urbana, y que la falta de confluencia política prestaba una buena excusa para no avanzar en ese sentido.

“Durante todo el lapso del kirchnerismo supongo que está muy relacionado a esta diferencia política, fijate que la aplicación de todos los programas de Nación (...) muy pocos se implementaron en la Ciudad de Buenos Aires (...) y con una escala baja respecto de lo que podrían ser otros distritos a nivel nación. Yo ahí hago como un punto especial, me parece que en el gobierno de Macri en la Ciudad la política de vivienda no era un tema, no era parte de los objetivos de gobierno (...) Creo que estuvo marcada por esa relación con Nación que no permitía pedir créditos, que no permitía un montón de cuestiones que en muchos casos también el suelo era nacional, y ahí la relación con Nación es central. Por ejemplo en la 31 para poder generar soluciones en los barrios, me parece que esos son varios temas que en el escenario de Macri en Nación y Horacio en la Ciudad se revierten, ahí hay como una apertura que en esa relación con Nación eso implica fondos y muchos fondos, osea porque la verdad es que las intervenciones que se están llevando adelante ahora requieren un nivel de inversión alta, sobre todo la construcción de vivienda nueva (...) Nosotros el financiamiento de las viviendas en Papa Francisco, en un porcentaje alto, creo que es en un 70% vienen de fondos federales, fondos de Nación que están girando a Ciudad para estas viviendas (...) Después hay una apertura a créditos internacionales.”

En este sentido, Maquieyra señala que los procesos de integración socio-urbana se han facilitado en la gestión de Horacio Rodríguez Larreta por una coincidencia entre los partidos de gobierno a nivel nacional y de la Ciudad, con el inicio del gobierno de Mauricio Macri. Sin embargo señala que no necesariamente esto se debe a una confluencia política aunque apunta a que la coordinación interjurisdiccional se ha facilitado a partir del inicio de la gestión de Cambiemos y, como avanzar en los procesos de integración socio urbana requiere de presupuesto a gran escala, como así también del acceso a los terrenos federales, considera éste como un aspecto central que ha permitido avanzar en estos procesos en los casos de estudio. Sin embargo plantea que esta confluencia no ha librado al proceso de conflictos o dificultades propias de lo que él identifica como de la coordinación en las políticas públicas:

“Incluso hoy trabajando con el Gobierno Nacional y con la mejor voluntad del mundo por parte del Gobierno Nacional y nuestra, es muy difícil por ejemplo organizar para liberar los galpones que había en Fraga para poder avanzar, nos tardó 8 meses, tuvimos que sacar un Decreto del Presidente y demás, si eso pasa con gobiernos que tienen el mismo color político y además con funcionarios que responden al mismo grupo político (...) por la misma dinámica humana que tendemos a separarnos en grupos desde que salimos de la caverna y un grupo puede ser el ministerio este versus el otro ministerio o el Gobierno de la Ciudad y el Gobierno Nacional o lo que fuera, porque el Estado tiene una tendencia muy de compartimentos estancos y dentro de esos compartimentos es muy difícil transformar la inercia de que las cosas no cambien”.

El presidente del IVC, utilizando el caso de transferencia de galpones en la Villa Fraga señala que aún habiendo una decisión política y la posibilidad de trabajo conjunto con la



Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), hubo demoras. La dificultad de coordinación en general, y entre gobiernos de distinto color político en particular queda plasmada cuando el entrevistado plantea: “Romper eso es muy difícil, incluso con la misma gente gobernando si tienes gente de otro partido político se acerca bastante a lo imposible, no es imposible pero se acerca bastante, yo creo que lo que destrabó fue la posibilidad de coordinar esas tres cosas y la voluntad política de ir a fondo con las urbanizaciones”. Sin duda, y tal cual lo plantean los entrevistados, la dificultad de la coordinación no se termina con la coincidencia partidaria. Si bien la misma permite acceder a nuevas herramientas de gestión, cabe señalar que incluso al interior del gobierno local siguen existiendo estas dificultades.

En este mismo sentido, el ex presidente del IVC y quien comienza con la implementación de la política de integración socio-urbana en la Villa 20, Pablo Roviralta, identifica al igual que Juan Maquieyra, que la coincidencia partidaria entre los gobiernos deviene en ampliar las capacidades y herramientas de la gestión, aunque coincide en la lectura política que muchos de los entrevistados hacen, de que tanto el Gobierno Nacional como el de la Ciudad elegían de alguna forma no intervenir en las villas por una cuestión de disputa de poder, y de no priorizar la política de integración social y urbana:

“Creo que era un capítulo no tratado, creo que, sí probablemente la diferencia que encuentro es que se alinearon los planetas fijate que buena parte de las villas están paradas sobre parrillas ferroviarias, que son parte hoy de la ABBE, antes eran de ONABE (...) Mutuamente fueron dos personas desencontradas, Cristina y Macri que una queriendo ensuciarle la Ciudad o disputándole el poder aumentando un electorado que probablemente la votaría y otro sintiéndose excusado porque sin la propiedad de la tierra no hay acceso al crédito, el crédito internacional de cualquier organismo. Entonces estaba todo regalado para que no hubiera diálogo, y en esa ausencia de diálogo el número de la población villera aumentó considerablemente (...) Que les permite financiar semejantes obras. Me parece que ese es un disparador. Después puede estar la vocación o la intuición de Horacio de que no puede haber una Ciudad partida y que por más que a mí no me agregue mucho voto hay que agarrar el todo por los cuernos. (...) Creo que Mauricio no se interesó por el tema y asumió que nunca lo votarían.”

Cabe destacar que al momento que comienza a darse el proceso de implementación de la política de integración socio-urbana los **terrenos** sobre los que la Villa 20 se encuentra asentada eran todos de propiedad del Gobierno de la Ciudad. Sin embargo esto no había sido siempre así, tal como lo plantea Carlos Fernández Kostiuk, el traspaso de tierras en la Villa 20 también había constituido un problema y había sido una excusa utilizada políticamente para no avanzar en el proceso:

“Cuando entra la ocupación del Barrio Papa Francisco todavía era del Gobierno Nacional, en el 2014. Después se hace el traspaso de la tierra (...) nosotros les pedimos, ustedes tienen que dejarse de joder, tienen que hacer el traspaso de la tierra porque uno de los argumentos centrales para que nadie se haga cargo era esa situación gris, enfrentamiento de Nación y Ciudad y una cuestión gris de los terrenos donde supuestamente el que tenía que ejecutar la urbanización era la Ciudad, pero los terrenos eran de Nación. Con el tema del desalojo del cementerio de autos (...) Se logró un traspaso de terreno, pero con la ocupación (...) la

especulación del Gobierno Nacional, en ese momento del kirchnerismo, era hago el traspaso y le tiro el problema al Gobierno de la Ciudad, cuando ya estaba ocupado, porque en ese toma estuvimos 8 meses (...) A nosotros no nos importaba, nosotros teníamos una ley atada a la Ciudad ”.

En el mismo sentido, en palabras de Marcelo “Chelo” Urquiza, vecino de la Villa 20, militante del kirchnerismo en el momento de la toma, que describe la situación de los vecinos como rehenes del enfrentamiento político, se puede apreciar cómo la disputa entre Gobierno Nacional y de la Ciudad constituía un impedimento para implementar la política:

“Antes de la toma, las 7 hectáreas que habían ahí del barrio Papa Francisco que se llama ahora una parte era del Gobierno Nacional, que en ese tiempo estaba el kirchnerismo, estaba Cristina. Y otra parte más grande, tenía el gobierno de la Ciudad que era el gobierno de Macri. Cuando se produce la toma, nosotros nos juntamos muchas veces a hablar con Polledo, García que son todos legisladores del PRO. Y ellos nos decían que ellos tenían voluntad de avanzar con el tema de la urbanización pero que el Gobierno Nacional no le traspasaba las tierras, entonces ellos tenían un 70% y el Gobierno Nacional tenía un 30% (...) El problema es que el Gobierno Nacional no quiere traspasar las tierras, y así llevan un montón de años en los que nosotros somos rehenes de una lucha de poderes entre ustedes (...) Pero yo sentí que éramos rehenes, los villeros que teníamos la ley de urbanización, éramos una lucha de los gobiernos, fuimos rehenes durante cuánto tiempo, durante nueve años, tuvimos que llegar a esto, y en el medio toda la gente que murieron”.

Sin distinción partidaria, Víctor Sahonero, referente del PRO en la Villa 20, asevera que “La diferencia entre el Gobierno Nacional y local generaba un quilombo tremendo. No pensamos como país (...) siempre terminamos en la grieta (...)”

En conclusión, sin duda la coordinación vertical se vió fuertemente facilitada por la confluencia partidaria entre el Gobierno Nacional y el local, ya que esto permitió el traspaso de terrenos, mayor disposición de recursos económicos tanto de fondos federales e internacionales como así también de programas nacionales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Esto acompañado de como se verá más adelante un cambio de prioridad de la política pública por parte de Horacio Rodríguez Larreta.

#### 6.1.1.2 Coordinación horizontal

En primer lugar, todos los entrevistados señalan que para que exista la política de integración socio-urbana y que en la implementación se realice un trabajo coordinado, existe un **clara voluntad política del propio Jefe de Gobierno de la Ciudad** para llevarla adelante. Si bien los motivos por los que esta decisión existe varían según los entrevistados, todos coinciden en que la misma es manifiesta y por otro lado que en algún punto ha facilitado la coordinación.

Ésta clara y marcada voluntad política de que la integración socio urbana de los barrios vulnerables de la Ciudad sea efectiva, ha tenido como contrapartida una **jerarquización**

**y el aumento presupuestario en la función vivienda, en los organismos que se ocupan de la integración socio urbana**, como así también un proceso progresivo que comienza a darse de confluencia de las tareas referidas a la intervención en villas en el IVC, con una pérdida de funciones desde la UGIS, SECHI y Corporación Buenos Aires Sur.

Pablo Roviralta describe este proceso, señalando que antes existía una variedad muy grande y variada de organismos atomizados que intervenían en la villas de la Ciudad sin una marcada responsabilidad de ninguno de ellos. Él señala que es en la gestión de Rodríguez Larreta que esta situación comienza tímidamente a estar en cuestionamiento, para que finalmente se comiencen a dar procesos de concentración de la función por parte del IVC:

“El problema que trajo Macri fue que atomizó los organismos de gobierno dentro de vivienda. Y eso complica mucho, porque el IVC es una marca en las villas porteñas, por ahí un padre que va, entra, sale, pero vos llegas con el IVC y sos el IVC, pero después apareció desarrollo social, la SISU, la SECHI y la UGIS y la gente no sabe dónde reclamar (...) La hipótesis era gestión con organismos muy pesados, las villas deben ser un laburo que requiere mucha presencia, mucha gente con base y con rodaje y con experiencia y esa experiencia la tenía el IVC. Eso fue el inicio del IVC más fuerte y que volvía a los barrios (...) Yo heredé esas diferencias políticas, eran dos organismos que históricamente estaban, pensá que el IVC estaba ahí desde el año 60 y pico, 65 creo que es la creación de la Comisión Municipal de la Vivienda, la SECHI es una creación de Macri, a partir de la creación de la SECHI se repliega el IVC y esos registros que corrieron es difícil (...) dos años después terminaron haciendo lo que yo sugería al principio y pasaron todo al IVC”.

En este sentido se señala una **innovación a nivel del diseño institucional** ya que en el inicio de la gestión de Horacio Rodríguez Larreta el IVC pasa a depender en primer lugar del Ministerio de Desarrollo Urbano, pero luego el organismo pasó a depender de la Jefatura del Gabinete de Ministros “como si fuera un Ministerio más”, dice Maquieyra. El entrevistado señala que este cambio fue una “jerarquización” ya que permite que exista coordinación directa con el Jefe de Gabinete de Ministros y el Jefe de Gobierno, lo que permite claridad en las definiciones políticas que de acuerdo a Maquieyra son muy importantes en la posibilidad de avanzar en los procesos de integración socio-urbana y “contribuyó a poder trabajar con el resto de las áreas”. “La institucionalidad es posterior a la voluntad política” fueron las palabras de Maquieyra al ser consultado por la multiplicidad de organismos intervinientes en las villas con anterioridad. El entrevistado le restó importancia a este aspecto al señalar que antes del 2007 el único organismo interviniente en las villas era el IVC, con posterioridad se sumaron la UGIS, SECHI y la Corporación Buenos Aires Sur y en ninguno de los dos procesos hubo un avance en materia de integración socio urbana. “Ni con pocos organismos ni con muchos organismos solucionaste el tema, lo que realmente lo viene a cambiar es que haya voluntad política, de hecho hoy tenemos voluntad política y un muy mejorable sentido diseño institucional (...) creo que estamos en un proceso de centralización de la toma de decisiones en proyecto de urbanización, y en eso el IVC va tomando liderazgo”. En este sentido se reconoce que nuevo lugar que ocupa el IVC, la jerarquización y el proceso de

concentración de las funciones de vivienda en su interior comienzan a facilitar la gestión que se ve acompañada de una fuerte voluntad política de avanzar en la temática.

Sin embargo en palabras de Víctor Sahonero, la superposición de organismos que seguía existiendo en el inicio de la implementación de la política de integración socio-urbana de la Villa 20 ha generado conflictos, teniendo aún hoy la intervención en de la SECHI, aunque con menos protagonismo: “Si vos tenés 20 organismos que intervienen en un lugar, eso es para quilombo. Tenés que darle la confianza y el poder a un organismo que lo lleve adelante, y cuando no lo cumplió le arrancas la cabeza y punto. Todos los errores que se cometieron fue porque se reparte el poder entre la SECHI y el IVC (...) acá el que tiene la estructura y la función de llevar adelante esto es el IVC (...) la SECHI tiene pibes jóvenes pero no tienen la experiencia y encima son sordos, y cuando vos les queres explicar (...) en esa forma que tenían de no escuchar se cometieron los errores que se cometieron”.

La jerarquización del IVC, y la paulatina monopolización de las funciones de este organismo dentro de la Villa tiene como intención por un lado reducir los conflictos en el marco de la implementación de la política, y a su vez que el diseño de la política de integración socio-urbana cuente con un **abordaje integral** frente a las problemáticas que se buscan atender, el cual exige obviamente mecanismos de coordinación con otras áreas de gobierno que no trabajan sobre el hábitat.

En este sentido, Maquieyra señala que el trabajo de integración socio-urbana del IVC se vale de distintas partes que exceden las meramente arquitectónicas. En primer lugar la integración habitacional que es la que debe garantizar el acceso a la vivienda adecuada de los habitantes del barrio, ya sea por medio de la construcción de una vivienda nueva y una mudanza, por medio del mejoramiento de viviendas o por medio de brindar créditos para que los vecinos accedan a viviendas fuera del barrio. En segundo lugar la parte que refiere a la integración urbana que se basa en garantizar los servicios públicos de electricidad, gas, agua, desagüe cloacal y pluviales; servicio de transporte, que por lo general tiene que ver con la apertura de calles “en la villa 20 con la apertura de calles se facilitó el acceso al metrobús acortando una distancia de 15 cuadras a 3”; desarrollo de espacio público y comunitario; y por último el trabajo urbano en el contorno del barrio para generar una continuidad entre la Ciudad y el barrio, para eliminar las barreras arquitectónicas que visualmente separan. “Cuando vos pasas de Palermo a Recoleta, cruzas Coronel Díaz y no te das cuenta que cambiaste de barrio, cuando vos entrás o salís de cualquier villa el contraste es fenomenal”. En tercer lugar el IVC trabaja para una integración socio-económica del barrio y sus habitantes por medio de garantizar el acceso a la salud, educación y el trabajo, tanto a nivel de potenciar los emprendimientos de los vecinos como así también de mejorar la empleabilidad de los vecinos del barrio. “Cada coordinador de proyecto que tiene el instituto piensa con esos tres ejes en la cabeza, no piensa solamente en la vivienda, no existe integrar un barrio si piensas solamente en la vivienda (...) la misión de un coordinador no es hacer casas, sino encargarse de que estén las casas de que estén los mejoramientos de que estén los créditos de que el barrio tenga

un master plan que garantice la integración urbana (...) y se encarga también de las obras de infraestructura de adentro del barrio y también de educación, salud”. En este sentido el Presidente del IVC describe la implementación de una política integral, que de todas formas se lleva adelante casi completamente por el IVC, sin mayor coordinación con otras áreas del gobierno. Sobre este aspecto cabe señalar las palabras del Jefe de Gobierno porteño que destaca que una de las decisiones que llevó adelante en su gestión fue la de contar con un responsable por proyecto, “Lo que seguro tenes que tener es un responsable unificado ya sea por un organismo o sino identificado un responsable (...) los problemas de coordinación son infinitos porque te aparecen todas las áreas de gobierno, todas las áreas de mantenimiento de espacio público, necesitas tendido de cloacas, participan un montón de áreas, si no tenés alguien con nombre y apellido empoderado que coordine es muy difícil.” El Jefe de Gobierno porteño señala que dada la complejidad y la multidimensionalidad que supone el trabajo de la integración de una villa es preciso identificar a un responsable por proyecto, y que sea a éste a quien todas las áreas respondan.

En relación al abordaje integral, el vecino Marcelo Urquiza, describe el fuerte impacto que tiene el desarrollo de infraestructura, el cual trae aparejadas consecuencias a nivel de integración urbana o incluso de seguridad. Pero según él, el proceso de integración social de los habitantes de la Villa 20 se da en menor medida, tal cual lo señala en relación a la posibilidad de acceder al trabajo:

“En la época de Ibarra fue el proceso más grande que yo ví de urbanización, se abrieron un montón de calles, se hizo mucho asfalto, se pudo avanzar con el tema de la electricidad, se pudo avanzar con el tema de las cloacas, con el agua, que son todas cosas que te van a marcando como te cambia la vida. De pasar de vivir hacinado a vivir cómodamente, osea algo como común que no tengas luz a que tengas luz (...) Y ni hablar cuando abren las calles, el proceso de seguridad que hay es enorme. Por lo menos yo siempre que me junto a hablar y trato que la gente tome conciencia, yo tengo mis hermanos que viven más adentro de donde vivo yo, yo vivo como te digo a tres cuadras de la comisaría 52. Yo te puedo asegurar que ahí abajo de mi casa si se juntan a hacer quilombo, si se juntan a fumarse un porro o a drogarse o a robar o cualquier otra cosa que esté fuera de la ley vos llamás a la policía y en 5 minutos está ahí y se dispersa. Y eso quizá más adentro en la manzana 30, sobre Escalada y Chilavert (...) esas cosas no pasan (...) y después ni hablar si se incendia una casa, no es lo mismo que se incendie donde vivo yo o dos tres cuadras más adentro que se incendie la manzana 30, la manzana 28, 29 que son donde la gente vive hacinada. Hubo muertos (...) Te cambia la vida, te cambia un montón, yo te puedo asegurar mis hijos (...) no se criaron con la misma calidad de vida que me crié yo (...) La apertura de calles ya están avanzando, pero la infraestructura adentro están un poco demorados (...) Yo creo que están un poco abandonado eso (la salud, la educación) tendrían que hacer más hincapié en eso. Todo eso, bolsa de empleo yo lo tengo como que es puro sarasa, nunca conocí a alguien que fue a la bolsa de empleo ahí y consiguió (...).”

En el mismo sentido, Víctor Sahonero señala que la política está más centrada en los aspectos urbanos y no tanto de integración social: “Yo lo que veo es que al GCBA lo único que le interesa es urbanizar, no se involucra en nada más, yo haría un proceso mucho más profundo”. Es decir ambos vecinos coinciden que el avance de la política del



IVC viene más fuertemente dándose en el trazado de infraestructura y de construcción de vivienda nueva, y no tanto en un proceso de integración social. En este sentido, Pablo Roviralta señala la complejidad del abordaje integral, aunque plantea que es vital para una efectiva integración social : “No es fácil pasar caños, y es muy complicado lograr que personas que están en la banquina agarren envión (...) Cuando el acento está muy puesto en la urbanización, corres el riesgo de ponerle una linda seda a esa misma mona y esperar que de buenas a primeras, la mona se transforme en algo decoroso. Tienes que lograr que la mona se mueva, sacarla que salga de ese lugar, porque la riqueza la tiene que ir a buscar a otro lado”. De acuerdo a lo que plantea los entrevistados el componente de desarrollo social de la política de integración socio-urbana está aún pendiente en este proceso.

Al analizar las palabras del Presidente del IVC, se puede percibir que si bien el organismo cuenta con indicadores para afianzar el desarrollo social de los habitantes del barrio, el mismo funciona como articulador para las políticas que se llevan adelante en el resto de la Ciudad, con otros organismos. En relación a cómo se da el proceso de coordinación con otras áreas del Gobierno Maquieyra describe que :

“Lo de educación y salud no es que lo hacemos nosotros pero nosotros nos dimos indicadores de por ejemplo lo que queríamos que pase en el barrio, la Ciudad ya se comprometió a que todos los vecinos de la zona sur tienen que tener un médico de cabecera, nosotros lo que hacemos es nos encargamos de que todas las familias del barrio tengan conocimiento de quién es su médico de cabecera, y con respecto a educación de trabajar para que todos los chicos en edad escolar estén escolarizados, generamos toda una serie de indicadores para eso, y el Instituto tiene el liderazgo de que todo eso suceda, coordinando con el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, con la Subsecretaría de Trabajo de Ciudad”.

Sin embargo, Alejandra Gutiérrez señala sobre esto que aún se le exige al IVC un trabajo sobre áreas que no son su competencia, justamente por que los procesos de coordinación no se dan en la realidad, más que nada porque existe un desconocimiento o una inexperiencia de las otras áreas de gobierno en lo referido a la intervención en las villas. Esto genera que el diseño de las herramientas existentes muchas veces no sean compatibles con la realidad de las villas, pero que desde el IVC se las utiliza de igual manera.

“Para mi las instituciones de la Ciudad todavía no se comprenden como un todo gubernamental, hoy siendo el IVC o siendo la Secretaría, cuesta un huevo que los otros ministerios se involucren dentro de este proceso. Es como si cada ministerio hiciera su trabajo y no se tensaran como un todo. Yo creo que eso puede ser un dejo de las distintas formas de ver la Ciudad, de las distintas formas de hacer un proceso político y urbano de la Ciudad, la urbana ya empezó, creo que a la política o a la institucional le falta un montón. Acá el IVC trabaja re solo, y todavía creemos que tiene que solucionar todos los problemas de todos y no, el IVC tiene una misión pero no puede dedicarse a hacer educación. Para eso existe un Ministerio de Educación, lo que pasa es que involucrarlo cuesta muchísimo. Es como si no se sintieran parte de ese proceso”.

Si bien Maquieyra señala que la coordinación a nivel Ciudad es más fácil y el camino se encuentra allanado porque plantea que todos los funcionarios tienen claro que hay una decisión política del Jefe de Gobierno para avanzar en la integración, de todos modos, **se reconoce que la implementación de una política integral presenta desafíos**. Maquieyra los ejemplifica al decir que: “Hay una frase de un Ministro de Allende que dice los Gobiernos se organizan en Ministerios, las universidades se organizan en departamentos, la gente tiene problemas y nadie piensa en términos del problema. Los ministerios piensan en silos, de cualquier gobierno, por tendencia, después lo puedes corregir maso o menos, imaginate lo que son los gobiernos”.

A su vez señala que muchas veces la buena o mala coordinación depende de una buena relación entre la alta dirección de los organismos que tienen que coordinar: “En el fondo depende mucho de quién lidera cada Ministerio. Al final del día es un tema de señalización política del jefe político del distrito, como en la Ciudad está muy señalizado que la integración es una prioridad, salud y educación de la Ciudad acompañan lo que se hace, eso por un lado. Después depende quien este en el área correspondiente del otro lado”. Señala que muchas veces eso tiene que ver con una coincidencia a nivel político, tanto partidario como de internas de un mismo partido. Se desprende de sus palabras que la relación personal de quienes dirigen los organismos que tienen que coordinar afecta la facilidad en la coordinación, ya sea interjurisdiccional o a nivel Ciudad. “Si el tipo que es Ministro viene de trabajar con Horacio es más fácil, pero si el tipo que está del otro lado tiene vocación de laburar y capaz no viene de Horacio viene de quien sea, ejemplo en trabajo, con Jorgito Triacca era más un vínculo que yo tenía con Jorge y Jorge ganas de darnos una mano que el hecho que viniera de Horacio, de hecho Jorgito había estado en la interna con Gabriela”. En este sentido, y en relación a cómo los liderazgos de cada área afectan a la coordinación, vale señalar que Jonatan Baldiviezo destaca que el proceso de jerarquización del IVC tuvo como contrapartida una disminución del rol de otro organismo que veía trabajando en las villas de la Ciudad con anterioridad al inicio de gestión de Rodríguez Larreta, la Secretaría de Integración Hábitat e Integración (SECHI), que políticamente respondía a Gabriela Michetti “La SECHI era del ala michetista así que destruyó todo lo que era SECHI”.

Maquieyra justifica el déficit en la coordinación con distintas áreas en que las mismas **no tenían incorporado el trabajo al interior de las villas**, según él por la dificultad que suponía abrir por ejemplo una oficina o una dependencia en terrenos que se encuentran ilegalmente ocupados, como si no existiera el bagaje institucional para hacerlo. Esto, señala el entrevistado supuso un cambio de paradigma y la decisión política de avanzar en este sentido fue central:

“Desde la vuelta de la democracia nunca en la Ciudad de Buenos Aires había sido una prioridad la política de integración de barrios, por lo tanto era muy difícil que el resto de las áreas pongan énfasis profundo en esto (...) Esa dinámica hizo que ni salud, ni educación, ni trabajo, ni ningún ministerio tuviera normativa que le permitiera trabajar en territorio donde están hoy las villas (...) para cambiar eso es muy necesaria mucha vocación política y mucho lineamiento político del jefe político del distrito, en este caso Horacio, y eso estuvo

y eso permite que hoy con educación, con salud vos tengas interlocución directa y la bajada sea hay que trabajar por la integración del barrio”.

Los entrevistados coinciden que al ser la primera vez que se comienza a dar este tipo de abordaje, los otros ministerios no cuentan con herramientas para intervenir en las villas, y además no están acostumbrados a hacer un anclaje participativo de sus políticas, algo que como se verá más adelante, ha sido un *modus operandi* muy característico de la intervención del IVC en la Villa 20. Martín Motta coordinador del IVC señala:

“La articulación de organismos es el principal problema que tienen estos procesos, sobre todo, porque por más que haya una decisión central a nivel gobierno de que esta es la política y de que hay un nivel de prioridad (...), pero sin embargo no todos los organismos están preparados para abordar esta política pública con esta perspectiva (...) Nosotros armamos un esquema (...) con una coordinación que consolide el proyecto general de reurbanización, que en ese momento estaba en la subsecretaría social, pero que articulaba con todo el instituto (...) ese era el equipo de campo digamos, ese rol nuestro digamos era articular con una mesa de gestión participativa donde estaban todos los actores, el IVC, la SECHI, la Junta Vecinal, todo, vecinos independientes, la defensoría (...) Esta mesa, fijate este fue un esquema que armamos en abril de 2016 osea este era la idea, esta mesa la intentamos armar bastante, nunca funcionó. Y cuando funcionaba había muy poco acompañamiento en la lógica, nose voy a decir un ejemplo (...) pero nos ha pasado con educación, mismo la SECHI que tenía un laburo territorial bastante fuerte, salud digamos de, che están por hacer una escuela, porque no traen no presentan la escuela en el barrio, no la laburamos, pensamos el proyecto, vemos las necesidades, traigamos datos a ver cuáles son las vacantes, pensemos esto (...) Fue como siempre la política focalizada, de no entender la integralidad y las necesidades de que este los pensemos entre todos y todos tengamos la mirada de que el vecino tenga un lugar de opinión y que pueda pensar la política pública con nosotros (...) Nosotros cuando decimos es necesario tal cosa, tenemos mucho apoyo, si vamos pensemos, por eso digo nosotros tenemos muy buena relación con los ministerios y en general todos están apostando al proceso, el tema es el cómo lo hacen. Ahí me parece que sí es un desafío pero es lógico porque, la idea de concebir la intervención en hábitat con una serie de ministerios que cada uno tiene un enfoque bastante focalizado acerca de la política pública es difícil, digamos es un tema que hay que resolverlo”.

La dificultad que se presenta, desde el punto de vista de Martín Motta, es que como todo el proceso se enmarca en instancias de participación y esto es lo que ha generado en gran manera el éxito de las intervenciones del IVC, que determinadas obras a cargo de otros organismos del GCBA, como la construcción de la escuela, o de un nuevo CESAC no se hagan de esta forma genera algunos conflictos. En palabras de Víctor Sahonero, vecino de la Villa 20 y referente de oficialismo: “Se logró que digamos cada vez que se abordaba un tema, educación, salud, de que las partes se acerquen también a exponer (...) Son difíciles, tanto la gente de educación y de salud, son extremadamente difíciles, estructuradísimos”.

En este mismo sentido, Alejandra Gutiérrez señala:

“En la práctica es que por temas de educación llaman al IVC, el IVC hoy es como el único ente que está de lleno en las villas, y se tiene que hacer cargo desde la vivienda hasta la

educación, hasta construir y gestionar los espacios públicos, como si no hubiese una entidad que lo puede hacer, temas de salud, un poco termina abarcando un montón de situaciones, desarrollo social o sea, conseguir apoyo de desarrollo social en el día a día es una cosa súper compleja porque claro lo que te responden es nosotros no tenemos herramientas para acompañar los procesos de urbanización de villas, claro nadie las tenía, entonces llamabas a pedir un 690 para mejorar la villa y te dicen pero eso no es para eso, y yo se que no es para eso, pasa que no hay otra opción, pasa que tenemos que volverlo para eso, porque sino el IVC está solo y la SISU están solas haciendo un proyecto gigante de Ciudad. Ahí todavía falta aceitar, y vincular las entidades en el desarrollo de un proyecto conjunto, que también se apropien de eso”.

Nuevamente entonces surge la falta de adecuación o de flexibilidad de las herramientas o políticas existentes en el GCBA para dar respuesta a los procesos de integración socio-urbana en las Villas. Éstas políticas públicas concebidas para la ciudad formal necesitan ser utilizadas por el IVC en el marco del avance de estos procesos, y en ese contexto es donde se vuelve difícil de acuerdo a los entrevistados la articulación y la adecuación a los métodos de implementación de políticas participativas. En el mismo sentido y además puntualizando sobre la cuestión de la sustentabilidad de la política, es decir que efectivamente aquellos equipamientos, ya sean escuelas o CESACs funcionen una vez finalizado el proceso de integración socio-urbana, Carlos Fernández Kostiuk plantea:

“La discusión en la mesa de participación de la 20 de qué hacemos con el equipamiento del barrio, si construimos una escuela, salita ... Me parece que ahí lo que sí faltó mucho es la participación con los otros ministerios, porque salud siempre fue el ministerio insignia que se hizo el boludo en todo este proceso, que no vino a discutir nunca, no vino a sentarse nunca a la mesa. Nosotros con la gente del CESAC 18 y del 43 teníamos un montón de discusiones de qué teníamos que lograr pensar integralmente la salud (...) y educación un poco lo mismo (...) El IVC sí, en ese sentido en esto de retrasar la regularización dominial, tratar de meter no solo servicios, no sólo infraestructura sino recomponer un montón de planos que el Estado no intervenía en el barrio. De la salud, de la educación, etc. (...) Te pongo el caso de la salita, fuimos con un proyecto de reestructuración de la salita, de pensar un poco el sistema de salud en el barrio, el IVC dijo buenísimo vamos y discutámoslo, llamo a salud. Salud brilló por su ausencia, nos dijo que nosotros no discutimos, lo llamó al director de la salita aparte y lo apretó. Es un poco más formal que real. Sí en donde se traduce algo real y bueno ellos tienen que construir cosas, entonces discutís que equipamiento querés, querés armar un centro de rehabilitación para los pibes con consumo problemático, entonces vas discutís eso se puede hacer, por que la gente del IVC está abierta a eso lo habilita y lo hacemos. Ahora realmente si vos pensás en una cosa que tenga sustentabilidad en el tiempo, que sea de más largo plazo, vos necesitás alguien que tenga peso político de salud, educación, sobre todo de esas dos, estando permanentemente en la cocina y elaboración de las cosas. Yo creo que eso es una cosa no tanto por negativa del IVC, pero no termina de pasar (...) después hay que ver quién garantiza la gestión de eso. Cuesta mucho la interfaz entre los ministerios”.

Es decir, claramente los entrevistados señalan la coordinación a nivel horizontal como un eje que continúa siendo problemático para la implementación de la política, aún cuando todos señalan la fuerte voluntad política de que se llevan adelante estos procesos, lo que exigiría una coordinación o por lo menos una voluntad de coordinar más marcada. Por lo

que se desprende de las entrevistas, ocurren procesos de trabajo conjunto en lo que refiere a la realización de obras y al avance del procesos de urbanización, pero no se da un proceso integral de la política que, por lo menos en esta instancia, garantice una integración social real de los pobladores de la Villa 20. Incluso es interesante analizar la cuestión de la sustentabilidad de las políticas que se llevan adelante, ya que al implementarlas de forma no participativa, a diferencia de las de tipo urbanas que lleva adelante el IVC, pueden no resolver las problemáticas específicas de la población del barrio. Si bien la centralidad que progresivamente fue teniendo el IVC intenta colaborar en ese sentido, lo cierto es que de las entrevistas se desprende que esta jerarquización termina llevando a que se le exija al IVC funciones que el mismo no puede llevar adelante. Los otros ministerios aparecen como sin experiencia para poder implementar políticas en estos barrios, esto parece deberse a que ni éstos ni el GCBA en general tiene herramientas para trabajar sobre la complejidad de las problemáticas presentes en los barrios, esto sumado a una participación focalizada de los organismos puede suponer un conflicto de cada al futuro y a la sustentabilidad en la implementación de las políticas.

### 6.1.2 Participación vecinal

La participación vecinal claramente es una variable central del proceso de implementación de la política de integración socio-urbana de la Villa 20 y eso queda evidenciado cuando Maquieyra al ser consultado por cuál cree que es el aspecto central a la hora de iniciar un proceso de implementación de una política de este tipo responde “Los procesos participativos, cuando el ciudadano pasa de ser objeto de la política pública a ser sujeto de la misma”. En este sentido en el caso de la Villa 20 se puede observar que en todas las entrevistas, tanto la de los que llevan adelante la política como los vecinos, se señala que el proceso de participación vecinal fue muy virtuoso, y se tiende a procesos participativos reales, donde “se hace presente la agencia de la gente” según el presidente del IVC. De hecho en palabras del coordinador del IVC en el barrio, Martín Motta, son los mismos procesos participativos los que facilitan y aceleran la implementación de la política pública:

“También se ha ido construyendo esa lógica de che será que conviene que tanto los vecinos, que tanto estén opinando que esto que lo otro y a medida que ha pasado sobre todo en el proceso de la 20, una de las grandes apuestas fue eso. Yo creo que al día de hoy podemos demostrar que se puede sostener un proceso participativo en donde haya un fuerte grado de toma decisión por parte de las familias y de los vecinos del barrio en todo, y que los vecinos pueden estar en todo y que eso agiliza los tiempos, que eso reduce conflictos, que eso genera más satisfacción en el proceso, que digamos son como cuestiones claves que me parece que podemos demostrarlo”.

En el mismo sentido, Carlos Fernández Kostiuk señala que la “Mesa activa por la urbanización es el cuerpo de delegados de los compañeros de Villa 20, que ahí se hizo un trabajo muy interesante por abajo que llevó a que la gente realmente quiera la urbanización, que entienda los beneficios de la urbanización (...) más vecinos independientes y gente del barrio”. Tanto Carlos, como Pablo Roviralta, que fue quien



arrancó con la implementación de un proceso participativo describen una situación similar.

Por su parte Víctor Sahonero plantea : “El secreto del éxito de la gestión y del barrio esta (...) creo que ese gran equipo que se armó o ese gran conjunto de personas que se sientan y discuten este proceso, el éxito está ahí (...) Si nosotros nos separamos como barrio nos van a hacer pedazos, la única manera de que esto sea un éxito es que todos estemos involucrados y que todos tomemos como propio que es la transformación y el bienestar para nuestros hijos para nuestros nietos (...) En la audiencia pública no hubo ningún opositor, eso fue el laburo previo, acá nos arrancamos los pelos antes de ir. Pero lo resolvimos acá, todo pasó por acá”.

La estrategia de los procesos de decisión, es descrita por Alejandro Gutiérrez como de empoderamiento de la ciudadanía, aspecto en el que se distingue cómo se dieron las instancias de participación en la Villa 20, a diferencia de la Villa 31 y 31 bis:

“Los procesos de la 31 y de la 20 son radicalmente diferentes, la metodología de participación de la 20 fue la metodología de empoderamiento del otro, al vecino de la 20 se le dieron desde el primer día del taller todas las herramientas teóricas y de trabajo para que entienda lo que iba a pasar y eso hace que hoy, que estamos haciendo demoliciones que estamos mudando los vecinos defiendan el proyecto, hoy hacemos una demolición y los vecinos son los que cuidan el hueco que se hizo, demolemos una casa y los vecinos son los que ponen cuidado que nadie se tome ese espacio. Porque saben, te hablan de esponjamiento de ventilación cruzada, ellos entienden que si alguien se toma ese espacio los jodidos van a ser ellos, porque va a ser muy difícil ponerles una ventana para que se les ventile una casa y no les genere humedad. Cuando yo abro un pasaje, los beneficiados son todos porque acceder a su casa va a ser más fácil. El proceso de la 20 fue de empoderamiento, de redistribución de poder, en la 20 se entendió bastante bien el término de gobernanza. Redistribuir el poder para que el vecino entienda que el suelo sobre dónde se está ejecutando el proyecto es de él, no del ejecutor. Entonces se apropia distinto”.

Sin embargo, a pesar de darse este empoderamiento, los entrevistados describen que al iniciarse la intervención estatal fue recurrente la necesidad de generar una **reconstrucción de la confianza** de los vecinos con el Estado fruto de haber pasado años en los que las políticas desplegadas en los barrios eran focalizadas o ineficientes. Así Marcelo Urquiza, vecino del barrio plantea que “El proceso que se hizo en el barrio fue muy inteligente de parte de todos los vecinos, vieron la oportunidad que no creían, porque hace mucho que les venían mintiendo, pero vieron que era una oportunidad y que había que aprovecharla y empujarla todos juntos”. Claramente esto tuvo que ver con un trabajo llevado adelante por el IVC, que Maquieyra describe, reconociendo también un largo período de ausencia del Estado en la Villa 20 : “Esto se logra con presencia en el barrio por un tiempo prolongado y con el cumplimiento de las promesas que se efectúan, cuando el vecino detecta que quienes trabajan en el IVC permanecen en el barrio, y llevan adelante políticas reales se va dando un proceso de reconstrucción de la confianza”. Por su parte Martín Motta coordinador del IVC en la Villa 20 señala también: “Si el barrio no hubiera confiado y apostado me parece que estos procesos no se pueden generar por más decisión

política, por más equipo técnico que haya. Eso es clave, la participación fue lo que permitió un montón de cosas a nivel de generar confianza, de poder generar un producto mucho más rico”.

Por su parte, Carlos Fernández Kostiuk de la agrupación FOL señala que fruto de la toma del Papa Francisco se comienza a motorizar el armado de una mesa y se percibe con el inicio de la gestión de Pablo Roviralta al frente del IVC una lógica distinta, en donde se considera la posibilidad de construcción de viviendas nuevas, habilitando un proceso distinto a las intervenciones focalizadas que se venían llevando adelante: “Ahí fue para nosotros romper un poco el esquema de la relación siempre de los compañeros que estábamos en el territorio con la gestión de Pablo Roviralta, para nosotros fue bastante sorprendente porque siempre la actitud de las intervenciones en el barrio eran el banco de tierras no se tocaba, nadie construía nada”.

Al describir cómo han sido las mecánicas de participación en los procesos de implementación de política socio-urbana que ha llevado adelante el IVC, Maquieyra señala que los mismos tienen tres componentes centrales. En primer lugar la **masividad**. “Nosotros estamos tocándole la puerta a todos los vecinos y vecinas del barrio y convocándolos a una mesa para definir por ejemplo cómo va a ser el entramado de su manzana, en la cual viene participando más de la mitad del barrio, te estoy hablando de más de 14.000 personas que vienen participando de los talleres, talleres con reglas definidas y en los cuales no es que se vota cómo se va a llamar la calle, se vota por a dónde va la calle”. En el mismo sentido, Pablo Roviralta describe un trabajo de generación de confianza acompañado por la identificación de actores relevantes, representativos y que pudieran darle escala e intención del IVC: “En nuestro caso fue caminar mucho, meterse por todos los pasillos, hablar con todos aquellos que nos iban marcando como los protagonistas del barrio, reconocer a todos ellos, reconocer el poder que tenían y que fueron construyendo a lo largo de tiempo, y cuando eso comenzó a estar maduro y cuando empezaron a ver claras las intenciones que el IVC ahí adentro, empezar a juntarlos entre ellos”.

En el recorrido histórico del proceso, Marcelo Urquiza vecino del barrio señala cómo se dió y sigue dando este proceso de masividad en la discusión del proyecto y en la implementación de la política. Ahí es donde se distinguen distintas instancias que garantizan la participación:

“Después llegamos a hacer una asamblea muy grande gente, donde llenamos una cuadra y media de gente (...) lo fuimos empujando y le decíamos vos tenés que hacer esto, esto porque veíamos que Pablo tenía muy buenas intenciones, pero también era importante de que haga la asamblea pública (...) Sancionada la ley, la mesa participativa viene avanzando muy bien, hizo muchas cosas en el barrio, muchas asambleas interiorizó mucho a los vecinos y la mesa de gestión participativa también se maneja muy bien, estamos todos incluidos, ahí el Estado también se maneja muy bien, hace asamblea manzana por manzana con plano con arquitectos, dice cuáles son los procesos que va a sufrir cada manzana (...) ahí deciden realmente los vecinos por donde va a pasar la calle cuales son las aperturas qué

se van a abrir, cuales son las viviendas que van a hacer esponjamiento para después dejarla como el pulmón. No es que vienen y te dicen esto va a pasar acá y si no te corres te lastimo, no. Todo lleva un proceso, se juntan con los vecinos, le dicen la idea es esta llevan los planos, la calle pasará por acá, se sacará esta casa está y esta, o sino cómo lo podemos hacer, cómo entienden los vecinos que lo podemos hacer la manzana 30, reunión con esa manzana. Primero hacían reunión con todos, pero una vez que va avanzando vos no podés hacer reuniones con todas las 30 manzanas para decidir la manzana 5, la haces por manzana y ahí deciden por donde van a pasar las calles y la verdad que lo votan, yo fui un monton de veces, van y ponen los papelitos por donde quieren que pasen las calles, que pasillo se va a ensanchar, cuales son las casas que quieren sacar. Hay participación”.

Por otro lado, Maquieyra también destaca que en los procesos de integración socio-urbana llevados adelante por el IVC se busca que participen **distintas organizaciones** tanto de la sociedad civil como de distintos partidos políticos. Enfatiza en que los responsables del IVC de los distintos barrios son personas que vienen trabajando en los mismos con anterioridad y tienen pertenencias partidarias variadas, “Es una forma de garantizar que se avance con una política de Estado” dice.

Pablo Roviralta describe cómo fue el trabajo de identificar a los actores con cierto nivel de representatividad y poder dentro de la Villa para garantizar esta representatividad de los distintos sectores del barrio:

“Las villas en general tienen nombres propios, esta Sahonero, Changalay, esta tal,tal, después esos tipos se van entrelazando con organismos, con movimientos y después está la juventud, todo este mundo que trabaja muy disperso, los jóvenes en general de manera más íntegra y tratan de relacionarse con el Estado de manera más pulcra y los adultos más prácticos, quieren recursos por votos (...) Haciendo pie en el proyecto este de la FADU, empezamos a juntar gente muy desigual, empezamos a trabajar primero radialmente con cada factor de poder ahí adentro y después poquito a poco los empezamos a conectar entre ellos. No es fácil que hablen entre ellos, porque son masomenos enemigos porque todos disputan recursos escasos que trae el Estado, y en general de manera muy arbitraria, el Estado entraba ahí tapándose la nariz, tira unos recursos y se va rápido”.

Lo que se lleva adelante a partir de la vuelta del Estado en manos del IVC al barrio es un mapeo de actores, identificando quienes eran los factores de poder en el barrio. En este sentido el Jefe de Gobierno Porteño señala “De movida se logró unificar y generar una mesa de urbanización de la 20 con gente de partidos políticos bien diferentes pero se logró bastante rápido y bien una unicidad de interlocución en la villa y eso ayudó muchísimo.” El Jefe de Gobierno en este sentido señala como un activo bien importante y que hace virtuoso el proceso de participación la unicidad de interlocución, que no describe como unicidad política. En este sentido, cómo se fue construyendo este interlocutor multipartidario desde la Villa 20, es descrito por todos los entrevistados de una forma muy similar. Martín Motta coordinador del IVC en el barrio lo cuenta de la siguiente manera:

“El proceso arranca con esas idas al barrio, nosotros nos juntábamos mucho, nos fuimos juntando mucho con referentes, nos enterábamos que alguien era referente, y cuando digo

referente es bastante amplio, tenes alguien que estaba trabajando en una manzana y tenía un comedor hasta ex presidentes del barrio, de la junta vecinal, integrantes de la junta vecinal ósea más políticos y menos político en ese sentido (...) Ahí en esas reuniones nosotros buscábamos dos acuerdos, digamos con los referentes y obviamente que hablábamos con uno y ese nos hablaba de otro y le pedíamos el teléfono de ese otro y hablábamos con ese otro u otra y es como una red que se fue armando y ahí lo que fuimos armando fue como una especie de mapa de actores, de entender cómo estaban funcionando los focos de poder y de tensión dentro del barrio (...) nosotros le planteábamos que estábamos con intenciones de hacer un proceso de reurbanización en el barrio, y ahí los invitábamos a ver si querían o no estar en ese proceso involucrados, en general la respuesta de todos era que sí (...) Entonces había un sí de los dos lados. Ese era un primer acuerdo de si querían participar, y el segundo acuerdo era que si querían participar tenían que estar todos, osea no podía haber alguien que no esté porque un proceso de esa complejidad requería que estén todos (...) Nosotros lo que vimos ahí fue que lo que había digamos, la mesa activa Laura y Chelo y Charly del FOL, y varios militantes. Que conformaban un grupo muy organizado que venía laburando estos temas hace un montón apoyados por la Facultad de Arquitectura de Ingeniería, osea eran actores que tenían un rol te diría casi técnico. Con muchas ganas de aportar de generar propuestas, actores clave en un principio. Ahí había organizaciones políticas, Cámpora, resto del Kirchnerismo, PJ, Partido Obrero, bueno opositor. Y después estaba el oficialismo, que no estaba agrupado digamos era Víctor por un lado, Chagalay ex presidente del barrio durante 18 años por otro lado, Víctor Núñez actual presidente de la Junta, con una Junta que venía bastante desgastada digamos había vencido el plazo de esa presidencia (...) Como la mesa activa estaba tan fuerte y era sólida, lo que pasó fue que Víctor fue muy estratégico ahí y él decidió armar un equipo de unidad territorial que es la EUT que un poco agrupó a todos los oficialistas (...) son como los dos actores que han estado en todo el proceso y todas las decisiones estuvieron avaladas por esos referentes. Al principio lo que armamos ahí, que esto fue los primeros dos o tres meses fue esa mesa de actores chica de 30 actores, nos juntábamos todos los sábados en el GOLF, porque había como una tensión de que no querían juntarse en el espacio del otro (...) y esa fue el embrión de la mesa de gestión participativa, la MGP que después quedó en la ley (...) ahí lo que se hizo fue decir estamos para intervenir en el barrio, estamos para trabajar a nivel participativo”.

Por su parte Carlos Fernández Kostiuk, del FOL va puntualizando cómo fue el entramado de las organizaciones y cómo el IVC fue generando en principio distintos espacios de trabajo hasta unificarlos todos:

“Nosotros sabíamos que teníamos un buen piso para eso, queremos participar, queremos ser parte de la discusión y que sean parte todos. Y Pablo realmente lo tomó. Ahí se gestó la semillita de lo que va a ser la mesa de gestión participativa, que es distinta de la mesa de urbanización (...) ésta es un espacio previo, después se junta la mesa activa, con la EUT equipo de unidad territorial, en el EUT (...) sumó la junta vecinal, Víctor Hugo, Marcelo Chagalay, el palo más oficialista y los viejos referentes del barrio (...) En algunas reuniones previas con Pablo se empiezan a juntar estos dos bloques, el bloque más oposición, zurdos kirchnerista, quilomberos sueltos que seríamos nosotros y el grupo más de oficialista. Tuvo sus choques, pero después se dió una dinámica que no sé en cuántos lugares se pudo dar, con una dinámica muy positiva (...) En esa mesa empezamos a discutir todo, todo. Después se empezó a dar una dinámica de espacio más amplio con los vecinos, esa mesa era previa a la de la ley, la activa más la EUT y eso es la semillita que va a dar a lo que después figura en la ley (...) pudimos recomponer una interlocución política, no sin problemas, sin disputas sin guerras, y la intervención del Estado en ese sentido entendiendo

como política pública que nosotros teníamos que ser parte de la elaboración de la política pública, porque esa es la discusión, que es la lógica de cómo se piensa desde el establishment la política. Nosotros somos los que cortamos el bacalao y a los negritos les llevamos todo cocinado. Nosotros ya habíamos dado de baja varios proyectos.”.

En el mismo sentido, Marcelo Urquiza describe una experiencia similar :

“Nos tuvimos que juntar a hablar para llegar con la reformulación de la Ley 1770 a que el proceso salga de la mejor manera que la podíamos llevar a cabo y era relacionándonos con todos, tanto con la gente del barrio, con organizaciones, con vecinos con comedores con cooperativos, con punteros políticos del PRO, con el presidente del barrio, con aquél que tenía una cooperativa, con Sahonero que tenía el 30% del barrio porque tenía cooperativa y el hizo vivienda, osea fue un proceso muy participativo, pero lo logramos llevar a cabo nosotros. Cuando nos desalojaron de la toma agarramos y sentimos la necesidad de que no podía quedar así toda la lucha que llevaron los vecinos y que nos nos podíamos ir cada uno a su casa y decir que esto se terminó acá. Entonces qué dijimos, tenemos que formar una mesa de urbanización, pero una mesa de urbanización distinta a otras que hay en otros barrios, nosotros tenemos que integrar a todos (...) un día viene la gente del PRO que está en el barrio y me dicen, Marcelo queremos hablar con vos porque va a venir el presidente del IVC Pablo Roviralta y se quiere juntar con quince personas, referentes del barrio y entendemos de que a vos te teníamos que invitar (...) En esa reunión estaba Marcelo Changalay, Víctor Sahonero, estaba el presidente del barrio, Víctor Nuñez, había gente de otras cooperativas de comedores y así (...) Yo dije aplaudo que por primera vez viene el presidente del IVC al barrio a hablar con los vecinos (...) tenemos que avanzar entre todos para que esto salga bien (...) Nos tuvimos que juntar con gente que capaz que nunca pensábamos juntarnos ni para jugar a la pelota, con lo que significa el fútbol en la villa, que es todo (...) La mesa de urbanización estaba integrada por vecinos del barrio que surgió después del desalojo del barrio Papa Francisco (...) El día que desalojaron, me junté con Charly y le dije tenemos que hacer algo (...) Tenemos que crear una mesa de urbanización (...) Yo me puedo encargar de juntar a todo el peronismo y hablar uno por uno para convencerlos a todos de que armemos la mesa de urbanización del barrio villa 20, pero vos tenes que hacer la otra pata, para hablar con todos los de izquierda para hablar de porqué es importante que nos juntemos todos juntos (...) Hicimos un reglamento, con el objetivo de pelear por el tema de la urbanización (...) Esta mesa de urbanización empezó a hacer asambleas con los vecinos, empezó a juntarse mucho con el IVC, con los legisladores también nos juntábamos. Y después había una mesa aparte que era la mesa territorial, que esa la conformaban, ellos como vieron que nosotros armamos algo y estaba encaminado no se querían quedar afuera, porque no venían a esta mesa, nosotros los invitamos y no venían, Sahonero, Changalay, Víctor Nuñez, los más oficialistas. Ellos armaron una mesa que se llamaba la mesa territorial (...), hasta que un día me cansé y les dije a mis compañeros, nos tenemos que juntar con Sahonero, porque el hijo es legislador porque el tiene el 30% del barrio y si vos te ponés a pensar te tenes que sentar con él y con el presidente de la villa también y con Changalay también porque tiene el caudal de gente (...) Fui y le dije a Sahonero, la mesa de urbanización quiere una reunión con la mesa territorial de ustedes, sin el IVC, entonces agarró y me dijo me parece bárbaro (...) Si bien pensamos los dos que tenemos que apoyar el tema de la urbanización de los dos lados, entonces juntemonos de los dos lados, lo debatimos nos matamos ahí adentro, pero vamos todos juntos como vecinos fuertes a decirle al gobierno nosotros queremos que vos hagas esto, y no que el gobierno decida (...) Nos juntamos y después no paramos nunca más las reuniones (...) Nosotros nos tenemos que agarrar y meternos en la discusión de la ley, porque después también se vienen los quilombos en la legislatura, que algunos no la quieren votar, en cambio si nosotros nos abroquelamos todos juntos la ley va a salir tranquilamente, y el que

no la quiere votar vamos nos sentamos en en el despacho, le hablamos le entendemos que no es una ley del PRO que es una ley consensuada por todos los vecinos, que creemos que nos es la mejor ley pero creemos que es la mejor ley que pudimos sacar siendo que nosotros no somos gobierno. Primero nos sentábamos a debatir nosotros, que podíamos meter en la ley, los de Sahonero hacían lo mismos, después una vez a la semana nos juntábamos, nos matábamos (...) punto por punto, uno de los puntos que tenemos que poner que el gobierno forme una mesa de participación donde estén todos incluidos (...), que es la mesa que menciona la ley”.

Esto a su vez se corrobora con la descripción realizada por Víctor Sahonero referente del PRO en el barrio:

“Horacio me dijo, porque no hace una ley que involucre a todo el barrio y me dice y pongo en tu cabeza a que los juntes a todos. Y estaba Marcelo Chagalay que era un referente antiguo y Víctor Hugo Núñez también estaba. Y bueno tomamos la posta y nos pusimos a trabajar, porque yo ya tenía elementos para hacer la ley (...) cuando dijo todos nos involucró a todos, los del centro los de izquierda, los de derecha los de costado, a todos. Este era un escollo para todo. Nosotros no nos podíamos juntar más que a jugar a la pelota y ahí sí nos cagábamos a piñas, hubo mucha humildad de todos los sectores lo hicieron una voluntad tremenda, y no es mérito de uno, yo creo que es mérito de todos (...) La EUT (Equipo de Unidad Territorial), somos las organizaciones más antiguas que nos agrupamos en el equipo de unidad territorial y después esta la mesa activa que son la gente que está la cámpora, los kirchneristas, los del PO, Martín Fierro. Esas dos mesas siguen funcionando nada más que nos juntamos todos en la de gestión participativa y en la técnica. Nosotros lo que hicimos fue poner nuestra experiencia, mostrarle los planos, los acuerdos con los vecinos (...) Así fue como nosotros logramos que el resto de las organizaciones entiendan que solamente juntos podemos lograr que esto funcione (...) Veníamos muy trabados con la mesa de gestión participativa, porque claro venían vecinos distintos todos los jueves a interiorizarse de cómo era el tema de la urbanización de cada avance, todos los jueves era avanzar y retroceder (...) a mi se me ocurre armar la mesa técnica. ¿Qué función tiene la mesa técnica en el barrio? Discute temas técnicos de toda índole, donde uno puede direccionar un poquito, no aprobar, direccionar el proceso participativo que tiene la Villa 20. Cuestionar y algo sumamente importante e interesante, es que cada una de las decisiones que se toman en la mesa técnica tiene que ser tomada por consenso, no tenemos el método que levantamos la mano 4 y 3 quedan puteando, no tenemos eso (...) Igual no decidimos nada eh, nosotros llevamos el consenso que logramos en la mesa técnica, lo llevamos a la mesa de gestión participativa que ni siquiera vamos a defenderlo, va el IVC lo presenta tal cual se consensua acá y se lleva a la mesa de gestión participativa. Normalmente no hay oposición porque se discute bastante acá entra la Defensoría, el centro de salud, ACIJ, no es que estamos las organizaciones solas, entran todos y nos hemos topado con problemas puntuales como la discapacidad”.

Es decir, previo a iniciar el proceso de implementación de la política, había distintas instancias de discusión sobre el proceso de urbanización, la mayoría asociadas a pertenencias políticas partidarias. Por un lado la mesa activa en donde confluía la oposición, y EUT, que agrupaba las distintas vertientes oficialistas. De las entrevistas se desprende que los distintos sectores políticos y sociales del barrio fueron confluyendo hacia una única mesa de trabajo de urbanización, que fue la que efectivamente generó el texto de la Ley sancionada por la Legislatura Porteña, y que quedó plasmada en la misma como la Mesa de Gestión Participativa. Con posterioridad a la sanción, se conforma



además la mesa técnica que sigue discutiendo distintos aspectos de la implementación de la política, y donde sigue estando garantizada la pluralidad de voces. Se considera importante dejar los extractos de las distintas entrevistas en donde todos cuentan un proceso parecido, a riesgo de ser redundante, ya que reafirma que el mismo se llevó adelante de esta manera, buscando a la vez preservar las perspectivas de actores pertenecientes a distintas corrientes políticas e incluso de distintos espacios participativos

En segundo lugar, Maquieyra caracteriza a los procesos participativos llevados adelante por el IVC como profundos “con relevancia en la **toma de decisiones**”, y lo describe como aquellos en los que las decisiones que se toman tienen relevancia “invitamos a los vecinos a decidir por dónde van a pasar las calles y donde se van a encontrar los pulmones de manzana, qué familias van a ser relocalizadas en consecuencia, vemos los planos de sus casas; no nos juntamos a decidir el nombre de la calle nada más”.

En este sentido Carlos Fernández Kostiuk plantea que desde la mesa activa que se había conformado fruto de la toma del barrio Papa Francisco, existía una demanda en este sentido, de contar con un proceso de participación real y describe que el mismo fue tal, que las decisiones se tomaron conjuntamente con el barrio en la totalidad de los casos: “Cuando vino Pablo (...) le planteamos nosotros queremos un espacio de participación para la gente, pero no un espacio que sean 2 o 3 organizaciones que cocinen las cosas, que sea un espacio formal. No, un espacio postal de participación que sean los vecinos a los que le van a intervenir la casa, tienen que opinar cómo va a ser el espacio de participación (...) Abrió la participación, bajó a elaborar la ley con nosotros, nosotros hemos discutido hasta el cordón de cloacas y de pluvial, de cómo tiene que ser el cordón de aguas, como tiene que ser el tendido eléctrico, como tienen que ser el convenio de las contrataciones. Discutimos absolutamente todo, y seguimos discutiendo todos los viernes”.

Jonatan Baldiviezo señala la diferencia en los procesos participativos entre la Villa 20 y la Villa 31 y plantea : “Yo te puedo decir los resultados distintos que obtuvieron porque hubo participación. Tema viviendas (...) en algunos casos hubo un año de discusión en relación a los planos, imaginate al vecino decidiendo cómo va a ser su vivienda, tamaño, la ubicación. En la 31 no hubo nada de eso, vos vas a las viviendas de containera y son un desastre arquitectónicamente (...) incluso los materiales.” Lo planteado por el Presidente del IVC se ve corroborado por el planteo de otros actores en lo que respecta al nivel de incidencia en las decisiones, con el desarrollo de procesos participativos reales.

Martín Motta hace un recorrido de cómo fue el andamiaje institucional para crear estos procesos participativos señalando cómo se fue construyendo y aún se sigue construyendo en el marco de la “mesa técnica” el proyecto urbano del barrio:

“El IVC había armado un proyecto que tenía mucho de un técnico que se sienta en el tablero, diseña y después lo va a validar. Yo no comulgo tanto con ese tipo de enfoque profesional

(...) Lo que sí logramos hacer fue, tenemos ese proyecto y tiene que pasar por la mesa, o sea hay que debatirlo, y como la mesa tenía el asesoramiento del taller libre de proyectos social (...) Ellos había hecho un proyecto después de la toma del Papa Francisco para ese predio, optimizando la mayor cantidad de vivienda. Entonces había ese proyecto que estaba previo, más el proyecto del IVC que tomó algunas cosas de ese proyecto y en base a eso empezó como la discusión. Hubieron cambios muy concretos por ejemplo en el Boulevard (...) todo estaba focalizado, equipamiento y espacio público en una zona, había como canchas y nose que y los vecinos dijeron no, esto tiene que estar en todos lados trabajemos más la mixtura, los locales comerciales empezaron a aparecer en distintos lugares, o sea fueron cosas como muy concretas que se fueron decidiendo ahí y eso enriqueció un montón el proyecto, eso es algo que con el detalle de la arquitectura fue un buen ejercicio como para instalar un proceso de participación y pensar cómo sería una toma de decisiones en conjunto. Después de eso vino el censo, que era otro gran acuerdo que había que lograr, y ahí también hubo una apertura grande a re pensar el proceso, en cómo se hacía el censo, en sumar a los actores locales del censo (...) de hecho en la planilla del censo se agregaron cosas que se pidieron en la mesa”.

Posteriormente también hubo un gran procesos participativo, tanto en la redacción de la Ley, como después de la misma. Dado que por una cuestión de tiempos no podían quedar redactadas en la Ley algunas cuestiones específicas del avance del proceso, como específicamente qué viviendas se relocalizarían, dónde se abrirían los pulmones de manzana, etc. esas discusiones se establece en la Ley que se darían en el marco del debate de Proyecto Integral de Re Urbanización (PIRU), el cual tiene mecanismos de rendición de cuenta a la Legislatura establecidos en la Ley. Eso es lo que cuenta Martín Motta:

“También fue una ley muy cuidadosa de decir, hasta qué punto en una ley podemos poner cuestiones que después no nos frenen instancias del proceso que todavía no conocemos (...) o lo del PIRU, que establece el PIRU el proyecto integral de re urbanización, nosotros no teníamos en ese momento un proyecto general y sí entendíamos que el proyecto se tenía que laburar con los vecinos, para eso no había tiempo, entonces no podíamos instalar, dejar el proyecto ya asentado entonces la decisión que ahí hubo respecto al proyecto fue las cuatro apertura de calles (...) eso más el Papa Francisco que sí se había trabajado bastante fue, esto es lo que vamos a dejar en el proyecto en la ley, el resto establezcamos cómo se tiene que elaborar el proyecto y ahí lo que dice la ley es que el PIRU deberá contener etapas, plazos, un montón de cosas y eso es lo que después iba a determinar bueno como se iba a ejecutar un montón de cosas pero que lo generaba la mesa de gestión participativa. Quedaba abierto al desarrollo de las manzanas (...) Ésta por ejemplo era una manzana, se definió la apertura de la calle y después dentro de la manzana, en esta por ejemplo se definió que van a haber dos pasajes peatonales con y todos los phs que aparecen con la estructura en verde, los pasajes peatonales son con acceso vehicular porque tienen 4 metros, es un pasaje que permite que entre la ambulancia que entren los bomberos y eso (...) todos esos pasajes y todos los pulmones fue lo que se fue definiendo con las familias, que ahí hay una metodología específicamente pensada ahí, que también tuvo retoques durante el proceso, primero eran 4 encuentros ahora son 5, evaluando una mesa y viendo a ver qué cosas se puede mejorar (...) lo que pasó ahí fue que fue aumentando el tamaño de ese proceso de participación y lo que nos dimos cuenta era que había gente que estaba desde el primer día y tengo un conocimiento fuerte de todo lo que veía del proceso, y había gente con la que había que empezar de cero. Entonces ahí armamos la mesa técnica que tiene el barrio que tiene a las dos organizaciones fuertes, a la defensoría, ahora hace poco se sumó barrios unidos que está participando y varios independientes que vienen, el CESAC, etc y ahí lo que nosotros empezamos a pensar esta lógica de dispositivos de participación, cuando

hablamos de participación en el barrio, ahí la idea era entender la participación, no como me junto en una mesa y eso es todo lo que hago, sino que tiene que haber todo un andamiaje para tomar distintos tipos de decisiones en distintos momentos, y ahí lo que hicimos fue, la mesa de gestión participativa es el dispositivo máximo, tiene que validar todas las decisiones del barrio, después se armó la mesa técnica”.

Por último Maquieyra señala que los procesos participativos que emprende el IVC tienen **eficacia**, son eficientes justamente porque llegan a decisiones profundas, no son una asamblea permanente. Al realizar un racconto del proceso, Carlos Fernández Kostiuk en este sentido señala que:

“Todo el equipo que es permeable a lo que nosotros le proponemos, ya con Pablo habíamos diseñado hasta cómo tenían que ser las viviendas, como tenía que ser el trazado del Papa Francisco, que si se llamaba a licitación nos tenían que avisar a nosotros, ya veníamos imponiendo y ahí se dió la discusión de la ley. Y la discusión de la ley para mi fue una cosa interesantísima, (...) armamos una especie de ley escrita por la gente, con el barrio, en la casillas de la villa juntándose con los delegados discutiendo la ley, artículo por artículo. Todo, todo. El proceso de la ley fue impresionante, nadie puede decir nada”.

En este sentido, Martín Motta cuenta que se han tenido que ir generando procesos de adecuación para que los dispositivos participativos logren efectivamente la eficacia necesaria:

“Si uno entiende que todas las decisiones se tienen que tomar con el barrio, había que generar distintos dispositivos para tomar esas decisiones, distintas metodologías, distintas instancias. Y ahí nosotros terminamos consolidando cerca de 20 dispositivos de participación, los talleres por manzanas, reuniones con organizaciones, reuniones con la defensoría, espacio de consulta, de visitas de obras, son como distintas instancias en donde hay distintos grados de participación, ósea en algunos se toman decisiones, en otros se comunica, con distintos grados, pero es clave para entender que la participación no puede quedar en una instancia de me junto con los vecinos y válido lo que yo ya tenía pensado, o en esto del maquillaje, yo a veces digo una participación prostituida de se queda en la instancia de me junte valide, se pintan las fachadas de tal color y listo. Lo que hicimos hace poco en el instituto fue, se definió participación, una construcción entre todos los equipos. Y la definición va un poco de eso, hablamos de participación desde el ámbito del Estado en el marco de una redistribución de poder, en el marco de toma de decisiones sustanciales”.

En conclusión los procesos participativos de la Villa 20 fueron marcadamente virtuosos, el IVC logró constituir un interlocutor válido en el barrio que no fue un actor individual, sino que fue un conjunto de organizaciones, partidos y representantes que fruto de la discusión en las distintas mesas de participación se conformaron como un interlocutor válido, único y representativo. Ésta unicidad en la interlocución se construyó a partir de un proceso de vuelta del Estado al barrio, de generación de confianza después de años de ausencia y de intervenciones aisladas sin participación. Una vez generada la interlocución se comienzan a dar instancias participativas que son por un lado masivas, representativas de los distintos actores y fuerzas vivas del barrio, que tienen la posibilidad de tomar decisiones reales que son relevantes para el barrio, volviéndo a los vecinos sujetos de la política. Es en este marco donde el proyecto de ley se discute y llega consensuado a la

Legislatura, dejando margen para seguir las instancias participativas en el marco de PIRU, de modo de no atar decisiones más sensibles y puntuales como aperturas de calles en un momento en donde el avance de la implementación no se encontraba en esas discusiones puntuales. Otro aspecto a resaltar, ha sido que estas instancias se han vuelto virtuosas por ser marcadamente eficientes, es decir, no constituyen un espacio asambleario donde no se llega a tomar ninguna decisión, sino que son espacios donde hay una toma de decisión real en un tiempo acorde. Ésto genera que las mismas puedan seguir funcionando aun en el avance de la implementación y con el correr de los meses y años.

### 6.1.3 Sector Privado

En lo que respecta al rol del sector privado en los procesos de integración sociourbana cabe decir que es una variable que surge más marcadamente desde los análisis políticos sobre el tema, sobre todo en el marco de la discusión parlamentaria, mientras que entre los actores vinculados a la implementación, se percibe de un modo más desdibujado, sobre todo en el caso de la Villa 20. De hecho el presidente del IVC Juan Maquieyra, al ser consultado por el rol que cumple el sector privado en los procesos de integración socio-urbana, contestó que es “nulo”. Señaló que considera que es importante que se avance en procesos de integración a nivel productivo de empresas o negocios externos al barrio, porque según él cumplen un rol en lo referido a ir borrando la distinción o discontinuidad entre la Ciudad y el barrio. De acuerdo al presidente del IVC, si no se va dando esa mezcla el proceso de integración no es tal. Particularmente en lo referido al mercado inmobiliario, Maquieyra señala que existe un pacto de preferencia por 5 años en la adquisición de las viviendas de los barrios que se asientan sobre terrenos públicos de acuerdo a lo suscripto en el Código Civil y Comercial, para que en caso de venta sea el Estado el que acceda a las mismas, según él esto garantiza que no se den procesos de intervención del mercado inmobiliario en las villas.

Coincidentemente se encuentra la postura de Pablo Roviralta que señala que el sector inmobiliario no es parte de estos procesos, y de hecho plantea que no los están mirando, aunque reconoce que con el tiempo y fruto de la valorización de los terrenos se comenzará a dar un proceso de tensión que puede habilitar la entrada del mismo a estos barrios si no se dá un trabajo de intervención integral que busque resolver la situación de vulnerabilidad social de sus habitantes:

“En ninguna mesa estuvo el sector inmobiliario, el sector inmobiliario va a empezar a llegar creo, y ahí entra el tema de la economía, es muy raro lo que se va a empezar a dar ahora, porque miles de familias van a tener un patrimonio o le va a entrar a su patrimonio un bien que va a estar entre 60 y 100 miles de dólares y van a tener ingresos corrientes de 12.000 pesos mensuales. Se da una desproporción entre activo fijo y la caja. Eso va a llevar a algunos a vender, de manera más o menos precaria. Por más que el Estado prohíba vender, la gente lo transa aunque sea a un 40%, tarde temprano se da una especie de moratoria legal y se ponen los papeles en orden. A dónde va a ir esa gente a parar, a los cordones de la Provincia de Buenos Aires (...) Si vos no tenes el otro remo de la economía, llega un momento donde esa realidad de la pobreza te va a comer y los va a llevar a decisiones que

puede ser alquilar una habitación a una familia que les pague 5.000 pesos y con eso lleguen a 20.000 pesos de ingreso y con eso vivan, produciendo más déficit, porque el déficit puede ser por características del lugar o por hacinamiento. El sector inmobiliario no estuvo metido, con el tiempo en la medida que esta pobreza se encuentre con una tensión admisible máxima en estos lugares, yo creo que van a empezar a haber inversores sotto voce que se van a ir haciendo de suelo en estos lugares y poquito a poco van a ir buscando ponerle precio a una ubicación y a una vivienda con características físicas de muy buen nivel, los edificios que se están construyendo son muy buenos y estás en la Ciudad de Buenos Aires. La villa 20 en 20 minutos de auto estás en el obelisco, Rodrigo Bueno vas en bicicleta te bajas en 15 minutos, Fraga está arriba del Playón Chacarita”.

Por otro lado, una respuesta recurrente a la pregunta de qué fue lo que cambió entre la gestión de Mauricio Macri y la de Horacio Rodríguez Larreta para que comiencen a darse procesos de integración socio-urbana de los barrios de la Ciudad fue, como se vió anteriormente, la voluntad política del nuevo Jefe de Gobierno. Algunos actores vinculan ésta voluntad con una forma de mostrar una gestión activa en relación a este problema, pero lo asocian también a generar algunos procesos de ingreso de tierras públicas al mercado inmobiliario. Lo cierto es que cualquier integración socio-urbana exige un progresivo proceso de regularización dominial, lo que conlleva el ingreso de terrenos públicos que se encuentran ocupados de forma ilegal, al mercado. Según Jonatan Baldiviezo es persiguiendo este objetivo que el partido de gobierno, tanto durante el gobierno de Mauricio Macri, como así también y de una forma según él “más sofisticada”, bajo el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta, que se comienzan a dar intervenciones en los barrios:

“Se intentó urbanizar los años anteriores, solo hay que ver qué tipo de urbanización quisieron hacer. En el gobierno de Macri hubo intentos reiterados (...) Principalmente con la entrega de títulos, eso fue incluso lo que generó la toma del Parque Indoamericano, surgió justo después de los anuncio de Macri de entregar títulos de propiedad, únicamente a los propietarios. Entonces muchos de los barrios, que están cerca del Indoamericano dijeron bueno para ser propietarios hay que ocupar tierras, los que somos inquilinos no vamos a tener nunca una solución (...) Hubo un intento masivo de entregar títulos de propiedad que también fracasó cuando quisieron implementarlo de forma concreta porque los barrios querían infraestructura (...) Los intentos de Macri fracasaron, hubo mucha resistencia, con los títulos de propiedad se dieron cuenta que no, quisieron erradicar las villas, pasaron muchas etapas, la más sofisticada de la era macrista fue los títulos. (...) En segundo lugar, hay una línea de cuál es la visión del Pro, tanto Larreta y Macri, con relación de las villas, es terreno que se quiere dar al mercado inmobiliario, lo ven como terreno vacío, sub construido que ameritan o que la mejor explotación de esos terrenos serían para el mercado inmobiliario y la construcción. Pero están ocupados, entonces están viendo la forma de como hacer para erradicar esos barrios con los andamiajes legales o coberturas legales que tiene la Ciudad que son bastante fuertes. Larreta frente a esa situación qué dijo bueno, urbanizar las villas me cierra de muchos lados, me cierra políticamente porque puedo vender que soy el primer gobierno que está organizándose (...) Van dejando andamiajes jurídicos porque conocen al mercado inmobiliario, y saben que el mercado inmobiliario tiene una temporalidad de los negocios mucho más laxa, que ponele el mercado financiero que es más día día. Entonces el gobierno de Larreta en el contexto de los otros predios que está habiendo una venta masiva de predios, lo que hace es vendemos tierras para los negocios de acá a los futuros 10, 15 años y cuando se acabe esa tierra en la Ciudad, que ya no queda más, habremos gentrificado con este andamiaje jurídico que dejamos las villas de

la Ciudad. Pensando de acá a 15, 20 años vamos a tener suelo nuevo o parcialmente algunos suelo para avanzar en estos negocios en lugares muy valiosos (...) Observo una sofisticación de su política de apropiarse esos suelos”.

Por su parte, Facundo Di Filippo al realizar un análisis de porqué comenzaron a darse estos procesos de integración socio-urbana, señala que la selección de las villas con las que se iniciaron los procesos tienen una particularidad. Por empezar la mayoría se encuentran en la zona norte que es donde menor cantidad de asentamientos se hay. En segundo lugar menciona que el proceso de integración de la Villa 20 se hizo en el marco del desarrollo del Master Plan de la comuna 8 y posteriormente del desarrollo de la Villa Olímpica, que vinieron acompañados de una gran cantidad de venta de tierras.

“La voluntad política, se dió porque encontró una forma de sacarle un rinde político y económico Larreta cuando es electo como Jefe de Gobierno (...) decidió avanzar con 4 asentamientos de los cuales 3 son los únicos que están en el norte de la Ciudad, el 80% de los asentamientos están en el sur de la Ciudad. El que elige en el sur de la Ciudad, es un asentamiento que está enfrente de un desarrollo inmobiliario importante porque se llevaron a cabo los JJOO de la Juventud. Cuando se hace la toma del Papa Francisco (...) ese suelo era suelo que la Ley anterior de urbanización de la Villa 20 planteaba como reserva para la urbanización que el Gobierno no hacía nada, que pasa lo que pasa en todas las villas. Crecen las familias, se hacinan, crece el negocio del alquiler informal y después no tienen donde alquilar donde vivir y empiezan a tomar el suelo. Digamos, era cantado, era un suelo que estaba pegado a la Villa que incluso en el Master Plan de la comuna 8 el GCBA lo había puesto a la venta para financiar las obras para los JJOO. Después de la toma, de todo este problema que hubo, de las trágicas muertes, es que el Gobierno decide ponerlo también como una forma de pacificar socialmente la zona (...) El Estado vendió 30 hectáreas del Parque de la Ciudad para financiar las obras de los JJOO y en realidad es tierra pública que se ha privatizado, que si querés es la marca más fuerte de la gestión urbana del GCBA, de Macri para acá, la venta de suelo, deben llevar más de 200 hectáreas vendidas”.

En el mismo sentido Carlos Fernández Kostiuk señala que si bien considera que hay una decisión política del Jefe de Gobierno para que se den estos procesos de integración socio-urbana, también sospecha que en los mismos hay una intención de incorporar estos terrenos al mercado:

“Creo que hay una voluntad de Larreta de meterse en serio con los procesos de urbanización, porque en el distrito más rico de la Argentina y uno de los más ricos de América Latina tener casi un millón de personas viviendo en situaciones como las que viven es una vergüenza. Es una ciudad rica (...). Ahora creo que también dijo si vamos a hacer eso, también hagamos negocios. No es casual que lo de la 20 está atado al desarrollo de la villa olímpica, que también está bien pero también en un punto hay un montón de intereses inmobiliarios especulativos de renta, que se traducen en especulación financiera, es todo una maquinaria de extractivismo urbano”.

A nivel discusión parlamentaria esta cuestión también estuvo presente, en la fecha de una de las sesiones en donde se trató la Ley N° 5707, el Diputado Ramal señaló:

“Hoy esta ley que se va a votar, (...) pero también, no lo podemos negar, con una necesidad del poder, que confluye contradictoriamente con la necesidad de los vecinos. A nadie se le escapa que en toda esta zona se va a construir la Villa Olímpica. Naturalmente, el escenario



en el que se quiere construir la Villa Olímpica es contradictorio con la imagen lacerante y dramática de la Villa. Entonces, aparece la urgencia de este proyecto e incluso también un conjunto de concesiones, un conjunto de aspectos y de conquistas –cómo negarlo– que este poder político debió admitir en este proyecto de ley, urgido por la lucha de los vecinos, pero también por las necesidades vinculadas con la Villa olímpica. Tampoco se nos escapa que en esta ley confluye otra necesidad, también negativa, que es la que hemos vivido en la sesión pasada y que tiene que ver con que el financiamiento de este proyecto de urbanización ha sido atado a un proceso de venta de tierras públicas: me refiero a las 36 hectáreas del Parque de la Ciudad. A esa propuesta de venta de tierras hemos votado negativamente. Advierto sobre este punto porque no es la primera vez que condicionan la urbanización de un barrio o una acción de fin social, a la venta de tierras públicas. Una vez concretada la venta de tierras públicas, por ejemplo, no se realiza la urbanización del barrio” (VT Sesión 27, 2016: 111).

Tal como se dijo anteriormente, estas percepciones de un rol privado activo provienen de un análisis un tenor político de los procesos de integración socio-urbana, y los propios vecinos así lo reconocen, como Marcelo Urquiza que plantea: “Muchos dicen, hicieron la urbanización del barrio villa 20 por el tema de la organización de los JJOO, para que no le hagan quilombo. Y yo te digo la verdad, yo viví toda mi vida en la villa y yo se como vive cada uno de la gente que vive ahí, la gente de ahí tiene plomo en sangre, hay muchas enfermedades por tuberculosis, hay casos que las ratas han mordido chicos (...) hay mucha caída en altura en lugano, hay gente que murió por incendios, y ni hablar de los servicios. Y yo siempre que dicen, no pero van a urbanizar por el tema de los JJOO, yo decía sabés qué a vos que te importan los JJOO, si a vos te van a cambiar la vida”. En el mismo sentido, Víctor Sahonero, vecino perteneciente al partido del gobierno dice: “Hay opiniones que dicen que es un negocio inmobiliario, para mi son puntos de vista, tomo la opinión pero mi opinión es totalmente diferente. Siempre hay un grupo que quiere ver la parte oscura, pero ya no es tan fácil hacerle creer al vecino que acá hacen la villa olímpica, nos tapan con cuatro chapas y se van. Ya los departamentos son un hecho, y el agua está llegando para que la villa tenga agua buena, no es un verso. Se fueron cayendo esas cosas que decían”.

En definitiva, el rol del sector privado aparece más bien asociado a una especulación política vinculada, en primer lugar a una forma de abordar los procesos de urbanización durante el gobierno de Mauricio Macri, cuando se priorizó la formalización en la tenencia, antes que el desarrollo de infraestructura y mejora en las viviendas, dejando los terrenos disponibles para el mercado inmobiliario sin brindar un arraigo de las familias en los barrios. Es segundo lugar, esta sospecha se basa en la selección de la Villa 20 como único barrio del sur de la Ciudad en el marco de un proceso de integración socio-urbana, casualmente cuando se comienza a dar la organización de los Juegos Olímpicos de la Juventud, y la construcción de la Villa Olímpica y las sucesivas ventas de tierras con el fin de obtener fondos para las mismas. Lo cierto es que de las entrevistas no se desprende que el sector privado juegue un rol relevante en los procesos de integración, que no decide ni interviene en los mismos. Sin embargo queda como interrogante qué rol jugará este sector a futuro, cuando estos terrenos o inmuebles ingresen al mercado, sobre todo teniendo en cuenta que no se identifican claramente mecanismos de arraigo de forma de

evitar la venta de las propiedades, esto teniendo en cuenta que las familias van a pasar a tener propiedades por un valor elevado en relación a su nivel de ingresos. De acuerdo a los actores de corte más político, esto se plantea como una “sofisticación” de la política de ingreso de los terrenos en el mercado, aunque los actores de la implementación y los vecinos no lo describen de esa manera.

#### 6.1.4 Palabras finales Villa 20

En conclusión caben destacarse algunos aspectos relevantes del proceso de integración socio-urbana referidos a las variables observadas. En primer lugar en relación a la coordinación, cabe destacar que la confluencia partidaria entre el Gobierno Nacional y el local, tiene una significativa importancia en el avance del proceso y en la posibilidad de coordinar acciones a nivel vertical. La totalidad de los entrevistados señalan que al coincidir los partidos de gobierno se han podido destrabar los procesos de traspaso de tierra hartamente postpuestos y principal impedimento para el avance de la mayoría de los procesos de integración socio-urbana. Si bien siguen existiendo dificultades, se comienzan a dar convenios de traspaso de tierras. En el caso puntual de la Villa 20, los entrevistados manifiestan que éste traspaso ya había tenido lugar incluso antes de que se efectuó el cambio de gobierno, pero que él mismo se había enmarcado en el proceso de toma de tierras por parte de los vecinos, lo que en realidad suponía un traspaso de problemas, acorde a la disputa política existente entre Gobierno Nacional y local, más que a una coordinación para el avance de la política. Si bien los actores involucrados señalan la importancia de esta variable, en el caso del Villa 20 lo que aparece como factor determinante en el traspaso de las tierras fue justamente la toma por parte de los vecinos, lo que da una idea del nivel de organización vecinal en el marco de los procesos de regularización dominial que comenzaba a llevar adelante el GCBA en la gestión de Mauricio Macri.

Un aspecto que sí se vuelve significativo a nivel de la coordinación vertical en el caso de la Villa 20, y que es señalado en las distintas entrevistas de quienes llevan adelante la implementación de la política, es sin duda el acceso al crédito, a los fondos y programas federales de vivienda que fruto de la disputa política entre el Gobierno Nacional y local se veían negados. Tanto el Jefe de Gobierno, como el Presidente del IVC señalan que este es un aspecto central que hace posible el avance de la política ya que el despliegue de infraestructura y de construcción de vivienda nueva exige un profundo desembolso presupuestario.

Otro aspecto importante a señalar en lo referido a la coordinación, y que supone un cambio entre la política anterior y la actual, refiere a la marcada voluntad política del Jefe de Gobierno en avanzar en las políticas de integración socio-urbana de los barrios de la Ciudad de Buenos Aires. La gestión de Horacio Rodríguez Larreta tiene como evidente prioridad el avance de estas políticas, y esto también surge de parte de las entrevistas

realizadas, incluso a él mismo. Ésto conlleva un rediseño de los organismos intervinientes en las villas, en este caso del IVC, que se ve fuertemente jerarquizado, no solo por pasar a depender de Jefatura de Gabinete de Ministros, sino también por ir absorbiendo las funciones de organismos creados por el mismo color político en gestiones de Mauricio Macri, como la SECHI, la UGIS y la Corporación Buenos Aires Sur. Esta jerarquización institucional, que sigue desarrollándose, responde a la decisión del Jefe de Gobierno que identifica en la disparidad de responsabilidades una enorme dificultad para avanzar en un problema complejo y multidimensional como la urbanización de la Villa 20. Tiene como contrapartida un aumento de presupuesto significativo, acompañado como se dijo anteriormente del acceso al crédito internacional y de los fondos federales. La priorización de la política de vivienda, y la jerarquización del IVC a nivel organigrama y presupuesto es sin duda un aspecto que se vuelve central para el avance de la política.

Por otro lado, y en consonancia por lo dicho anteriormente la política pública de esta gestión busca tener un organismo responsable, e incluso una persona responsable de llevar adelante cada uno de los procesos, en este caso el IVC en manos de Juan Maquieyra, y en la Villa 20 en particular del coordinador del barrio, Martín Motta. Ésta decisión planteada por el propio Jefe de Gobierno, en conjunto con la jerarquización del IVC a nivel del GCBA busca facilitar los procesos de coordinación a nivel horizontal. Lo que se desprende de las entrevistas es que existe una clara decisión e instrucción a las distintas áreas de gobierno a coordinar, bajo el diseño de un nuevo marco institucional, pero que la novedad que supone el trabajo en las villas dificulta la coordinación con otros organismos y ministerios del GCBA. La propia problemática de las villas exige, por un lado la readecuación de algunas políticas pensadas para la ciudad formal, que ahora deben empezar a ser utilizadas en las villas, y eso supone un desafío y una complejidad aún no del todo resulta. Por otro lado, una dinámica fijada por el IVC de implementación de la política participativa que exige un cambio en cómo se planifican y se llevan adelante las intervenciones en el barrio. Ésta adecuación supone aun cierto nivel de dificultad que hace que la coordinación no sea la esperada, donde los organismos del GCBA, que no son el IVC, o no intervienen o lo hacen de una manera no participativa, lo que de acuerdo a los funcionarios y vecinos atenta contra la sustentabilidad de la política, porque de acuerdo a ellos la propia dinámica de la villa exige que los vecinos estén involucrados en el diseño y en la implementación de las políticas. Ésto parece aun no haberse alcanzado, y la coordinación horizontal no aparece, centralizándose de este modo el trabajo en manos de un organismo recientemente jerarquizado como el IVC.

En relación a los procesos participativos el caso de la Villa 20 supone un buen ejemplo de sinergia y reconocimiento de los actores y fuerzas vivas del barrio para lograr un avance virtuoso de la política de integración socio-urbana. El abordaje planteado por el IVC, en este caso, supo identificar los distintos organismos, partidos y actores, trabajar en primer lugar de forma dividida con cada uno de ellos, hasta poder reunirlos y constituirlos como un único interlocutor y de esa forma avanzar de manera participativa en el desarrollo del proyecto. Tanto para el armado del proyecto de ley, como así también para el desarrollo del “PIRU” que la misma plantea, se cuenta con la mesa técnica que

sigue funcionando en el barrio todos los viernes, para hacer un seguimiento del proceso, como así también en la mesa de gestión participativa donde se validan las decisiones que se toman en las instancias participativas de menor cantidad de participantes como los talleres de manzanas. Sin duda un aspecto importante para que los procesos participativos sean exitosos son, por un lado la marcada decisión del IVC de tener un abordaje donde los vecinos toman un lugar de sujeto y no de objeto de la política, tal como lo señala Juan Maquieyra en su entrevista. Pero por otro lado también ha sido importante que estas instancias se vuelven efectivas en la toma de decisiones reales, y empoderan a los vecinos del barrio en el devenir de la política, y no generan un desgaste que tiene como resultado la percepción de que los espacios son solamente informativos. Todo este abordaje se vuelve realmente relevante para la implementación y el avance de la política, como así también para la sustentabilidad de la misma con el correr del tiempo. Los vecinos en el caso de la Villa 20 son los principales defensores de la política, y esto cobra una relevancia significativa para que la misma sea exitosa, incluso en la implementación, protegiendo de la toma, por ejemplo los espacios físicos que tienen como destino aperturas de calle. Sin duda el nivel de involucramiento de los vecinos y vecinas del barrio en el caso de la Villa 20 es un aspecto central en el éxito de la implementación de la política y responde a una lógica de gestión del IVC de priorizar los procesos participativos fuertes y empoderados de los vecinos.

Por último en lo que refiere al rol del sector privado en el proceso de integración socio-urbana de la Villa 20, cabe destacar que se generan en algunas de las entrevistas una asociación en el avance del mismo con el inicio de gobierno de Horacio Rodríguez Larreta, el cual demuestra una marcada intención de avanzar en la integración entre la Ciudad formal y la informal. Este planteo se debe a que, como algunos entrevistados marcan, llama la atención que teniendo la zona sur el 80% de las villas y asentamientos de la Ciudad, solamente uno de los procesos de integración se encuentre en la misma, siendo la Villa 20 la que se encuentra en las inmediaciones de la Villa Olímpica. Sin embargo este aspecto aparece más bien como una especulación de los entrevistados más vinculados a la política partidaria y del proceso legislativo de discusión, que de los vecinos del barrio y de los implementadores de la política pública, quienes desestiman esa teoría con el nulo interés que puede tener el sector en esa zona de la Ciudad. De todas maneras, y teniendo en cuenta que los mismos actores señalan que el abordaje de la gestión de Mauricio Macri sobre el barrio había sido de titulación de los terrenos incluso antes de garantizar los servicios básicos con los que cuenta la ciudad formal, se advierte que en su gestión existía una intención de que los terrenos ingresen al mercado. En este sentido, la política desplegada por la gestión actual marca una diferencia, que en conjunto con un proceso profundamente participativo parece, a priori, no tener la intencionalidad de que estos terrenos ingresen al mercado. Sino que supongan una verdadera solución habitacional de calidad para los vecinos de la Villa 20. Sobre todo teniendo en cuenta que los terrenos de la zona no son altamente demandados por el mercado inmobiliario. De todas formas, es importante destacar que en esta etapa inicial de la implementación no se vislumbra que el sector privado juegue un rol efectivo en este proceso, ni que tenga intención de hacerse de los terrenos de la villa con el fin de ingresarlos al mercado. Pero,

con el avance de la intromisión del mercado inmobiliario en la zona sur de la Ciudad, fruto del agotamiento de terrenos disponibles en la zona norte y centro, queda como interrogante cómo se hará efectivo el arraigo de los vecinos de la Villa 20.

## 6.2 Villa 31 y 31 bis

Esta emblemática Villa tiene una larga de historia de posicimientamiento del Estado, marcada por la sanción de la Ley N°3343 que posteriormente no contó con un efectivo correlado en un efectivo proceso de integración. Con el inicio de la gestión de Horacio Rodríguez Larreta, se comienzan a dar obras que fueron anteriores a la sanción de la Ley N°6129, lo que generó cierta resistencia barrial y malestar vecinal, sobre todo teniendo en cuenta que se sancionaban leyes como la venta del Tiro Federal que tuvo como destino el proceso de urbanización de la Villa 31 y 31 bis, pero que éstos procesos no se enmarcaban en la discusión con los y las vecinos y vecinas.

### 6.2.1 Coordinación horizontal y vertical

En términos de los procesos de coordinación, en el caso de la Villa 31 y 31 bis vuelven a surgir de las entrevistas algunos componentes asemejables a los del caso de la Villa 20. La **coincidencia de los partidos de gobierno** como herramienta de coordinación vertical resuena fuertemente en el caso de la 31 donde la conflictividad producto de la **propiedad de los terrenos** había sido más evidente o incluso pública, que en el caso de la Villa 20. La mayoría de los entrevistados señalan la fuerte **voluntad política** de iniciar el proceso de re-urbanización en el barrio, que es previa incluso a la decisión de avanzar en otros procesos de integración socio urbana en la Ciudad. Esto se encuentra asociado a la importancia que presenta la Villa 31 y 31 bis, por encontrarse en un lugar **céntrico y estratégico** para la gestión de la Ciudad de Buenos Aires, tanto por el nivel de conocimiento que los porteños y porteñas tienen de este barrio, como así también por su eventual valor inmobiliario. Los entrevistados señalan entonces que fruto de ser un barrio tan conocido, la voluntad política de avanzar sobre el mismo es tal, que dá lugar a **innovaciones a nivel institucional** que tienen como consecuencia la creación de una Secretaría específica para abordar el proceso de integración socio-urbana, la Secretaría de integración social y urbana (SECISYU), la cual **concentra** la totalidad de las competencias dentro del barrio, es decir centraliza todas las políticas públicas que allí se realizan. Desde la óptica de los entrevistados esto tiene como fin central colaborar a la **velocidad** de la implementación de la política de integración socio urbana. Algunos señalan que esta centralidad puede atentar contra la **sustentabilidad** de la intervención, sobre todo teniendo en cuenta que la Secretaría no tiene la capacidad de llevar adelante políticas públicas de otros Ministerios, por ejemplo: puede construir el Polo educativo, pero no garantizar el desarrollo de las clases en las escuelas, la coordinación se vuelve necesaria a la larga. Es decir, los **desafíos** presentes en la coordinación entre áreas se encuentran también presentes en este caso, y de hecho también aparecen desafíos propios de la coordinación incluso al interior de la misma SECISYU.

### 6.2.1.1 Coordinación vertical

Nuevamente en el caso de la Villa 31 y 31 bis, surge como factor central para llevar adelante la política de integración socio-urbana la posibilidad, que se abre con el cambio de gobierno a nivel nacional, de coordinar a nivel interjurisdiccional, principalmente para llevar adelante el traspaso de los terrenos de propiedad del Estado Nacional. Diego Fernández, Secretario de la SECISYU, cuenta su experiencia en la gestión de la Ciudad con anterioridad al gobierno de Cambiemos, señalando que la coordinación era muy difícil o inexistente. Desde su punto de vista eso no se debe necesariamente a una cuestión partidaria, pero describe que no existía coordinación y con el cambio de gobierno eso se ha destrabado:

“El cambio fundamental es que después de 8 años de gobierno en la Ciudad, donde se solucionaron o encaminaron muchos de los temas estructurales que la Ciudad tenía y sufría durante muchas décadas, y teniendo además de esto un alineamiento con el Gobierno Nacional que no existió en la etapa previa hoy se podían avanzar en procesos de integración que demandan sí o sí cuanto menos una coordinación efectiva con el Gobierno Nacional. Fraga está sobre terrenos ferroviarios, la 31 está sobre terrenos ferroviarios, si no se solucionaba esa situación de falta de, no te digo de alineamiento político porque eso no es necesario pero por lo menos de coordinación, si esa coordinación de gestión no podía existir era muy difícil encarar procesos de integración que sean efectivos (...) Durante lamentablemente mi experiencia de años en el Gobierno de la Ciudad antes del 2015, el trabajo con los organismos nacionales era muy muy complicado o era nulo. Tuvimos años para abrir una autopista para darte un ejemplo claro (...) la 31 es otro ejemplo, juicio, la justicia ordenando al Estado Nacional que arbitre los medios, el Estado Nacional diciéndole a la Ciudad arreglese (...) Hay un montón de ejemplos en los cuales primó una visión más orientada a lo político electoral, que al interés de los ciudadanos.”

Facundo Di Filippo, plantea que existía una utilización política de este conflicto, alegando que para que el proceso de urbanización avance era necesario poder gestionar el Gobierno Nacional y el local a la vez. Desde su perspectiva esto también era utilizado por el Gobierno de la Ciudad durante la gestión de Mauricio Macri, porque no había interés de avanzar en los procesos de integración socio-urbana : “Siempre hubo una negativa de parte del PRO de avanzar, hasta el triunfo de Larreta que también el condicionante que tiene, para el caso de la 31 siempre el caballito de batalla más fuerte y público de ellos era que no manejaban la Nación y la Ciudad, entonces no podían hacer, entonces ahí al ganar los dos ya no les quedó margen.”

Desde la perspectiva de la implementación de la política pública, Alejandra Gutiérrez señala y cuenta cómo la coincidencia partidaria entre el Gobierno Nacional y el de la Ciudad y su consecuente coordinación, facilitan el trabajo en cuestiones operativas, como por ejemplo en la generación de un título intermedio para los habitantes del barrio:

“Creo que hay un buen ambiente político para hacerlo, en términos de lo jurisdiccional, coincidencia Provincia, Nación y gobierno local que sean del mismo partido político eso



sin duda es un elemento potente en el desarrollo de este tipo de proyectos (...) Con el BID mi producto era cómo llegar al título intermedio, esa era mi pregunta, una posesión, pero una posesión real (...) Solo por eso te puedo decir que administrativamente hay un cambio increíble en que las tres jurisdicciones sean del mismo partido por lo menos, porque, sobre todo en las tierras de la 31 (...) ves todo el sistema de administración de la AABE, y en esa complejidad entendés que si no fueran todos del mismo, que creo que fue lo que pasó con los predios de YPF que eran de Nación y no los querían donar porque Ciudad era de otro color, es como que eso pueda pasar (...) que hoy la AABE te pueda decir listo, yo administro todo pero te puedo ceder este terreno porque ya tengo un convenio con todos estos locos que me dicen que yo puedo darte, ahí ves que es radical el cambio”.

Sin duda esta variable es recurrente y muy relevante entre aquellas cuestiones que se modificaron en el marco de los procesos de integración socio-urbana en el Ciudad de Buenos Aires. La coincidencia de partidos habilita un proceso de coordinación que constituye una herramienta en la implementación de la política. Sin embargo, hay entrevistados que señalan que la coincidencia partidaria no es una condición suficiente para que la coordinación interjurisdiccional sea más fácil. Danilo Rossi, trabajador de la SECISYU señala que aún iniciado el Gobierno de Cambiemos a nivel nacional se trabajó fuertemente, y con dificultad por lograr el traspaso de los terrenos. Esto indicaría que aún, coincidencia partidaria mediante, la coordinación vertical sigue presentando desafíos.

“La Villa 31 fue uno de los grandes rehenes de las mezquindades políticas que pulularon durante todos esos años. Nosotros conjunto con la sanción de la ley, y esto se celebró mucho en el barrio, hay mucha gente que dejó la vida literalmente por la transferencia de tierras, nosotros conseguimos y no por tener el mismo color político, eso te lo desmiento porque yo creo que se tuvo que trabajar muchísimo para que tengamos la transferencia, dominialmente hay un status quo aceptado de que las tierras son del Nación excepto la parte de YPF que es la parte que compró el Gobierno de la Ciudad, donde está construyendo el Ministerio, algunas viviendas nuevas. Se tuvo que trabajar muchísimo, aún con el cambio de gobierno por eso (...) Nosotros teníamos una ley, que decía una cantidad de cosas sobre un suelo que no era nuestro. Jurisdicción de la Ciudad, no dominio, no podés hacer nada. Y nosotros si hay algo en lo que nos hemos sentido cómodos es en laburar en la desconfianza, porque estábamos laburando mucho para lograr los acuerdos necesarios para que ese Convenio se celebre, como se celebró, como ingresó entre medio de la primera y la segunda lectura y como se sancionó. Hoy el barrio tiene un proceso de transferencia dominial que no puede hacer a mediados y fines de este año escriturar a cada una de las familias.”

La coordinación interjurisdiccional claramente se habilita de una forma distinta a partir del año 2015 facilitando procesos administrativos, y sin duda un aspecto central para hacer efectivo el proceso de integración socio-urbana, la transferencia de las tierras de la Nación a la Ciudad. En palabras de Danilo Rossi, que los terrenos sean propiedad de la Ciudad habilita iniciar el proceso de titulación a favor de los vecinos, algo que de mantenerse en manos de la Nación generaba mayor incertidumbre respecto de la finalización del proceso, con el traspaso de titularidad. Si bien no todos plantean que esta coordinación se facilita necesariamente por la coincidencia de partidos, lo cierto es que antes la política funcionó como un fuerte impedimento en este sentido, y mismo Danilo

Rossi señala las mezquindades políticas con fines electorales como obstáculo para la coordinación.

#### 6.2.1.2 Coordinación horizontal

Otro aspecto recurrente en las entrevistas es el de la importancia que el Gobierno de Horacio Rodríguez Larreta le dió al proceso de integración en la Villa 31 y 31 bis. Según se desprende de las entrevistas, el avance sobre este barrio era una decisión tomada incluso antes de decidir comenzar a trabajar en los otros procesos de integración en la Villa 20, Fraga y Rodrigo Bueno. Muchos señalan que esto se debe al nivel de conocimiento de la Villa 31 y 31 bis en la ciudadanía, o incluso a su centralidad territorial. En este sentido, Facundo Di Filippo señala: “La 31 es como la Rosiña, es el emblema de la Ciudad de Buenos Aires, es la más vieja de la Ciudad de Buenos Aires”. En el mismo sentido Martín Motta Coordinador de la Villa 20 en el IVC señala “Yo creo que hubo una lógica política, digamos creo que se entiende porque se armó algo especial para la 31, que es un barrio visualmente muy atractivo”. Esta centralidad del barrio, y la marcada voluntad política del Jefe de Gobierno de avanzar en el proceso de integración socio-urbana conlleva el armado de un **organismo exclusivo** con este fin, la SECISYU. Esta innovación institucional es justificada por los entrevistados de distintas maneras, pero sin duda responde a la intención de avanzar de manera rápida en este proceso. En este sentido el propio Jefe de Gobierno reconoce la necesidad de tener un responsable del avance de la política, y según él a eso es a lo que se apuntaba con la creación de la SECYCSU, “Tenés que tener un área o persona responsable de la totalidad del proyecto, darle una unicidad de visión y de construcción al proyecto. Si cada área del gobierno interviene por la suya no funciona o por lo menos no alcanza. En el caso de la 31 creamos un área específica para eso”. En palabras de Diego Fernández la creación de la Secretaría responde a la necesidad de saltar las dificultades que conlleva la coordinación, buscando la celeridad en el avance de la política:

“Como toda mega organización la coordinación entre áreas es uno de los desafíos más grandes que tenes. Y en eso es probablemente donde más se percibe y se ve el liderazgo de quien dirige los equipos. En eso tanto Horacio, como Mauricio siempre han buscado que el trabajo sea entre áreas y sea entre equipos. Para ser honestos, muchas veces se logra y otras veces no. Porque es un organización enorme donde hay veces que los recelos personales y la falta de confianza tiene su costo (...) El planteo a nivel de política pública que nosotros hicimos con de la creación de la Secretaria es casualmente entender que la coordinación entre gobierno fue uno de los puntos de mayor criticidad, de falla en procesos similares en el mundo. Falla no de fracaso de proyecto, pero sí de inconvenientes, demoras o falla en la consecución de determinado objetivo o logro. La creación de la Secretaría como organismo público, dependiente de Jefatura de Gabinete, con la misión y función con la que la Secretaría fue creada fue una prueba desde el punto de vista de implementación de política pública muy importante que yo creo que ha demostrado tener un buen resultado. El razonamiento fue decir, vamos a crear un organismo de quien dependan todas las políticas públicas que ejecuten en un territorio determinado hasta tanto el objetivo que se persigue con esas políticas públicas este saldado. Es un modelo de gestión nuevo que estamos probando y esta funcionando. Nosotros somos como una pequeña municipalidad”.

Por su parte Juan Ignacio Costoya, miembro de la SECISYU hace foco en la cuestión de la **celeridad** que implica tener un organismo que concentra las competencias de políticas públicas en la Villa 31 y 31 bis. Menciona y realiza el contraste con el IVC, señalando que esta centralidad implica un gran nivel de responsabilidad, que por momentos puede ir en detrimento de llevar adelante un proceso participativo ya que se prioriza avanzar con la implementación de la política pública en un barrio que es políticamente complejo.

“La 31 necesita, y lo va a seguir necesitando por un tiempo, una velocidad ejecutiva y operativa que tal vez el IVC no lo tiene hoy en día. Hay que tener la valentía de asumir ese rol también de decir bueno tengo que tomar una responsabilidad de algo que necesita muchas más decisiones que tal vez puedan recaer sobre quien toma las decisiones, pero que sino se llevan a cabo de una manera ejecutiva mucho más rápida no suceden. Sobre todo por la impronta y por el contexto político que tiene la 31, que muchos actores te van a poner el palo en la rueda si pueden. Sin embargo yo creo que eso se puede ir transicionando hacia que cada vez se trabaja más similarmente a como se trabaja en el IVC que para mi es muchos casos es un ideal de participación, no solo un ideal porque lo están llevando a cabo, pero que hoy en día si se quisiera implementar en la 31 así en el acto no se puede hacer, necesita un proceso mucho más largo que implica que cierta gente tome la responsabilidad de decir bueno yo asumo el desafío y voy a tomar decisiones ejecutivas porque ahora las tengo que tomar y a veces va a recaer sobre mí ciertas cuestiones de que la gente no esté de acuerdo. Sobre el proceso participativo, hay un montón de cosas en las que se puede avanzar un montonazo y hay otras cosas que el mismo barrio te dice que no”.

De sus palabras se deduce que debido a la complejidad política que presenta la Villa 31 y 31 bis, y la fuerte voluntad política de avanzar en el proceso por parte del Jefe de Gobierno, la postura de la Secretaría ha sido priorizar la celeridad, sin alcanzar en muchos casos el consenso de todos los vecinos y agrupaciones del barrio, como se vió que se hizo en el caso de la Villa 20. Este aspecto se profundizará más en el apartado analítico referido a la participación vecinal, pero se encuentra un reconocimiento de privilegiar la celeridad y el avance del proceso, por sobre la participación vecinal, asumiendo desde la SECISYU la toma final de todas las decisiones. Esto se desprende también de las palabras de Facundo Di Filippo, que además señala que la SECISYU, a diferencia del IVC, cuenta con muchos recursos, financiamiento internacional, y una lógica de implementación de la política en donde se busca lograr el autofinanciamiento del proyecto:

“Me parece que ese modelo de gestión, por un lado implica un reconocimiento que el IVC tenía problemas de funcionamiento para resolver los procesos de urbanización, que después mostró no ser tan así (...) La Secretaría de la 31 es un monstruo que ha tenido un financiamiento internacional muy importante, que ha contratado un cuerpo de trabajadores muy grande, debe tener por lo menos la mitad de los empleados del IVC para un solo asentamiento (...) Tiene una tecnocracia muy marcada, de un componente académico y cultural muy característico, muy marcado por la gestión privada, por comportamientos de más de tinte empresarial que de la administración de la cosa pública. Por un gestor, que en este caso es Diego Fernández, que intenta generar un modelo de urbanización que esté por fuera de lo tradicional, cree que tiene que encontrar un modelo en donde la urbanización se termina auto financiando, no solamente por la venta de suelo, sino por una serie de variables económicas, a partir de que 10.000 familias empiezan a pagar impuestos son 10.000 nuevos

clientes que tiene el Estado a la hora de cobrarle diversas tasas. Tiene un modelo diferente de gestionar (...) Una de las primeras cosas que me dejó en claro Diego Fernández es que él tenía la suma del poder político y público dentro de la 31. El único organismo que tiene mayor participación de afuera es el Ministerio de Educación porque están creando el Ministerio adentro, y están a cargo de la obra. Todo lo que pasa ahí adentro tiene que articular con la Secretaría”.

La premura por avanzar en el proceso de re urbanización también se desprende de los dichos de Joaquín Lavelli, que trabaja en las intervenciones de mejoramiento de vivienda. Él describe que estos procesos al principio se llevaban adelante de forma coordinada con un grupo de acompañamiento familiar de la Secretaría que buscaba abordar la situación social de la familia a la que se le intervenía arquitectónica de la casa. Sin embargo describe que este trabajo se ha dejado de hacer por el tiempo que llevaba, priorizando terminar la obra y no tanto la mejora cualitativa de la situación social de la familia:

“No era algo totalmente blanqueado a la Secretaría de que se iniciaba un proceso con familia de mejoramiento de vivienda pero había un acompañamiento familiar también de un trabajador social, la realidad es que fue así (...) hoy se tendió más a dejar de lado al acompañamiento familiar por los tiempos que conlleva un acompañamiento familiar respecto de la generación de un proyecto (...) Yo creo que hay un tiempo que lleva la generación de un proyecto para una familia que no es el mismo que lleva el acompañamiento familiar para resolver un problema de violencia o consumo atado a esa familia, entonces creo que se necesita ese recurso del gestor comunitario para resolver y acompañar ese proyecto y el hacer acompañamiento de todos los proyectos que se van a llevar a cabo no es viable (...) esto responde a una cuestión de optimización de recurso, porque yo veo que el objetivo madre es la obra, es una cuestión de objetivo político, no hay interés de mostrar el impacto de evolución más bien cualitativo respecto a la familia. En todos estos tres años había incluso una gerencia operativa (de soporte social) dedicada a la participación y al soporte social que se dió de baja en pos de reacomodar los equipos y este reacomodamiento vino direccionado a estos tiempos proyectuales, el tiempo de un proyecto lleva dos meses no se puede extender más que esto, todo muy planificado los tiempos y la gestión comunitaria en esto queda un poco por fuera”.

Por su parte Alejandra Gutiérrez que trabajó en la SECISYU, en el Banco Interamericano de Desarrollo en el marco del proceso de integración socio-urbana de la Villa 31 y 31 bis, y que trabaja en el IVC, analiza los motivos por los cuales considera que se generó la Secretaría. Si bien cree que contar con un organismo de estas características puede facilitar la captación de recursos internacionales, ella plantea que buscar “sortear” los conflictos de coordinación por medio de la creación de un organismo centralizado, puede ser efectivo inicialmente pero a la larga atenta contra la sustentabilidad de la política de integración, ya que la participación de las áreas que deben llevar adelante políticas específicas es central:

“Sin duda lo que significa la 31 en términos territoriales pero habiendo un grandísimo interés que tenían las multilaterales o los organismos internacionales por participar en el proceso de la 31. Lo que permite tener un ente a parte en términos de captación de recursos. La Secretaría como está creada, dependiendo directamente de Jefatura de Gobierno es mucho más fácil que capte recursos para un solo proyecto de grandísima envergadura que

el IVC. Si el IVC los captara tendría que repartirlos de manera equitativa entre varios proyectos lo cual significaría hacer intervenciones más pequeñas, de menor impacto. La SECISYU te permite todo con las multilaterales, y además les vende un proyecto super atractivo (...) La puedes centralizar, pero no la puedes hacer. Y los mismos chicos de la 31 se han dado cuenta de eso, que para poder hacer un centro educativo, la verdad ninguno de los chicos que trabaja en la 31 es licenciado ni pedagogo, tiene que hacer clic con el Ministerio de Educación, porque son ellos los que le pueden dar sustentabilidad al polo educativo que se está haciendo (...) Generar una centralidad, nada ningún gobierno puede ser sustentable si no están todas las partes del gobierno involucradas, hasta deportes. De qué sirve renovar toda una canchita si no hay nadie que se haga cargo de ella, de su administración, de su re simbolización, de todo. Por más que vos te crees una entidad aparte que seguramente pueda facilitar cosas en términos de la gestión, ya no tenes que pasar encima de tantos sino que vas directamente, pero la verdad que en términos de la gestión real, de la ejecución real de las cosas si no tienes a todas las áreas de gobierno involucradas, ningún proyecto va a ser exitoso”.

Las reflexiones de Alejandra Gutierrez se vinculan con un aspecto que varios entrevistados señalan como central a la hora de llevar adelante la política de integración socio-urbana, que tiene justamente que ver con el abordaje **integral**, que exceda la cuestión urbana, de infraestructura y conlleve también un despliegue de recursos sociales, y exige la intervención de otros organismos de gobierno. Ya en la reflexión de Joaquin Lavelli se pudo ver que, desde su experiencia el abordaje social y de acompañamiento familiar se fue progresivamente relegando a favor de las obras de arquitectura, por lo menos en el caso de las viviendas que se encuentran enmarcadas en los procesos de mejoramiento. La premura del avance de las obras, de integración urbana, parece volverse más importante e ir en detrimento del proceso de integración social. Las obras por la conformación de la misma SECISYU no requieren de una coordinación efectiva con las otras áreas del gobierno, la Secretaría puede avanzar directamente sin trabajar con otros organismos. Sin embargo el planteo que hace Alejandra Gutierrez es que eso atenta contra la sustentabilidad del proceso y el mantenimiento de la política pública, porque claramente la obra por sí sola no garantiza el proceso de integración social, y porque éste exige que otras áreas, como educación, salud, deportes, desarrollo económico, estén involucradas para que la política pública funcione a largo plazo y se mantenga.

Cabe señalar que la alta dirigencia de la Secretaria menciona el trabajo de desarrollo humano como un enfoque central, siendo éste donde se dan mayores procesos de coordinación con áreas ajenas a la Secretaría, aunque se lo menciona más bien como un desafío y algo que hay que alcanzar. Así lo cuenta el Secretario Diego Fernández:

“Hoy tenés la secretaría dividida en dos, en dos subsecretarías, la mitad de la secretaria se ocupa de los procesos de ejecución de obras, todas las obras que están dentro del territorio del barrio 31 quedan dentro de la responsabilidad de la Secretaría y por otro lado, la otra subsecretaría se encarga de todo lo que sean políticas públicas relacionados al desarrollo humano, donde nosotros no proveemos en ese caso los servicios de política pública, nosotros no somos quién ejecutamos los programas, sino quienes coordinamos su implementación. Trabajamos con todos los ministerios de la Ciudad, Salud, Educación, Secretaria de Trabajo, Deportes, Cultura permitiéndole la interfaz entre el barrio y su programa de política pública. Muchas veces implementando lo que está, muchas veces

rediseñando programas, brindando sin duda alguna una fuerza territorial de contacto con el vecino diferente a la que tienen otros organismos (...) Estamos implementando lo que hoy a nivel mundial es la más moderna tecnología en innovación social. Una mirada única que trate no solamente los temas duros, históricamente se hablaba de infraestructura, se hablaba de derecho a la vivienda, pero si eso no va aparejado de invertir en el capital humano, en el capital social en salud, en trabajo, en educación, en normas de convivencia, si esas dos cosas no van juntas, la humanidad ha comprobado una y otra vez que el resultado no es el adecuado. El **desafío** casualmente es trabajar en todo lo duro, en la vivienda, en infraestructura, en las plazas en conectividad urbana, pero trabajar de la mano, con el mismo nivel de énfasis en todo lo otro que estoy hablando. Las dos cosas tienen que ir transitando juntas”.

En el mismo sentido se encuentra el planteo de Danilo Rossi que remarca la centralidad de avanzar en procesos de integración social, porque considera que sino todo el avance en infraestructura urbana caerá en saco roto si no se llega a tener un efectivo desarrollo social, y la provisión de servicios sociales como educación y salud :

“Lo que hay que darle al barrio es todo el tendido de infraestructura que no tiene, que es una responsabilidad del Estado, todo lo que es el mejoramiento de viviendas y la construcción de nuevas viviendas (...) y después de integración porque básicamente el proyecto tiende a decir bueno este barrio tiene que ser un barrio más de la ciudad (...) Nosotros en el día a día lo tomamos de esa manera, nosotros no vamos a garantizar ningún derecho si al vecino el colectivo lo sigue dejando en la puerta del barrio, a la gente que vive en Cristo Obrero tiene que caminar 3 kilómetros para tomárselo e ir al Hospital Fernández, por más que hagamos cloacas, por más que hagamos desagüe, por más que hagamos mejoramiento de vivienda sabemos que eso tiene un corto destino. Integrar es abrir calles, es reorganizar en criterio urbano para poder homologar con respecto a la Ciudad, es permitir el ingreso del transporte público, es construir escuelas (...) nosotros hoy tenemos tres CESAC en el barrio, tres CESAC que dependen formalmente de hospitales públicos de la Ciudad y que nuclean la demanda (...) La Secretaría es una gran máquina estratégica digamos del proyecto. Por otro lado es una gran máquina de ejecución del proyecto, y por otro lado es justamente como una gran coordinadora porque específicamente las responsabilidades en materia que nosotros estamos trabajando quitando la parte habitacional que no es todo el proyecto, acá no estamos hablando de un plan ortodoxo de vivienda como el plan federal de vivienda (...) sino que estamos hablando de un proyecto de reurbanización e integración socio urbana, entonces en ese sentido todos los temas que hacen al tacto de la secretaría son temas de coordinación en donde la secretaría tiene un ímpetu de trabajar justamente con distintas áreas de gobierno con organizaciones del tercer sector y sobre con la comunidad, tanto del barrio como la comunidad aledaña que es sumamente importante (...) Si nosotros no garantizamos que el 68% del barrio que vive por debajo de la línea de la pobreza puede fortalecer su capacidad, su poder adquisitivo pueda alcanzar un trabajo formal, puede sostener y llegar a la escuela, o atenderse en un centro de salud, este proyecto tiene una mirada de acá a la planta (...) a mi me gusta decir que estás dejando un cheque en blanco si dejás a la población en la condición en la que está por una cuestión de sustentabilidad, la posibilidad que nosotros fortalezcamos todas las áreas si se quiere blandas pero fundamentales como educación, salud, desarrollo económico y demás cultura deporte van a ser la sustentabilidad de este proyecto y justamente va a ser que esto no caiga en saco roto”.



Por último cabe destacar que, así como los procesos de coordinación con otras áreas se buscan evitar centralizando todo el trabajo desde la Secretaría, con las consecuencias mencionadas en la sustentabilidad que ello conlleva, los entrevistados encuentran claramente desafíos y complejidades en los procesos de coordinación que en este caso surgieron al interior de la Secretaría, por las características de la misma. Así Joaquín Lavelli, como ejecutor de la política en territorio señaló:

“Hoy en día en la manzana 22 de YPF no hay apertura de calle confirmada, y tenemos casi un año de proceso en esa manzana, pero porque ahí yo tengo una crítica que le hago a la Secretaría, que está mal orientado el abordaje de la apertura de calle, porque lleva a otro equipo, que no es mejoramiento de vivienda, que es reasentamiento, porque se entiende que la apertura de calle es un reasentamiento más allá si este mejoramiento o no, osea los de reasentamiento se están cargando todas las aperturas de todo el barrio y nosotros estamos trabajando en una manzana. Y hay temporalidades distintas, mejoramiento viene trabajando hace 6 meses en la manzana y el vecino ya escuchó que a la persona de al lado le van a hacer la casa nueva, por así decirlo, y a él se lo relevo porque van a hacer una apertura de calle, entonces te dicen no, yo quiero que me hagan la casa acá. Ahí el proceso de dió de una manera muy descoordinada entre ambos equipos lo que llevó también a que el vecino quiera acceder a una vivienda nueva. Es una crítica a nuestro proceso interno.”

Según él, las temporalidades distintas en el marco del proceso de integración socio-urbana afectan y han ido en detrimento del avance del proyecto, ya que las soluciones propuestas a los vecinos son diferentes, y además se abordan desde distintos equipos, lo que también puede generar dificultades con los vecinos. Él plantea que esa es una crítica al proceso interno de coordinación intra secretaria lo que ejemplifica que la coordinación sigue presentando desafíos y complejidades aún cuando el diseño institucional de la SECISYU buscó saltar estas dificultades, las encuentra en su interior.

## 6.2.2 Participación vecinal

Del análisis se desprende que, en este caso, en lo referido a la participación vecinal surgen constantes tensiones que se relacionan con distintas cuestiones. En primer lugar que este barrio contaba con un **dictamen** que establecía cómo debía ser el proceso de integración fruto de un proceso participativo establecido por la Ley N° 3343. El mismo había quedado desactualizado por el paso del tiempo, pero ya había fijado un fuerte camino de participación vecinal del cual era difícil volver atrás. En segundo lugar la marcada **voluntad política del nuevo Jefe de Gobierno de avanzar en la integración socio urbana del barrio y la centralidad de la Villa 31 y 31 bis** a nivel geográfico, como así también el conocimiento de la misma por parte de la población exigen de parte del GCBA **celeridad** en el avance de la política. Ésto desde la concepción de los implementadores lleva a priorizar avanzar en las obras antes de profundizar los procesos participativos que consensuen la política con los vecinos. Ésta exigencia de celeridad conlleva que la implementación de la política pública se daba a la vez que se generaban los procesos de discusión y participación de esa misma política que ya estaba siendo implementada. Ésto sumada a la **diversa y heterogénea presencia política y de organizaciones de la**

**sociedad civil en la Villa 31 y 31 bis**, genera dificultades que llevan a que la participación vecinal no sea virtuosa y efectiva en este caso. Por otro lado, los entrevistados también señalan que se produjo un aprendizaje por parte de los implementadores que iniciaron los procesos participativos desde un abordaje atomizado que también fue fuente de desconfianza entre los vecinos y la SECISYU.

Todas estas cuestiones, más desagregadas a continuación, llevan a que la participación vecinal en el caso de la Villa 31 y 31 bis no sea virtuosa y muchas veces la resistencia vecinal represente, no tanto un impedimento, porque la política se sigue llevando adelante, sino un obstáculo que desgasta la política pública y también va en detrimento del avance de la misma.

En primer lugar, en lo referido al dictamen de la mesa que dio origen a la Ley N° 6129, de las entrevistas se desprende, que si bien se alcanzó con los consejeros y delegados, las continuas “torpezas” y pretensiones de celeridad generaron que en el barrio no se perciba que la Ley haya sido fruto del consenso. No hay una percepción de participación real y efectiva de los vecinos, lo que conlleva una resistencia por parte de los pobladores al avance la política, lo que genera una implementación conflictiva de la misma.

Como se dijo, los procesos participativos de la Villa 31 y 31 bis han tenido como primer particularidad que la implementación de esta política contaba con el **antecedente de la creación del dictamen que se había generado a partir de la Ley N° 3343**. El mismo había sido fruto de un fuerte procesos participativo y de arraigo en el barrio. Eso conlleva que el barrio cuenta con una marcada cultura participativa en lo que a la toma de decisiones refiere. Así lo describe Facundo Di Filippo, que fue el legislador autor de esa Ley, la conformación de la mesa que dió lugar al dictamen :

“Esa mesa era una mesa muy potente, digamos, articuló no solamente la Universidad, sino que estaban algunas ONGs, la Defensoría del Pueblo, había representantes del Gobierno Nacional, representantes del Gobierno local, dos diputados de la Nación, representantes de la Legislatura de la Ciudad, mucha participación vecinal, muchas reuniones colectivas de funcionamiento una vez al mes, pero después había reuniones con funcionamiento ad hoc que iban trabajando temáticas específicas con referentes. El dictamen fue un proceso que yo creo que fue claramente el primero en la Ciudad Buenos Aires, y no hay por lo que conozco en materia de política públicas vinculado al hábitat un proceso similar. Que haya tenido ese nivel de participación, porque yo a su vez había metido una acción de amparo durante el año 2008, por elecciones en villas que sigue vigente, entonces lo que acordamos en ese momento con el Juez Gallardo fue la elección en la 31, para que pudiera tener representación fidedigna en esa mesa y la integraron los 10 consejeros electos por 130 delegados electos, a su vez electos por cada uno de los barrios hacia adentro de la 31. La verdad que fue un dictamen muy potente.”

En palabras del Secretario Diego Fernández: “Nosotros tomamos el dictamen de la Mesa de la Ley N°3343, 7 años después con 12.000 personas más viviendo en el barrio, con un barrio absolutamente modificado, y le hicimos algunas modificaciones, buscando

esencialmente alinearnos mejor con las mejores prácticas en el mundo determinaban en ese sentido. Por ejemplo minimizar la mayor cantidad de reasentamientos (...) toda una suerte de cambios, y por supuesto la actualización de un proyecto de ley que tiene, todo el sector San Martín que no existía, el sector Cristo Obrero que hoy trabajamos y relocalizamos en el sector norte tampoco existía, es decir era un barrio distinto al que tenemos hoy.” Cabe destacar que en el año 2015 se sancionaron las últimas elecciones en el barrio, y que los delegados por manzana y los consejeros por sector que de esa elección surgieron, tienen actualmente sus mandatos vencidos, ya que los primeros se renuevan cada 3 años y los segundos cada 6 meses. En este sentido cabe decir que la decisión y el planteo de la Secretaría fue la de avanzar con la sanción del nuevo dictamen que dio lugar a la Ley, con la promesa de celebrar elecciones posteriormente y conformar un nuevo Consejo de Gestión Participativa con los integrantes nuevos, de forma de ir validando el avance del proceso.

Al darse el inicio de la implementación de la política durante la gestión de Horacio Rodríguez Larreta, como reconocen una marcada voluntad política de avance, la mayoría de lo entrevistados coinciden en que **se iniciaron obras y se generaron avances en la implementación de manera rápida que no se discutieron en el barrio**. De hecho los mismos funcionarios, en este caso Danilo Rossi de la SECISYU, reconocen que una fuerte dificultad fue que los dispositivos de participación vecinal se iban dando a la par que se llevaban adelante las obras, lo que generaba resistencia y enojo en la comunidad.

“La gran dificultad que nosotros hemos tenido fue estar normando un proyecto que estaba siendo ejecutado, pero como yo siempre digo, no es un proyecto que estaba siendo ejecutado hace un año o un año y medio desde que arrancó la Secretaría, estaba siendo ejecutado desde que no se aprobó el dictamen en el año 2011, osea en el año 2011 se creó el plan de mejoras dependiente de la SECHI, se trabajó una cantidad de años en obras más focalizadas por ahí más de infraestructura y demás y desde entonces que en el barrio se viene interviniendo se viene trabajando y el hecho de haber estado todo ese tiempo sin haber encarado el proceso participativo de estas características fue la tensión con la cual tuvimos que convivir, que nos hizo envejecer 18 años en dos años. Decir estoy escribiendo una ley pero ya tengo licitado el Ministerio de Educación, hay una tensión y nos hacíamos cargo de eso. Villa 20 es bien distinto (...) ellos hicieron un año de participación y después encaramos a trabajar, distinto. También un barrio que es muy grande pero que no tiene la conflictividad política que nosotros tenemos, no tiene la tradición que nosotros tenemos. Pero bueno ellos no tuvieron esa tensión, nosotros convivimos y a su vez lo lindo fue que vivimos esta tensión desde el lugar de la oposición de decir che pero para, estamos escribiendo la ley y estás mudando a la gente, pero por otro lado nosotros mismos en el marco de la ley fue la oportunidad de definir cosas. No es que nosotros tenemos todo definido, como te decía y siendo consonante con lo que te decía al principio hay una gran cantidad de cosas que llevan un esfuerzo enorme de estudio, de cabeza de conocer casos en el mundo, escuchar gente que tenía trayectoria en esto, y a pesar de eso es un rompecabezas, tenés que decir cómo carajo hago con un plan de pago la única referencia que tengo es la ley 341 de crédito que no ha funcionado (...) Salimos con trabajo, con realmente entender que hay cosas que no pueden esperar.”

Siguiendo la línea planteada por Danilo Rossi, cronológicamente se identifica el inicio de obras, y con posterioridad la creación de una mesa que genera un nuevo dictamen para votarse en la Legislatura Porteña. Éste fue sin duda la primera gran dificultad en los procesos participativos, porque los vecinos y vecinas plantean justamente eso, que si bien se llevaban adelante instancias de difusión de la implementación de la política, lo cierto es que la misma ya estaba no solo definida, sino en algunos casos licitada. Facundo Di Filippo describe el inicio de la implementación de la política, y plantea que las obras no solo se llevan adelante sin estar contempladas en el dictamen sino que se avanza sin la conformación de una mesa con vecinos:

“Ellos inician la gestión y realizan un montón de obras que no estaban contempladas dentro del dictamen de urbanización. Ahí inicia una serie de tensión, en donde yo les dije, si no crean una mesa nueva para rediscutir, el dictamen, había que actualizarlo el anterior, había algunas cuestiones que no contemplaba, no generaba ninguna herramienta evitando gentrificación, dentro del polígono no existía el barrio San Martín porque todavía no existía la toma (...) había que actualizarlo. Entonces dijimos bueno hagamos una mesa de gestión similar al anterior. Pueda participar la Legislatura, ellos definieron que vaya solo un representante del oficialismo, no fueron ninguno de otros bloques, nuestro pedido fue que vinieran por lo menos representantes de las 3 fuerzas más grandes, le pedimos que estuvieran los consejeros del barrio que son los electos, pero que le dieran participación a las organizaciones y eso fue una tensión por que en las dos mesas de urbanización que había en el barrio eran invitadas y a veces no y eran un convidado de piedra y a veces las invitaban y no las dejaban participar y después una serie de organizaciones sociales o ONGs, que ahí si pudimos acordar quienes eran digamos, y básicamente esa mesa surgió porque en el momento de sentarnos a hablar ellos avanzaban con obras, y dijimos miren si no crean esa mesa meto un amparo y te freno todo. Entonces bueno crearon esa mesa (...) tampoco sacaron una Resolución formal creándolo, pero bueno en un principio estuvimos trabajando un año y pico.”

En el mismo sentido, Jonatan Baldviezo señala cómo el avance de las obras fue previo a la creación de la mesa de urbanización:

“El gobierno siguió avanzando sin ningún marco de actuación y cuando anunció la urbanización siguió actuando así, y estuvo como casi dos años sin que se forme la mesa de urbanización, tomando decisiones, tomó decisiones tan importantes como licitó toda la infraestructura del barrio, sin consulta de nada, decidió cómo construir las viviendas nuevas, decidió cuántas viviendas nuevas va a construir, donde las va a construir, que tipología, decidió el polo educativo, el gastronómico, la feria, el cambio de la traza de la Autopista Illia, digamos casi las principales decisiones del proyecto de urbanización. Después tuvo que revalidar eso, porque empezamos nosotros a denunciar que estaban haciendo cosas por fuera de la normativa (...) y ahí tuvieron que empezar un dictamen para legalizar todo lo que habían hecho.”

Estas descripciones realizadas por los entrevistados son validadas por los vecinos y vecinas que participan actualmente del Consejo de Gestión Participativa, en donde se exige en primer lugar la celebración de nuevas elecciones, a partir de la promesa de la Secretaría, y en segundo lugar constantemente se denuncian avances en la política que no son consensuados con ellos. Esto conlleva que en los hechos el proceso de urbanización

avance, sobre todo en lo referido a las obras, pero tenga una marcada resistencia de los vecinos y vecinas.

Reforzando esta idea de malestar y manejo que no prioriza la voz de los habitantes, Juan Costoya, desde la SECISYU, describe los procesos de implementación de obras, y plantea que éstos son más informativos. De hecho plantea que si no hay un acuerdo por parte de los vecinos, se sigue el diálogo, pero no se desprende de su entrevista la posibilidad de revertir la decisión de la realización de una determinada obra.

“Las primeras obras que se llevaron adelante desde la Secretaría había una metodología que se llama ICC que es Información, Consulta y Consenso, que se trabajó a través de un equipo que llevaba a cabo todas esas instancias en relación con el equipo de obras. Entonces cada vez que había un comienzo de obra se hacía como una reunión de vecinos por sector (...) para comentar todas las obras que íbamos a comenzar con la fecha aproximada de comienzo de obra (...) Hoy en día hay un equipo de obras que es el que va a trabajar directamente con el vecino y es el que informa en territorio cuando va a iniciar una obra. El proceso es más informativo en cuanto a obras y se relevan todas las cuestiones en esa reunión de lo que tiene que ver más con el mantenimiento con el uso de espacio público, con basura, con un montón de cuestiones que hacen a que puede viabilizar esa obra y a que el vecino pueda manifestar cómo se siente previo a la obra (...) A veces pasa que el grupo entero se opone, ahí se trabajan en más reuniones como para poder llegar a un acuerdo con los vecinos en cuanto al avance de la obra y explicar porqué es importante que esa obra suceda.”

Esta tensión en el marco de la implementación de las obras a la vez que se llevaba adelante la **redacción del dictamen**, que posteriormente fue traducido en el proyecto de ley, generó que esa discusión sea puntualmente conflictiva, sobre todo en un barrio que, como se dijo anteriormente, tenía una cultura participativa marcada. Si bien se alcanzó a que el dictamen cuente con la firma de 6 de los 11 consejeros presentes en la mesa de discusión, Facundo Di Filippo lo atribuye a condicionamientos económicos, planteando que si bien éstos dieron la firma que permitió que el proyecto se presentara en la Legislatura, todos los consejeros menos uno también firmaron observaciones. Esto según él denota que no hubo un manejo verdaderamente participativo:

“Ahí fuimos entre todos con los vecinos con los delegados discutiendo ese nuevo borrador que después bueno pasó esto, digamos al final de ese proceso ellos sacaron un dictamen que nosotros no acordamos, de hecho los consejeros que firmaron, la mayoría, para que eso vaya a la Legislatura porque hay un acuerdo vos tenes que tener una mayoría de los consejeros que te avalen con esto, de los 11 firmaron 6, pero después los 11 en forma completa no, 10 de esos firmaron nuestras observaciones, 6 dijeron que esto avance en esa tensión política que hay, muchos que responden económicamente al PRO y no les queda otra que firmarlo. Pero bueno ahí vos ves que hay una mala gestión con las fuerzas vivas del barrio. Digamos eso es algo muy marcado, ellos pueden decir que el proceso es participativo, pero después te ningunean, te dicen que son 10 tipos, que no le incide en la balanza, que les importan un carajo, que es política, que en parte es verdad, porque después hay otros sectores políticos que usan los conflictos para sacar algún rédito entonces entre todo eso no supieron gestionar de una manera más prolija esa tensión política que existe con las fuerzas vivas que hay adentro y eso se vió en las audiencias, y se vió también en la votación”.

Por su parte, Diego Fernández cuenta el mismo episodio aunque llega a una conclusión totalmente diferente a la planteada por Di Filippo. Según él, el consenso se alcanzó verdaderamente, y considera que no hay otra forma de avanzar en un barrio como la Villa 31 y 31 bis sin consensos, aunque reconoce que hay aspectos del dictamen en los que no se alcanzó el total acuerdo del barrio:

“La mayoría de los consejeros firmaron, y muchas de las organizaciones que desde un punto de vista político, han estado enfrentados a nosotros, acompañaron el proyecto diciendo estamos de acuerdo con el proyecto, a nosotros nos gustaría que esté esto más incluido. Ok en ese punto no hubo consenso, y hubo cosas que las organizaciones pedían y no se incluyeron pero la ley en su mayoría se avanzó en un ámbito de gran consenso del barrio. Es imposible en un barrio como la 31 por el nivel de organicidad política que tiene hacer una cosa de estas si no tiene el consenso más absoluto posible (...) La 31 no es un barrio al que vos puedas llevarle las cosas y puedas imponerselas, te sentas y lo conversas y nos ponemos de acuerdo, sino se pone muy difícil la cosa. Además de que yo creo que estructuralmente este es el camino correcto, además es el único camino posible”.

Por su parte Danilo Rossi describió este proceso de la siguiente manera:

“Hubo distintas etapas pero lo más importante es que los tuvimos a todos sentados en la mesa, digo no hubo ningún actor, sea del color que sea, sea inorgánico sea partidario no partidario que no haya tenido la posibilidad de tener su representación sentado en la mesa y capilarmente en el barrio hubo distintas instancias que facilitaron eso, esas instancias en concreto fueron en primer lugar en el mes de junio del año 2017, después de haber reunido la mesa de laburo a nivel institucional, a partir de junio se empezó a discutir en el barrio, y esto está todo documentado, primero la Ley 3343 que no la habíamos escrito nosotros pero en el marco de derecho que los vecinos están informados de que había una normativa y segundo que íbamos a empezar a escribir una normativa. Fue toda la etapa de pre discusión si se quiere que llevamos adelante. En segundo lugar lo que hicimos fue después de haber instalado la Ley 3343 cuales eran los derechos marco del barrio, que no dice mucho más que el derecho a la solución habitacional, a la radicación, pero tampoco mucho más, iniciamos la etapa de difusión, de difusión de qué, nosotros armamos un documento base en donde a partir de haber definido un temario (...) volcamos al barrio en difusión un documento base. El documento base era el temario, era decir, bueno soluciones habitacionales el barrio tiene el derecho a la solución habitacional, ¿como imaginas que podría llegar a ser? La secretaria está empezando a trabajar de esta manera. A partir de haber difundido ese material sector por sector del barrio, en el marco de asambleas, lo que hicimos fue justamente volver a reunirnos sector por sector, para a partir de la entrega de ese documento, después de haber instalado el tema y a haber repartido el documento escuchar, lo que hicimos fue circunscribir una asamblea por cada sector del barrio y tres asambleas con el aparato político, delegados, consejeros y tres asambleas con las organizaciones sociales y cooperativas, en total de un mes, no me lo olvido más noviembre del año 2017, en un mes metimos 16 asambleas, todas documentadas, con fotos, minutas, etc. entre las 7 y las 10 de la noche escuchando, escuchando a una organización social en su día hablando de derecho al desarrollo económico, etc. Después en un sector escuchando al vecino hablando de la infraestructura, y de ahí pudiendo registrar cada una de las propuestas a las cuales nos entregaron alrededor de 11 o 12 documentos escritos. De ahí lo que hicimos fue elaborar un documento de síntesis de cada una de estas propuestas e incluir a los consejeros del barrio en el marco de la mesa participativa. Los consejeros del barrio



son la representación por estatuto del barrio, 11 consejeros, y a partir de haber escuchado al barrio fue que los incluimos, porque lo primero que hicimos cuando los incluimos las últimas dos sesiones del año 2017, de diciembre fue leer las propuestas en el marco de la mesa, el barrio dijo esto, sobre estos temas. Y a partir de ahí, enero febrero del año 2018 empezamos a escribir el borrador, cómo lo empezamos a escribir, empezamos a primero, obviamente presentamos la propuesta en el barrio, presentamos el índice del proyecto de ley, y armamos dos mesas. La mesa técnica en la cual venían participando desde principios del año 2017 todas las organizaciones, sumados a los consejeros y una mesa ampliada en el barrio, mesa ampliada porque ahí se sumaban con delegados, las organizaciones, las mesas por la urbanización, etc. Osea en dos mesas fuimos trabajando lo que fueron las propuestas de redacción del proyecto del ley. Durante toda la primera mitad del año 2018. Hasta que, en el mes de junio, mayo del año 2018 unimos la mesa, la mesa ampliada en el barrio y la mesa técnica, las unimos y empezamos a trabajar en la redacción del proyecto final del proyecto de ley, proyecto que tuvo, el ingreso de su expediente recurrió en la firma de la mayoría de los consejeros del barrio y acompañado de todo lo que fue el registro del proceso participativo y todo lo que fue la fundamentación de la normativa urbanística.”

Sin embargo, y a pesar de la descripción que realizan los implementadores de la política de la SECISYU, muchos entrevistados y vecinos en el marco de la Audiencia Pública de la Legislatura, señalan que este avance veloz, sin que medie la participación efectiva, sin que la voz de los vecinos sea tenida en cuenta genera fuerte resistencia por parte de los vecinos. Ésto se comprueba en las sesiones que se llevan adelante en el Consejo de Gestión Participativa, en donde hay un permanente pedido de elecciones y a su vez donde no hay una discusión efectiva de los avances de las obras, sino que es un espacio vacío de contenido donde se aborda por lo general un temario de hechos consumados. En este sentido, Jonatan Baldiviezo señala:

“Te permito participar, te escucho, ni siquiera escucho, te dejo hablar (...) en su decisión avanza igual salvo que haya mucha resistencia social. Eso genera una desconfianza, una violencia, una exasperación en los barrios tremendo (...) Eso es un desastre total de lo que es participación (...) Vos estás urbanizando un barrio y nadie está feliz de que estén urbanizando un barrio, nadie. Vos vas a reuniones y todos entran sabiendo que se tienen que matar con alguien, que se van a matar con el gobierno todos susceptibles, ya no le creen nada porque ya les mintieron 20 veces. Eso es un desastre total lo que es participación. En la 31 casi no existió participación.”

En el mismo sentido Carlos Fernández Kostiuk señala:

“Si vos ves el proceso de la 31, fue un desastre, ya es un desastre de años como viene. En la 31 ya existía una mesa de urbanización que ahí participamos todos, de hecho sectores oficialistas que también participaban de esa mesa de urbanización, que se mantuvo un montón de años, más de 10 años. Cuál fue la primer intervención de Fernández, fue romper la mesa de urbanización. Todo esto que con el IVC pegamos, los viejos referentes con los otros actores más de izquierda, más kirchneristas y las nuevas generaciones de luchadores del barrio, en la 31 fue todo lo contrario. En la 31 fue todo lo contrario, en vez de unir fue disgregar, fue divide y reinarás. Lo primero que hizo Fernández fue agarrarlo a Tapia, a Cuenca a Aida y romper la mesa de urbanización del barrio, fue la primera intervención.”

En voz de los vecinos, la Señora Carnero, marcó en la Audiencia Pública de la Legislatura:

“Participativos y yo los llamaría más informativos. Personalmente participé de muchos y mis compañeros y compañeros de la mesa participaron en otros tantos. Nunca vi tomarse una decisión más importante que el color de la chapa de una vivienda. Se hacen reuniones en la que los vecinos simplemente se informaban. Incluso, se formaron hasta asambleas autogestionadas en el barrio, de las cuales se invitaron a los funcionarios de la Secretaría y costó muchísimo que vinieran” (VT Audiencia Pública 3 de Diciembre, 2018: 69).

En el mismo sentido, el Señor Flores manifestó:

“Cuando hablan de que hubo un proceso participativo, esto no es real. No fue suficiente. Quizás no dimensionaron bien al barrio y a la cantidad de familias que vivimos ahí. Quizás no se tomaron el tiempo para conocer cómo funcionan las cosas en la villa. Por eso, creo que no se dio la suficiente difusión. La realidad es que yo, que vivo ahí, que siempre la transito, que me interesa el tema, me enteré tarde y de boca en boca. Esto es una clara muestra del incumplimiento de lo que la ley promete que se hará. Paradójicamente, es lo que viene diciendo que ya se hizo” (VT Audiencia Pública 3 de Diciembre, 2018: 30).

Quienes participaron en la implementación de la política pública como, Alejandra Gutiérrez, que trabajó en la SECISYU, también coinciden en que la participación que tienen los vecinos no es efectiva, al no encontrar que los vecinos incidan en la toma de decisiones, sino que más bien se trata de un brindar información:

“En la 31 los procesos fueron más informativos, uno se va a la teoría de la participación, es uno de los 10 puntos de la participación, de los 10 puntos que enumera ONU HÁBITAT, el primero es información. La 31 ahí se quedó, uno de los esquemas de la participación es la información, si vos estás informado de alguna manera participas, yo lo que creo es que el esquema participativo de la 31 un poco se quedó ahí (...) Lo que pasó en la 31 tenían ellos miedo de comunicar algo y que no fuera, entonces se quedaban en entregar la información como a cuenta gotas. Y era muy difícil así involucrar al otro, porque no sabían en que involucrarlo, también es una decisión, cuando vos dejas de hacer algo también es una acción política. Entonces nada, quisiera pensar que fue inocente y no premeditado. El esquema de la 31 se quedó en lo informativo por miedo.”

En un aspecto particular de la política como fueron los desarrollos de espacios públicos, Joaquín Lavelli señala que su apreciación es que en algunos procesos se planteaba que fueran participativos, pero en los hechos en realidad se buscaba confirmar una decisión ya tomada por la SECISYU:

“También estuvieron los proyectos de espacio público y para mi la manera de trabajar la participación no se si fueron 100% participativos (...) la realidad es que siento que el poder brindar al vecino, mira estas son las herramientas que tenemos, estas son las limitaciones que tenemos dentro de eso podemos hacer lo que ustedes quieran, creo que es lo más participativo que puede llegar a lograr el Estado (...) me fui enterando de cosas que se fueron dando, como que había una intencionalidad de hacer un proyecto particular por detrás, como che vamos a hacer una plaza, osea pocas veces escuche que se haga una encuesta de qué equipamiento quieren para ese sector (...) pero si lo digo porque he escuchado que han

querido hacer una pista de skate en uno de los sectores donde hoy funciona una cancha de fútbol los fines de semana y un estacionamiento durante la semana.”

Por su parte, Diego Fernández describe los procesos participativos de la SECISYU como un aspecto fundamental, aunque a la vez señala que existen avances en la política que se deben a una realidad técnica y no a una realidad social participable. Señala que la participación siempre es insuficiente, aunque planea querer intensificarla, reconoce que no todos los vecinos pueden participar siempre y que hay decisiones que se toman, y luego se participa sobre cómo deben llevarse adelante la mismas.

“Es un aspecto fundamental de la ejecución de los planes. La participación es una realidad, como la comunicación, que siempre es insuficiente (...) Yo creo que la participación, entendiéndolo que siempre va a haber una sensación de déficit, uno lo que tiene que buscar es maximizarla de la mejor manera posible siendo muy claro en los estadios que se brinda, dejando mucha documentación y mucho registro de lo que se hace y haciendo que eso forme parte esencial de los procesos sobre todo de construcción legislativa de generación de normas o de leyes (...) la verdad es que hemos sacado la cuenta prácticamente generamos un dispositivo de participación cada dos días hábiles de gestión, ha habido casi miles de instancias de participación, documentadas, registradas. Ahora, no nos olvidemos que la 31 es una Ciudad de 40 mil habitantes, es grande como más de la mitad de las ciudades de la Argentina (...) tiene que seguir trabajando en generar esta dinámica de participación, seguir generando oportunidades a la gente de que opine, de que participe que emita su opinión, entendiéndolo que muchas veces va a haber, aunque se haga todo esto va a haber demanda de más, y lo que no hay que hacer es frustrarse con eso, hay que seguir en ese camino (...) El Estado no es que deja de funcionar como Estado y delega en los vecinos que se transforman en un auto gobierno, esto es, decimos mirá en esta manzana urbanísticamente necesitamos abrir una calle para x motivo, ahora vecinos vengan vamos a charlar acá esto puede ser hecho en ocho parcelas distintas, a ver cómo lo podemos hacer, como les parece, ahora la determinación de decir hay que abrir una calle acá es una determinación que responde a una realidad técnica no una realidad social participable.”

Por otro lado, muchos de los implementadores de la política en la Villa 31 y 31 bis reconocen un aprendizaje fruto de la conflictividad que generó la celeridad en la implementación priorizando el avance a la participación. Se describe un primer abordaje más atomizado en la participación vecinal, creyendo que el mismo podría facilitar el avance de la política. Sin embargo, y en el contexto y la cultura de participación que el barrio tiene, la vinculación atomizada entre el Estado y el vecino fue vivida con desconfianza y supuso otro impedimento en el avance de la política. Danilo Rossi plantea que la política avanzó primero desde un avance con intervenciones desde las familias, y luego se comprendió que era preciso contar con espacios más institucionales: “La ley funda el espacio de una mesa de gestión, consejo de gestión participativo y eso llevó a que entendamos un cambio en la cultura institucional, que la Secretaría no lo había encarado así, en principio había arrancado con otro modelo, con un modelo bastante más atomizado, basado en las intervenciones con las familias, descuidando procesos más bien a nivel institucionales y al nivel sociales.”

En el mismo sentido, en un aspecto más específico de la implementación de la política pública como es el programa de mejoramiento de viviendas, Joaquín Lavelli señala que:

“Había una desconfianza terrible, que hoy no pasa, también porque nosotros re planteamos nuestra forma de trabajar, antes íbamos yendo puerta puerta, hoy en día la primer instancia es un taller informativo, cambio un montón en ese sentido el abordaje y también cambió la situación del barrio de que está todo en obra. Cómo abordábamos uno a uno daba más miedo, siempre la colectivización de los temas lleva a bueno yo no estoy solo en esta, estamos todos (...) Sin un abordaje comunitario difícilmente puedas llegar a buen puerto y sin colectivizar todas las cosas no llegas a nada, pero tampoco se puede perder de vista el interés particular del vecino que quiere mejorar su casa. Creo que hay que saber jugar con esa escala.”

Otro aspecto relevante a señalar en el marco de la participación vecinal de la Villa 31 y 31 bis es el planteo que hace el Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, en relación a la dificultad que hubo en este caso para encontrar un unicidad en la interlocución y como esto representó dificultades para generar procesos participativos virtuosos: “en la 31 eso no se logra, tenes que tener una presencia del Estado más fuerte porque no hay una contraparte organizada que cubra todo (...) La participación vecinal tiene un enorme rol enorme factor de éxito (...) en la 31 eso no se da y en fraga tampoco, está más atomizado, en la 31 estaba más politizada (...) No hay un interlocutor no hay alguien que todos se sientan representados, y eso no es culpa nuestra, es que la realidad social dirigencial de la villa no tiene un único. Lo que si la SECISYU ha logrado poder avanzar en todo el proceso, y el hecho que no haya habido una interlocución unificada, validada reconocida por el resto de los vecinos requirió una organización del Estado más fuerte todavía”. De acuerdo a su planteo un rasgo característico de la Villa 31 y 31 bis fue justamente que al no lograr una interlocución, llevar adelante los procesos participativos fue más complicado, y a la fecha validar las obras y avances de las mismas termina generando más tiempo y desgaste por parte de la SECISYU.

En conclusión los procesos participativos de la Villa 31 y 31 bis presentan fuentes de conflictividad en el avance la política. Sin embargo la implementación de la misma no parece verse detenida fruto de este proceso, en parte por una decisión política de no detenerse, aunque avanza con mayor dificultad y poco consenso vecinal. Ésto genera que sea se cuestione la sustentabilidad de la política una vez que el Estado se retire del barrio, ya que los actores involucrados, tanto estatales como vecinales, no se han apropiado el proceso. La ausencia de unicidad en la interlocución, señalado por el Jefe de gobierno, como así también por otro entrevistados al marcar la amplia participación política inmersa en el barrio, supone un aspecto a tener en cuenta sobre todo a la hora de llevar adelante comparaciones con otros casos.

### 6.2.3 Sector Privado

En lo referido al análisis del rol del sector privado en el procesos de integración socio urbano, vale decir que la temática aparece en las entrevistas sobre todo al llevarse adelante un análisis de la selección de las villas en proceso de urbanización, y de la Villa 31 y 31 bis en particular, por su centralidad geográfica y por encontrarse sobre terrenos que por su ubicación aparecen como codiciados por el mercado inmobiliario. Estos temores se acrecientan a partir de la introducción de algunas herramientas o procesos como la habilitación de venta de las viviendas, marcada en la normativa a diferencia de los otros procesos de urbanización (donde por lo general se prohíben por un plazo de tiempo). A su vez, el desarrollo de acciones por parte de la SECISYU, como la presentación de proyectos de ley sin mediar explicaciones ni debate en el marco del CGP, que tienen como fin la venta de terrenos, entre ellos los aledaños sin proyecto vinculados o específicos cuando la integración socio urbana no está terminada, también dan pie al temor a los procesos de gentrificación. Sobre todo cuando la integración socio urbana va a exigir nuevos proyectos, sobre todo de vivienda para poder brindar soluciones habitacionales a partir del desglose de familias, la apertura de calles, la reubicación de las familias en el bajo autopista y la solución habitacional a los inquilinos.

Si bien en las entrevistas existen referencias vinculadas al temor a que se produzcan procesos de gentrificación, lo cierto es que no es un hecho fáctico que en esta instancia de primer momento en la implementación, esté ocurriendo. A diferencia de lo que sí se identificó por ejemplo en las dificultades existentes en los procesos de participación ciudadana. El rol del sector privado es percibido más bien como una especulación de algunos actores, sobre todo los entrevistados más políticos y no tanto los implementadores, y responde también a procesos de ausencia de difusión de la información, fruto de una mala estrategia participativa que abre el lugar a la especulación política. Sí puede desprenderse que a medida que avance la integración urbana, las tierras y los bienes que se encuentran en ellas se van valorizando, mediante la introducción de infraestructura y equipamiento, y esto puede generar incertidumbre a futuro. Cabe destacar que este es un proceso en curso, y que el rol del sector privado surgió más fuertemente en la primera etapa de discusión de las reglas y de sanción de la Ley, pero no en la misma intensidad que en el marco de la implementación, sobre todo porque como se verá a continuación se fijaron reglas que parecen dificultar más procesos de gentrificación por lo menos en una primera etapa.

En primer lugar, un aspecto que parece indicar que el sector privado juega un rol en el marco del proceso de integración socio urbana de la Villa 31 y 31 bis, es que los entrevistados reconocen su centralidad geográfica y el hecho que el barrio se encuentra asentado sobre terrenos que tienen un gran valor inmobiliario. En este sentido, Facundo Di Filippo señala que se viene generando todo un avance del sector privado sobre todo el área próxima a la Villa, a partir de la obra del Paseo del Bajo, y otros emprendimientos inmobiliarios que generan un especial interés en que la Villa se urbanice :

“Hay mucha mirada de beneficiar al sector privado, mucha más injerencia con actores de ese mundo que de otros (...) La 31 es muy simbólica por eso y tiene mucho suelo todavía,

ya se vendió el suelo que está del otro lado de las vías del ferrocarril digamos todo ese corredor que se inicia en la Plaza de Retiro y que va hasta Callao, ya está vendido. Y nosotros en unos años vamos a ver la construcción de torres. Retiro es una zona nodal de captura del mercado que ha definido ya hace un tiempo justamente por todo ese modelo de agotarse Puerto Madero, y va corriéndose hacia el sur y hacia el norte y bueno la 31 era esencial para eso. Puerto Madero agotó su modelo, el año pasado vendió su último lote, no hay más suelo en Puerto Madero, ¿Cuál es la nueva zona a colonizar por parte del Mercado? y es el eje Retiro - La Boca articulado por el paseo del bajo. Si vos ves las grandes extensiones de suelo que están lindantes al paseo del bajo muchas ya están en manos de las grandes corporaciones, IRSA ya tiene 8 hectáreas (...) Como ya en La Boca empezaron hace unos años con el Distrito de las Artes donde vos ves paulatinamente el proceso de gentrificación que está viviendo, muy fuerte el incendio de conventillos, el aumento exponencial de los alquileres (...) Y del otro lado Retiro, que Retiro empezaron con todo, ahí está el edificio Le Quartier, que era un suelo público, que si vos entrás a las promociones que hace y dice que entre las bondades que tiene invertir ahí es que están urbanizando la Villa 31, entonces a confesión de partes el mercado te está diciendo vení invertí acá porque entre otras cosas estamos urbanizando la Villa 31.”

En el mismo sentido Carlos Fernandez Kostiuik señala que existen rumores de la intención de generar grandes desarrollos inmobiliarios en la Villa 31 y 31 bis, y que la intención del GCBA es más bien dotar al barrio de infraestructura y servicios para el futuro, generando una valorización de los terrenos para a futuro poder ponerlos a disposición del mercado:

“Yo creo que de fondo está la cuestión inmobiliaria que siguen especulando, que realmente en el fondo en el fondo, lo que se está haciendo es meterla infraestructura para subirle valor a los dominios, hay artículos tramposos que meten en la ley que dicen que la gente después puede cambiarle el uso de la vivienda mientras que nosotros en la ley nuestra tenemos la vivienda va para destino vivienda, que se va a controlar cuántas propiedades tiene cada uno (...) Para mí de fondo está eso, y hay funcionarios que por abajo te lo dicen, que realmente no hay esa perspectiva (...) Tengo fuentes, que no están confirmadas, que dicen que ya hay hasta estudios jurídicos que tienen acuerdos con sectores inmobiliarios, con desarrolladores (...) hay muchos desarrolladores que quieren hacer un montón de emprendimientos y realmente lo que se está haciendo es meterle mucha infraestructura para que el dominio suba.”

En segundo lugar otra de las cuestiones que introducen el temor a procesos de gentrificación y la intervención del sector privado tiene que ver con que, en el caso de la Villa 31 y 31 bis a diferencia de todos los proyectos de integración socio urbana que encara el GCBA, es el primero en el que se dice explícitamente que se habilita la venta de terrenos y además la compra la pueden hacer no beneficiarios por medio del pago de tres hipotecas. En palabras de Facundo Di Filippo:

“Otra de las deficiencias que tienen es que ellos habilitan la venta ¿cómo habilitas la venta? Primero que un mecanismo de exclusión vía mercado de los sectores empobrecidos en todas las urbes, al menos que tengas un mecanismo bastante fuerte de tenencia del suelo que es casi exclusivamente la vivienda colectiva, no hay forma de frenarlo, vos podes ver cuando va a ocurrir, si promovés desde el Estado que pase rápido o no. Yo creo que lo que hicieron fue promover que pase rápido (...) Pusieron el canon, pusieron la multa de venta en tres



veces la hipoteca que pagan las familias, una hipoteca subvencionada por el Estado que es baja, y donde el sector privado puede ver rápidamente qué le conviene comprar (...) nosotros le dijimos, bueno habilitó la venta pero que la venta sea a personas físicas, que no tuvieran otra propiedad en la Ciudad de Buenos Aires (...) una persona física y que lo busque como solución habitacional única y definitiva. No puede ser un tipo que compre 5 departamentos para empezar a especular, no puede ser una empresa. Eso no lo logramos.”

Jonatan Baldiviezo puntualiza que en el caso de la Villa 31 y 31 bis las intenciones de que los terrenos ingresen al mercado se hacen explícitas cuando el propio GCBA incluye la posibilidad de venta de los terrenos en el primer borrador del proyecto de ley, a diferencia de lo que ocurre en otros barrios. Señala que en esta cuestión no se tiene en cuenta la disparidad del poder que puede existir entre el sector privado y los vecinos de la Villa 31, y eso es una tarea de la Ciudad, la de resguardar los terrenos públicos con el objetivo de planificar y poder brindar soluciones habitacionales como así también garantizar los derechos a la educación y la salud:

“En la 20, Chacarita, Rodrigo Bueno cualquier habitante que tenga escritura la puede vender libremente, a lo sumo tendrá derecho de preferencia el gobierno por 5 años que es la nada misma (...) pero tienen esa libertad de vender (...) Hay temas que son del barrio y hay temas que corresponden a la Ciudad. Cuando pasó por la Legislatura tampoco se discutió, en la Legislatura se tendrían que haber discutido las cuestiones de Ciudad. Uno como vecino te puede decir yo quiero tener la libertad de vender, uno viendo la Ciudad íntegramente te debería decir esta tierra es pública, tiene que ser bien social, no puede pasar al mercado, sino estaríamos urbanizando para el mercado (...) En la 31 al contrario el gobierno planteó la discusión, el gobierno en los primeros borradores te explicitó diciendo, en la 20 no dice vos podés venderla a un privado, en la 31 sí te lo mostraban a claras diciendo nosotros queremos que vendan a empresas (...) Eso quedó manifiesto de la intención del gobierno.”

Por su parte el Secretario Diego Fernández señala que hubo una intención deliberada de permitir la venta porque está probado que prohibirla ha fracasado y ha generado procesos de vuelta a la informalización de la titularidad de los terrenos. Por el contrario según él se implementaron restricciones que buscaban beneficiar el mantenimiento de los terrenos en manos de los beneficiarios del barrio:

“La ley no restringe a los vecinos en sus derechos a venderla (la tierra), eso está comprobado que prohibir la venta fracasó. Yo no le puedo prohibir por ley a la gente que haga lo que quiere hacer (...) Cuánto más alto es el interés, cuanto más alto es el valor de realización de las cosas mayor facilidad tiene la gente de venderla de manera informal. Nosotros qué tenemos que hacer, tenemos que organizar eso, por eso establecimos dos cosas, en primer lugar un conjunto de beneficios para todos los beneficiados por el censo, que solo pueden detentar aquellos que han sido registrados por el censo, créditos a muy largo plazo con muy baja tasa, la posibilidad de descontar o pagar menos si no tiene la posibilidad de pagar, se generaron todas las condiciones necesarias para que los beneficiarios del censo tengan asegurada su vivienda, que es el objetivo fundamental de este proyecto. Eso es un conjunto de cosas, y otro conjunto de cosas son las medidas destinadas a disminuir el potencial valor de las tierras para combatir a lo que podía denominarse una especulación inmobiliaria, esto es limitar el tamaño máximo de las parcelas, no más de 250 m<sup>2</sup> cuando en la Ciudad tenes 300, y evitar la construcción de grandes edificios, el lugar del barrio que más altura permite

es planta baja más tres con retiro, que incluye es menos de lo que ya hay construido en algunos lugares, y esto qué hace, bueno disminuye el precio de la propiedad.”

Otra de las críticas que hacen los entrevistados del proceso de implementación es que el GCBA busca constantemente vender los terrenos públicos o linderos del polígono sin contar con proyectos asociados al proceso de integración socio-urbana, aún cuando estos serían necesarios para las viviendas o el equipamiento que se necesita para la población del barrio. Esto se ve intensificado por la introducción de dos proyectos de ley que buscaban poner a disposición para vender los terrenos del polígono del barrio. La justificación es que de esta manera se comienzan los procesos de escrituración, sin embargo en esa misma Ley se introduce la venta de los terrenos aledaños del barrio, que se encuentran dentro del polígono pero no poseen proyecto urbanístico asociado. En ese sentido Facundo Di Filippo señala:

“La discusión es que si tenes suelo lindante ¿para que lo quieres vender? si todavía no construiste vivienda para los desgloses, no construiste vivienda para los inquilinos, no sabes si te van a alcanzar las vacantes o vas a tener que construir una escuela nueva o un jardín de infantes, si tienes que ampliar un cesac o lo que sea. Eso es parte de la discusión de porqué tienen que preservar el suelo. Es un suelo que ha generado, se han contratado a varias empresas, tiene una forma de gestionar esos pagos, porque son fondos internacionales, que es diferente a la gestión de fondos en la administración pública.”

Sin embargo, existen de acuerdo a los implementadores de la política entrevistados mecanismos reales establecidos para frenar cualquier riesgo de gentrificación, aunque no se especifica qué va a ocurrir con esos otros terrenos sin un fin determinado. De acuerdo a Danilo Rossi estas herramientas puntuales fueron la fijación de máximos niveles de constructividad en el código de planeamiento urbano, la determinación del tamaño de parcelas prohibiendo el englobamiento de las mismas y la fijación de mecanismos de pago para población en condiciones de vulnerabilidad, previendo incluso el cese de los pagos por imposibilidad de reunir los fondos:

“Hoy el Estado está reestructurando esos espacios en base a sus fuerzas y eso hace lógicamente que también se inserte en la lógica del mercado. Básicamente nosotros vamos a tener todo el barrio regularizado dominialmente y eso hace que se inserte formalmente (...) el problema es que cuando vos hacés eso y soltás al Estado lo que se genera son justamente procesos del mercado, y los procesos del mercado no son procesos de derechos, son procesos expulsivos. Entonces nosotros lo que hacemos, son establecer una cantidad de recursos y dispositivos donde el privado tiene que ser un aliado, no puede ser un contrincante en el marco de los procesos. En primer lugar, porque regulamos el tema de quién va a vivir en el barrio, esto que quiero decir, primero que nada le damos el derecho a todas las familias que viven, nadie se va del barrio, y todas las soluciones que damos son dentro del barrio. En segundo lugar, que para formalizar la situación, formalmente, jurídicamente, todos van a poder hacerlo de acuerdo a su capacidad y no de acuerdo a nada más (...) Nosotros escribimos de acuerdo a la capacidad y la posibilidad de la familia, entendiendo que las familias quieren colaborar. En segundo lugar qué es lo que hicimos, intentamos buscar un proyecto que de alguna manera desaliente, posterior a la retirada del Estado, lo que son los proyectos grandes de inversión, esto que quiere decir, nosotros si vos vas a la normativa urbanística nosotros tenemos parcelas máximas de 250 m2, decime que

gran inversor entra en una parcela de 250 m2 (...) No podés englobar, vos podés comprar, no podés englobar, ahí está el quid de la cuestión, no hay ningún desarrollador inmobiliario que entre en una parcela de 250m2. Entra un proyecto de vivienda, ahora el catalinas no entra ahí, que son los proyectos que te corren la vara del poder adquisitivo y de los recursos. El tema de la altura, digo todo el suelo urbano (...) la tierra vale lo que se puede hacer en ella, acá no podés hacer nada, vos sos el dueño de esa tierra y tenes 40.000 personas, que vas a hacer, entonces qué vale eso, vale lo que vale en el mercado informal, que pasa cuando vos comprás un lote en cualquier parte de la Ciudad, el beneficio que vos tenes es la capacidad constructiva, es el rédito que vos podés sacar, el aprovechamiento de ese recurso. Qué fue lo que hicimos nosotros, seccionar, lo primero que hicimos fue delimitar un polígono mucho más grande que el asentamiento, el asentamiento hoy tiene 42 hectáreas y nosotros delimitamos un polígono de 72 porque entendemos que hay que dar soluciones habitacionales, porque entendemos que tienen que venir comercios, porque entendemos que viene el ministerio, porque entendemos que viene el parque en el altura, porque entendemos que la integración tiene justamente que satisfacer más demandas. En segundo lugar escribimos una normativa desde la perspectiva del barrio, una perspectiva funcional a la Ciudad pero también una perspectiva de escala y sostenimiento de criterio urbano. Los frentes del paseo del bajo tiene PB más 6, PB más 7, vos pensá en una torre de acá de Palermo, tienen 15 pisos, y nosotros estamos hablando del frente a una mega estructura urbana que podría tener 25 o 30 pisos mirando al río. El barrio tiene PB más 2, 3 y más 3 y un retiro, son escalas que de alguna manera lo que hacen es reducirte el valor del suelo. Para que las transacciones sean en beneficio de construir viviendas, y comercios (...) Podemos seguir hablando de una batería de herramientas que tienden a la sostenibilidad del barrio, y a poder justamente garantizar un derecho y que se propague en el tiempo. Ahí uno de los elementos centrales es la posibilidad de venta, y esto se ha discutido mucho el tema de las restricciones a las ventas porque son viviendas sociales, eso no funcionó en ninguna parte del mundo (...) Nosotros lo que decimos es sí se pueden vender, si las compra alguien que no reúne las características de un beneficiario tiene que pagar una carga impositiva en favor del Estado, y esa carga impositiva en favor del Estado esta tasada en UVAs y es una caja que financia los proyectos de reurbanización.”

En conclusión lo que se observa en relación al sector privado es más bien un temor latente producto del valor potencial de estos terrenos, pero sobre todo fruto de un mal manejo de la bajada de la información al barrio, que se ve acrecentado por posicionamientos políticos presentes en el barrio contrarios al partido gobernante. Todo esto genera mucho temor y angustia por parte de los y las vecinos y vecinas.

## 6.2.4 Palabras finales Villa 31 y 31 bis

Teniendo en cuenta las variables observadas es preciso realizar un repaso de lo que el trabajo analítico sobre el caso de la Villa 31 y 31 bis permite concluir. La cuestión de la coordinación nuevamente emerge como una variable relevante y a tener en cuenta. En su variante vertical, la coordinación entre el Gobierno Nacional y local y la coincidencia partidaria entre ambos, surge como un aspecto muy importante que posibilita el avance de la política sobre todo en este caso, en donde el traspaso de tierras ha sido central para el estado de avance de la implementación de la política. La disputa de los terrenos se había planteado, en el caso de la Villa 31 y 31 bis, como uno de los principales obstáculos para la implementación y avance de un proceso de integración socio-urbano en el barrio. Teniendo la posibilidad de coordinar entre los dos niveles de gobierno, eso se logra

destrabar y se da inicio a un proceso real, de fondo. En este sentido, alcanzado el dictamen definitivo que componía la Ley, se celebra el convenio entre la Nación y el GCBA que es el que permite el avance en el proceso de escrituración y regularización dominial. También es señalado por los actores que fruto de la posibilidad que supone la coincidencia partidaria, también se accede a fondos federales que durante el mandato anterior se le eran negados al GCBA, como así también a créditos internacionales, que se vuelven centrales para el proyecto, al punto tal de que el BID lleva adelante la construcción de sus oficinas en el mismo barrio. Sin duda la apertura al inicio de la coordinación vertical, sobre todo en el caso de la Villa 31 y 31 bis, es un aspecto central para hacer efectiva la implementación de la política.

En lo referido a la coordinación horizontal, la innovación institucional que supone la creación de la SECISYU, iniciada a partir de marcada voluntad política y gestión de Horacio Rodríguez Larreta, es descrita por el propio Jefe de Gobierno como una forma de sortear las dificultades que supone la coordinación en una política compleja como la integración socio-urbana de un barrio. En este sentido esta innovación significa un cambio profundo en relación a una política anterior en donde los organismos de vivienda venían siendo duplicados, pero no jerarquizados ni desde las prioridades de gobierno ni desde los recursos presupuestarios que se destinaban a los mismos. La centralidad de la SECISYU facilita administrativamente la captación de recursos internacionales, que además se ven acentuados por el nivel de conocimiento y lo icónica que es la Villa 31 y 31 bis para la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, del análisis se desprende que fue en esta Villa donde se decidió comenzar los procesos de integración socio-urbanos, y que posteriormente se avanzó en los demás. Algunos entrevistados dan a entender que esto también puede deberse al valor de los terrenos para el mercado inmobiliario. Lo cierto es que lo que se puede concluir del análisis es que fruto de la voluntad política y la centralidad que la Villa posee se genera una Secretaría que concentra las competencias del Estado en el barrio en lo referido al proceso de integración socio-urbana y que tiene como principal objetivo avanzar con celeridad en el proceso, por momento priorizando el desarrollo urbano y de obras por sobre la efectiva participación vecinal, el consenso y la integración social de los vecinos y vecinas del barrio. En este sentido, no se observa que se produzca una efectiva coordinación a nivel horizontal con otras áreas de gobierno que sobre todo va en detrimento del proceso de integración social de los vecinos y vecinas. Se desprende del análisis que la centralidad de la SECISYU puede suponer una dificultad en la sustentabilidad de la política de integración social, fruto de la ausencia de coordinación con otras áreas de gobierno y por ende la falta de involucramiento de las mismas. El temor planteado por los entrevistados es que terminado el proceso de integración urbana que viene llevando adelante la Secretaría, las demás áreas de gobierno que no participaron del mismo, no se apropien de llevar adelante la intervención de integración social del barrio que será necesaria, terminada la etapa de las obras. Claramente la cuestión de la coordinación a nivel horizontal no se encuentra resuelta, incluso al interior de la SECISYU se presentan desafíos en este sentido, teniendo en cuenta que la creación de la Secretaría tuvo como objetivo sortear estas dificultades, tal

como lo señala el Jefe de Gobierno al indicar la necesidad de contar con responsables por proyecto.

En segundo lugar, la participación vecinal en el caso de la Villa 31 y 31 bis es claramente una dificultad central para la implementación de la política pública. Este barrio, fruto de su centralidad geográfica y el nivel de conocimiento del mismo en la sociedad, se caracteriza por tener como rasgo central una marcada heterogeneidad política, como así también una amplia cantidad de organizaciones sociales que trabajan en su interior. Ésto supone, tal como es planteado por Rodríguez Larreta, un desafío en cuanto a la interlocución con el barrio. La pluralidad de actores y la falta de representatividad de los mismos ha supuesto una dificultad que exige más y mejores instancias participativas en el barrio. Sin embargo esto no es lo que ha ocurrido, en un barrio con histórica experiencia y cultura en la participación vecinal, prima la voluntad de avance sobre las obras sin mayores niveles de consulta y debate real. Las instancias de participación son descritas por los mismos implementadores como sobre todo informativas, pero claramente no existe en este caso un espacio donde los vecinos y vecinas tienen oportunidad de incidir en el devenir del proceso. Por el contrario, la importancia que le otorga al proceso la voluntad política de avance, ha ido en detrimento del proceso participativo, favoreciendo la celeridad en el despliegue de infraestructura y obras. La muestra más fehaciente de este aspecto es reconocida por uno de los implementadores de la política que señala que existió siempre la tensión de estar discutiendo el proceso mientras ya habían licitado gran parte de las obras que el mismo supone. Es decir, el cómo iba a ser el avance la implementación estuvo decidido de antemano, al punto tal de llevarse adelante las licitaciones incluso antes de un diálogo con los vecinos. Esto ha generado exasperación por parte de la comunidad que reniega de la intervención del GCBA y sin duda no se apropia el proyecto en absoluto.

Otro aspecto relevante a señalar es que los implementadores señalan un aprendizaje que tiene que ver con la forma de abordar a la población, ellos describen que inicialmente la misma se llevó de forma atomizada y que eso en un barrio altamente organizado como la Villa 31 y 31 bis generó un alto nivel de desconfianza. A partir de esa experiencia se comenzó a trabajar de manera más institucionalizada y masiva, buscando brindar más tranquilidad a los vecinos y vecinas.

Todas estas cuestiones, han tenido como resultado que la lógica referida a la participación vecinal llevada adelante por la SECISYU en el caso de la Villa 31 y 31 bis no sea un factor que añada valor al proceso, y que por el contrario haya un marcado y justificado descontento por parte del barrio, que conlleva que no se pueda llevar adelante la política con debate y construcción colectiva. De todas formas cabe señalar que aún con la negativa de gran parte del barrio, la política se sigue implementando y no ha frenado en su avance, pero esto conlleva demoras en el proceso de integración urbana, por la constante negativa de los vecinos y vecinas de acatar la política que no los tuvo como sujetos y en la cual no se reconocen como destinatarios.

Por último, en lo referido al rol del sector privado, cabe señalar que uno de los aspectos que hacen a la centralidad de este barrio, es efectivamente el valor inmobiliario de las tierras sobre los que encuentra asentado. Sin embargo, es preciso señalar que la temática surge en las entrevistas sobre todo al llevarse a cuestionar el porqué de la selección de las villas en proceso de urbanización. Por la etapa de implementación en la que la política se encuentra, no se están dando procesos de gentrificación, ni tampoco situaciones que supongan que esto vaya a ocurrir. De hecho, los implementadores señalan una batería de medidas que buscan mitigar cualquier proceso de esta naturaleza. Sin embargo, la ausencia de instancias de debate y participación hacia el barrio, acompañadas por iniciativas legislativas presentadas sin ser debatidas en el barrio, o incluso aspectos de la Ley N°6129 que habilitan y proponen la discusión de los mecanismos de venta, generan en los vecinos y vecinas un aumento de la desconfianza y temor de que lo que efectivamente ocurra sea un desarrollo urbanístico, dotando a los terrenos de infraestructura, sin un intento de arraigo de la población que allí habita. Sobre todo teniendo en cuenta que una vez efectuado el proceso de regularización dominial, se produce un desbalance entre el capital con el que cada hogar cuenta, y sus ingresos mensuales, y que se trata de población vulnerable que puede verse forzada por una situación económica a vender su vivienda, frente a un sector inmobiliario con capacidad de pago y tiempo. Este temor a su vez tiene arraigo en proyectos de venta de terrenos aledaños al barrio pero insertos en el polígono de la Ley N°6129, sin proyectos vinculados. Teniendo en cuenta que la integración socio urbana no está terminada y que la misma puede exigir el desarrollo de más vivienda para poder brindar soluciones habitacionales a partir del desglose de familias, la apertura de calles, la reubicación de las familias y la solución habitacional a los inquilinos, como así también de más escuelas o CESACs, no parece prudente, si el objetivo real de la política es el arraigo de la población, permitir que un proceso de urbanización que aún no está terminado remate terrenos que pueden ser necesarios para el mismo proyecto.

Por otro lado, cabe señalar que si bien este temor aparece en el análisis lo cierto es que por la etapa inicial en la que se encuentra la política, éstos temores son más bien producto de la especulación que responde también a la falta de instancias de participación, información y consenso que habilitan aún más la especulación política. De todas formas cabe señalar que a medida que avanza la implementación de la política, los terrenos y las viviendas se van valorizando, mediante la introducción de infraestructura y equipamiento. Dado que este es un proceso en curso, y que las especulaciones respecto del sector privado emanan en la primera etapa de discusión de las reglas y de sanción de la Ley, pero no aparecen con la misma intensidad en el marco de la implementación, fruto de una batería de políticas que parecen intentar frenar la gentrificación, no es claro aún qué rol tendrá el sector privado en una instancia posterior, y si efectivamente se puede garantizar el arraigo de los y las habitantes de barrio. Esta cuestión permanece como interrogante.

## 7. Conclusiones

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con un marco legal que establece el acceso a la vivienda como un derecho constitucional de todos los ciudadanos y ciudadanas. Este marco legal y constitucional, ha tenido como contrapartida un desarrollo institucional de programas y organismos de gobierno que evidencian un Estado de la CABA que ha tenido sucesivas tomas posición en relación a la cuestión socialmente problematizada que representa que alrededor del 25% de la población de la Ciudad viva en condiciones críticas viendo vulnerado su derecho a la vivienda digna. Sin embargo, tal como se ha mencionado anteriormente, a pesar de las políticas llevadas adelante, la cantidad de personas que encuentra vulnerado su derecho a la vivienda digna ha venido aumentando.

Con el inicio de la gestión de Horacio Rodríguez Larreta se comenzó con la implementación de procesos de integración socio-urbana de villas en la Ciudad de Buenos Aires. Tal como se ha dicho anteriormente, este trabajo ha entendido a los procesos de integración socio-urbana como la inclusión física y social de los habitantes de la villa a través de la reurbanización, la zonificación, la integración socio-urbana y la implementación de otras medidas particulares que permitan superar las condiciones de emergencia y vulnerabilidad social de estos espacios y de sus habitantes. Persiguiendo ese objetivo, se crearon la SECISYU para el trabajo sobre la Villa 31 y 31 bis, y se ha jerarquizado el rol del IVC para, entre otras, avanzar en la integración socio-urbana de la Villa 20.

A partir de la implementación de estas políticas se ha buscado conocer en profundidad estos primeros procesos de implementación de la política pública sobre un territorio en el que el Estado no trabajaba más que con políticas puntuales y focalizadas. De esta manera éste trabajo busca poder identificar aquellas falencias o incluso aprendizajes de modo de brindar conclusiones para indagar en la posibilidad de una institucionalización de la política pública de integración socio-urbana de manera tal de brindarle escala y continuidad. Con este fin la pregunta de investigación que ha guiado el desarrollo de esta tesis ha sido **¿Qué factores afectan o permiten el avance de los procesos de implementación de las estrategias y procesos de políticas de integración socio-urbana en las Villa 31 y 31 bis y la Villa 20?** En la búsqueda de una respuesta a esta pregunta se ha intentado también conocer ¿cómo se estructura el proceso de implementación de la urbanización?, ¿qué estructura de creencias tienen los actores que diseñan la estrategia de intervención?, ¿qué falencias o dificultades se encuentran en las modalidades y en los cursos que sigue el proceso de implementación?

Persiguiendo como objetivo general el indagar la respuesta a estas preguntas, se ha tenido como objetivos específicos, en primer lugar analizar las estrategias de intervención en las Villa 31-31 bis y la Villa 20 durante la actual gestión, identificando las dificultades que tiene el Estado al momento de implementar su estrategia. Por otro lado se ha buscado identificar qué características del contexto político-institucional facilitan u obstaculizan



el desarrollo de las estrategias de urbanización. Por último se ha indagado sobre la incidencia que tienen sobre los procesos de urbanización la legitimidad, el grado de cohesión y el nivel de participación de las organizaciones sociales de las villas; la coordinación institucional; y el sector inmobiliario.

Sobre los casos estudiados cabe señalar algunas diferencias y semejanzas que hacen a los aciertos y errores de los abordajes, y a la estructuración de los procesos de intervención de la implementación de las políticas de integración en la Villa 31 y 31 bis y la Villa 20. En primer lugar, lo referido a la coordinación a nivel vertical permite abordar parte de lo referido al contexto político e institucional imperante en estos procesos. Claramente en ambos se reconoce un avance en la posibilidad de llevar adelante la implementación a la hora de darse la coincidencia partidaria entre el Gobierno Nacional y el local. La mayoría de los entrevistados plantean que la disputa política existente entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri había significado un impedimento para el avance de estas políticas. Muchos también plantean que ésta competencia representaba una excusa perfecta para no avanzar en una política que no era prioritaria para el gobierno del actual presidente. Sin embargo, lo cierto es que la ausencia total de coordinación no permitió el traspaso de tierras en la Villa 31 y 31 bis, aunque hubo en el marco del conflicto por la toma de tierras en el caso del Parque Indoamericano un traspaso de terrenos a la Ciudad para la Villa 20.

Al margen de la cuestión vinculada a la titularidad de las tierras, otro de los aspectos que estructura la implementación de las políticas de integración socio-urbana es el referido a la disponibilidad de fondos presupuestarios. Emanan del análisis en ambos procesos que la coincidencia partidaria en este caso ha dado lugar a que en las dos políticas de integración socio-urbana existan recursos disponibles, tanto de fondos federales, como así también de créditos internacionales que permiten el desarrollo de obras de infraestructura, provisión de servicios y construcción de vivienda nueva. Sin duda éste también es un aspecto que emana fuertemente del análisis como un factor que habilita y facilita la implementación de las políticas de integración socio-urbanas.

Cabe señalar que aún con la coincidencia partidaria que da lugar a los procesos de coordinación que permiten que se efectúe el traspaso de terrenos y el acceso a fondos presupuestarios, los actores siguen señalando que la coordinación a nivel vertical se ha facilitado pero presenta desafíos. Es decir, la coordinación vertical que comienza a existir a partir de la coincidencia partidaria a nivel nacional y local es sin duda uno de los factores que permite el avance en los procesos de integración socio-urbana, sin embargo el mismo, en sustantiva menor escala, sigue representando desafíos.

En segundo lugar, otro de los aspectos del contexto político institucional es el análisis referido la coordinación horizontal. En este sentido, los procesos de la Villa 31 y 31 bis y la Villa 20 representan semejanzas y diferencias. En primer lugar, ambos se encuentran amparados en una marcada voluntad política de la nueva gestión de la Ciudad, que plantea

una fuerte diferencia al abordaje sobre las villas que se venía haciendo en el PRO durante los primeros 8 años de su gobierno. Ésta voluntad política viene acompañada, por un lado de un profundo desembolso de recursos que significa un aumento presupuestario a la función vivienda. Por otro lado, de la creación de nuevos organismos que trabajen sobre estas problemáticas, como la SECISYU, o la jerarquización de los existentes, como el IVC, que progresivamente absorbe las funciones de otros organismos y pasa a depender directamente de Jefatura de Gabinete de Ministros. Los objetivos fijados por el Jefe de Gobierno son claros, los procesos de integración socio-urbanos se vuelven una nueva prioridad del GCBA. En ese sentido, la decisión política es la de concentrar en el caso de la Villa 31 y 31 bis todas las intervenciones del Estado en la SECISYU y en el caso de la Villa 20 en el IVC. Esta centralidad y concentración de funciones en ambos casos tiene como objetivo sortear las dificultades que supone la coordinación a nivel horizontal. Esta innovación institucional en algún punto lo logra, si bien en el caso de la SECISYU se llegaron a identificar problemas de coordinación incluso al interior de la misma.

Sin embargo, la deliberada ausencia de coordinación con otras áreas de gobierno, supone también un desafío y una dificultad a la hora, sobre todo, de alcanzar la superación de la vulnerabilidad social. Es cierto que el avance de la implementación de la política, con organismos que concentran las funciones, viene siendo efectiva y positiva, pero también es cierto que la misma se compone más bien de procesos de urbanización y no tanto de integración social de los vecinos que habitan los barrios. En el caso del IVC, incluso se señala que como organismo termina haciéndose cargo de funciones que no le son propias y que otros ministerios o dependencias de gobierno no logran compatibilizar las políticas que tienen para la ciudad formal en las villas, o tienen una forma de implementarse que no funciona con la lógica participativa que demanda el proceso de integración socio-urbana llevado adelante en la Villa 20. Esto supone un desafío para lograr la efectiva integración social de los habitantes de la villa, y también para alcanzar la sustentabilidad de la política implementada. Si bien la concentración de competencias en la SECISYU y el IVC supone un factor que posibilita el avance de la política en un primer momento de la implementación, es necesario también para que la misma sea efectiva y sustentable en el largo plazo, que comiencen a darse procesos de coordinación y de involucramiento de áreas que deben ocuparse que la integración social de los habitantes de las villas sea real. Ese sigue siendo un desafío en los procesos estudiados, lograr la participación de Ministerios como el de Educación, Salud y Desarrollo Humano y Hábitat, incluso la Secretaría de Transporte, Empleo, entre otros para que la política llevada adelante sea sustentable y se pueda garantizar el éxito de la misma en el largo plazo. Este aspecto referido a la inclusión social efectiva de los habitantes de los barrios analizados, fruto del involucramiento integral de otros organismos de gobierno que pueden darle sustentabilidad a la política, son aspectos que quedan por ser analizados en una futura agenda de investigación, en la que con el avance de los procesos y de la implementación de la política se pueda estudiar si se logró una reducción efectiva de la pobreza en estos barrios, fruto de una integración social real de sus vecinos y vecinas.

Por otro lado y atendiendo a la estructura de creencias de los actores involucrados, otra variable relevante que surge de la bibliografía y de las entrevistas llevadas adelante, ha sido la referida al grado de cohesión y el nivel de participación de las organizaciones sociales y vecinos y vecinas de las villas. Este es el aspecto donde los dos casos estudiados tienen mayores puntos de diferencias. En el caso de la Villa 20, el proceso de participación vecinal ha tomado un impulso muy interesante, en donde desde el IVC se ha realizado un mapeo de actores relevantes y con representatividad del barrio y se los ha convocado a participar efectivamente en el proceso. Esta participación, el involucramiento y el poder de decisión que logran los dispositivos llevados adelante por el IVC en la Villa 20 sin duda representan un caso de éxito. Claro que además de lograr la unicidad de interlocución, aún con la participación de actores políticos muy dispares, existió desde el IVC una voluntad de, como lo planteó su presidente Juan Maquieyra, conformar al vecino y vecina del barrio como el sujeto de la política. Esto requirió del despliegue de distintos dispositivos de participación que sean además efectivos y sean percibidos por el vecino como instancias donde efectivamente se encontraba tomando decisiones sustantivas en el devenir del procesos de integración. Eso ha generado una sinergia positiva entre las fuerzas vivas del barrio y el IVC, y a logrado a su vez una interlocución virtuosa.

Esto no ha ocurrido de la misma manera en el caso de la Villa 31 y 31 bis. Por empezar se trata de un barrio en el que hay una enorme cantidad de organizaciones sociales y partidos políticos interviniendo, lo que genera una atomizada representación política que además se encuentra fuertemente organizada. Esto sin duda ha generado una enorme dificultad en la interlocución entre el GCBA y el barrio, el cual no ha conseguido una unicidad en su contra parte. Algunos entrevistados señalan que este ha sido uno de los errores que se han cometido desde la implementación de la política por parte de la SECISYU, aunque otros señalan que el mismo ha sido deliberado, buscando quebrar justamente la representación del barrio, buscando avanzar con mayor celeridad y sin alcanzar los consensos que pueden resultar en demoras de la implementación. Lo cierto es que la política en torno a la participación que lleva adelante la Secretaría en la Villa 31 y 31 bis es más informativa hacia el barrio, no permitiendo que el mismo pueda incidir respecto a las decisiones que se llevan adelante desde la SECISYU. Prueba de ello es el avance en la licitación de obras, incluso antes de empezar el proceso de discusión de la Ley N°6129. Este abordaje tiene como consecuencia una fuerte resistencia de parte de los vecinos y vecinas al avance de la implementación de la política. Del análisis se puede inferir también que la prioridad de la SECISYU ha tenido más que ver con la velocidad en el avance de las obras y la dotación de infraestructura, que con la integración social y generación de consensos con el barrio, el cual no se siente en su mayoría tenido en cuenta por los implementadores. Incluso teniendo este nivel de conflictividad en el barrio, que ha inhibido por ejemplo el funcionamiento del Consejo de Gestión Participativo creado por la Ley N°6129, el avance en la implementación de las obras de infraestructura no ha frenado. Lo que sí ha generado la conflictividad barrial ha sido el retraso en el avance de mudanzas, aperturas de calles u otras cuestiones que exigen el acuerdo de los vecinos, además de un malestar generalizado que se opone al proceso de integración socio-urbana. La SECISYU tiene como principal objetivo llevar adelante las obras de infraestructura de

manera rápida, y la centralidad de la Villa 31 y 31 bis exige un avance que acompañado por la voluntad política ha relegado los procesos de participación vecinal y generación de consensos.

Lo referido a la participación vecinal constituye un aspecto bien distinto en la implementación de la política entre los dos casos estudiados. Las distintas aproximaciones han llevado que en la Villa 20 el IVC posea un abordaje participativo basado en el consenso y que el mismo sea percibido por los propios vecinos como sujetos protagonistas de la política, y por ende principales aliados y protectores del avance de la misma. Por otro lado y con una política de corte informativa sin debate interno en el barrio que privilegia la celeridad en el avance, se encuentra la Villa 31 y 31 bis, carente de una interlocución validada por los vecinos y vecinas, conlleva una fuerte resistencia que si bien no detiene, sí retrasa el avance de la política de la SECISYU.

Por último en lo referido al rol del sector privado, cabe destacar que en general se observa que por encontrarse ambos procesos en una instancia inicial de la implementación, no se observa una intromisión del mercado inmobiliario. Existe sí una sospecha, proveniente sobre todo de los actores más políticos vinculados a la discusión legislativa, de que existe una intención de intromisión del sector privado con el objetivo de acceder a nuevos terrenos para el sector inmobiliario. Esto aparece más fuertemente en el caso de la Villa 31 y 31 bis, dada la centralidad y el valor de las tierras donde la misma se encuentra asentada, que en el caso de la Villa 20, donde solo se asocia a los Juegos Olímpicos de la Juventud que tuvieron lugar el año pasado. Éstas especulaciones de orden político, para el caso de la Villa 31 y 31 bis tienen un arraigo en algunos aspectos planteados por la Ley N°6129 respecto de la venta de los terrenos por parte de los vecinos y vecinas, como así también en la discusión de proyectos posteriores que tienen como objetivo la enajenación de tierras buscando iniciar los procesos de regularización dominial, aunque incluyen entre los terrenos a vender algunos que no cuentan con un destino establecido por la Ley. De todas formas, claramente la etapa inicial del proceso no permite vislumbrar el rol que este sector juega en el proceso.

Esta cuestión es un interrogante que esta tesis deja planteado para futuras agendas de investigación, buscando ver si las herramientas desplegadas por las intervenciones de integración socio-urbana han sido efectivas en evitar la gentrificación y han favorecido el arraigo de los vecinos y vecinas a partir también de procesos de desarrollo social e inclusión, o han puestos a la población vulnerable que allí vive ante la necesidad de vender sus viviendas fruto de una necesidad social. Sin duda ésta cuestión, acompañada de lo analizado en lo referido a la coordinación horizontal y el involucramiento de Ministerios y herramientas de gobierno que favorezcan la integración social de los vecinos y vecinas de las villas son los aspectos que quedan para analizar en una futura etapa de la investigación de los casos.



# Bibliografía

- Abramo, P. (2003). A teoría económica da favela: quatro notas preliminares sobre a localizacao residencial dos pobres e o mercado imobiliario informal. EN A.J, *A cidade da informalidade*. Río de Janeiro : Sette Letras-Faperj. Lincoln Institute.
- Acuña, C. H. y Repetto, F. (2006). La Institucionalidad de las Políticas y los Programeas de Reducción de la Pobreza en América Latina.
- Alcaldía de Medellín (2011). *Laboratorio Medellín. Catalogo de diez prácticas vivas*. [en línea]. Medellín: Disponible en: <http://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/laboratorio-medellin-acimedellin.pdf>
- Andreatta, V. (2004), Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales. *En Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano*. [en línea] Disponible en: [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/1586/01\\_Favela-Bairro.pdf?sequence=1](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/1586/01_Favela-Bairro.pdf?sequence=1)
- Arqueros Mejica, S. (2013). *Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de Barrio INTA*. Tesis de Maestría en Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Arqueros Mejica, S., Calderón, C., Jauri, N., Ramos, J., Vitale, P y Yacovino, M.P. (2013). La justicia mirada desde las ciencias sociales a partir de su rol en las demandas colectivas de las villas de la ciudad. EN Bercovich, L. y Maurino, G. (coord), *Los derechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. (pp. 155 a 172). Buenos Aires: EUDEBA.
- Asesoría General Tutelar y Centro de Estudios Legales y Sociales (2009). *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible*. [en línea]. Disponible en: [http://www.cels.org.ar/common/documentos/infantilizacion\\_del\\_deficit.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/infantilizacion_del_deficit.pdf)
- Asesoría General Tutelar (2012). *La dimensión social de las relocalizaciones. El Fallo “Mendoza” y los Derechos de la Infancia en la Zona Sur de la CABA*. [en línea]. Disponible en: <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/DT%20N%2016-AGT.pdf>
- Asesoría General Tutelar (2014). *Procesos de Urbanización de Villas en CABA. Los casos de la villa 19-INTA, villa 20 y Los Piletos*. Documento de trabajo N 19. [en línea]. Disponible en: [http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/informe\\_villas\\_2014\\_version\\_final\\_fin\\_al\\_pdf.pdf](http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/informe_villas_2014_version_final_fin_al_pdf.pdf)
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2010). *A la luz de las desigualdades. Informe sobre las prestación discriminatoria del servicio de energía eléctrica en las villas de la Ciudad*. [en línea]. Disponible en: [https://acij.org.ar/wp-content/uploads/informe\\_de\\_electricidad.pdf](https://acij.org.ar/wp-content/uploads/informe_de_electricidad.pdf)

- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: IIS-UNAM.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Barrett, S. y Fudge, C. (eds.) (1981). *Policy and Action*. Londres: Meuthen.
- Benavides, T. y Leño, A. (2018). Rol del Estado en los procesos de urbanización periféricas de las ciudades colombianas. *Margen revista de trabajo social y ciencias sociales*, 88.
- Bonfiglio, J. I. y Rodríguez Espínola, S. (2015). *Aumento del tráfico de drogas en los barrios, problemas de adicciones severas en las familias y poblaciones en riesgo*. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Barómetro del narcotráfico y las adicciones en la Argentina. Serie del Bicentenario 2010- 2016, N° 1 año 2015 [en línea]. Educa. Disponible en: <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/2015-Obs-Narcotrafico-y-Adicciones-Boletin-Tematico-I.pdf>
- Bonfiglio, J. I., Vega, J., y Salvia, A. (2018). *Condiciones materiales de vida. Hábitat, pobreza y desigualdad en los hogares urbanos de la Argentina (2010-2017)*. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Edsa Serie Agenda para la Equidad. [en línea]. Disponible en: [http://wadmin.uca.edu.ar/public/20180611/1528731369\\_DOCUMENTO%20ESTADISTICO%20CONDICIONES%20DE%20VIDA\\_HOGARES%20N%C2%B0%20-%202018\\_alta%20def..pdf](http://wadmin.uca.edu.ar/public/20180611/1528731369_DOCUMENTO%20ESTADISTICO%20CONDICIONES%20DE%20VIDA_HOGARES%20N%C2%B0%20-%202018_alta%20def..pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.cepal.org/>
- Clark, E. (2005). The order and simplicity of gentrification: a political challenge”. EN Atkinson, R. y Bridge, G. (org.). *Gentrification in a Global Context: the new urban colonialism*. Oxon: Routledge.
- Clichevsky, N. (1999). *Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración*. Buenos Aires: Conicet/UBA.
- Clichevsky, N. (1975). *El mercado de tierras en áreas de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares. Período 1943-1973*. Buenos Aires: Documentos Centro de Estudios Urbano y Regionales (Ceur), Instituto Torcuato Di Tella.
- Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma Buenos Aires (2018). *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. [en línea]. Disponible en: <http://www.bdigital.cesba.gob.ar/bitstream/handle/123456789/466/Villas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cravino, M.C. (2012). *Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos*. Clacso. [en línea]. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120409121451/gthi2-5.pdf>



- Cravino, M. C. (1998). Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo. *En 1º Congreso virtual de Antropología y Arqueología*.
- Cravino, M.C. (2011). *Structural transformation of slums in Buenos Aires. Session: Slums, ghettos, and the internal periphery of the global urban*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M.C. (2006). *Las villas de la Ciudad. Mercado e informalidad*. 1a edición- Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cuenya, B. (1993) *Programa de radicación e integración de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal*. Municipalidad de Buenos Aires de Buenos Aires: Mimeo.
- Cuenya, B., Fidel, C. y Herzer, H. (coords.) (2004). *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Delamata, G. (2016). Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires. *Revista Derecho & Práxis*, VII 14, 567-587.
- Demoy, B. y Ferme, N. (2013). La construcción de legitimidad en barrios formales e informales: alcances y límites. *En X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Derthick, M. (1972). *New towns in town: Why a Federal Program Failed*. Washington D.C.: The Urban Institute.
- Di Filippo, F. (2009). *Buenos Aires Sin Techo. La Ausencia de políticas de acceso*, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: <https://vdocuments.mx/buenos-aires-sin-techo-la-ausencia-de-politicas-de-acceso.html>
- Di Virgilio, M. M. (2007). *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires*, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (2009). *Censo de Hogares y Población. Villas 31 y 31 bis. Ciudad de Buenos Aires 2009*, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: [http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/villa\\_31\\_y\\_31\\_bis\\_2009\\_abril.pdf](http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/villa_31_y_31_bis_2009_abril.pdf)
- Dirección General de Estadística y Censo de la Ciudad de Buenos Aires (2010). *Población residente en villas de emergencia, asentamientos, y núcleos habitacionales transitorios (NHT). Ciudad de Buenos Aires. Años 1962 – 2010*, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=24206>
- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (2016). *Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires 2015. Condiciones de vida: Vivienda y Hábitat. Informe de resultados 1086*, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=63046>
- Dirección General de Estadística y Censo de la Ciudad de Buenos Aires (2018). *La mortalidad infantil de la Ciudad en el período 2015/2017. Informe de Resultados 1270*, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en:

[https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2018/05/ir\\_2018\\_1270.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2018/05/ir_2018_1270.pdf)

- Dirección General de Estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires (2018). *Promedio de años de escolarización de la población de 25 años y más por sexo según comuna y dominio. Ciudad de Buenos Aires, Años 2010/2017*, [en línea]. Buenos Aires Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=77141>
- Dirección General de Estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires (2018). *Modalidad Común. Nivel Primario. Porcentaje de alumnos repetidores por sector de gestión y comuna. Ciudad de Buenos Aires, Años 2006/2017*, [en línea]. Buenos Aires Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=227>
- Echeverri Restrepo, A. y Orsini, F. (2011). *Informalidad y Urbanismo Social en Medellín* [en línea]. Medellín : Fondo editorial Hermelin. Disponible en: [http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/11900/1/111103\\_RS3\\_AEcheverri\\_%20P%2011-24.pdf](http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/11900/1/111103_RS3_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf)<http://es.scribd.com/doc/82377589/Laboratorio-Medellin-Buenas-Practicas-0511>
- Elmore, R. E. (1978). Organizational Models of Social Program Implementation, Public Policy, Vol.26, No. 2.
- Félix, M. (2011). Neoliberalismos, neodesarrollismos y proyectos contrahegemónicos en Suramérica. *Revista Astrolabio. Nueva época*, 7, pp. 238-265. Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS) / CONICET-UNC.
- Fiori, J., Riley, E., y Ramírez, R. (2001). *Physical Upgrading and Social Integration in of Rio de Janeiro: the Case of Favela Bairro*, [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02513625.2001.10556788>
- Fiori, J. (2014). *Informal City: Design as political engagement*. University College of London. EN Verebes, T. (ed.), *Masterplanning the adaptive city: computational urbanism in the twenty-first century*, London: Routledge
- Giurleo (2012). *La judicialización de las demandas villeras. Justicia, Política y Acción Colectiva en las villas de Buenos Aires*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, UNGS – IDES.
- Glass, R. (1964). *London, Aspects of Change*. Londres: Macgibbon & Kee.
- Gorelik, A. (1994). La ciudad de los negocios. *Punto de Vista*, N° 50.
- Gudynas, E. (2010); El nuevo extractivismo progresista. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. *Revista El Observador*, Año IV, N° 8.
- Harguindeguy, J.B. (2013). “Análisis de las políticas públicas.” Biblioteca Universitaria de editorial tecnos.
- Harvey, D. (1997). *Urbanismo y desigualdad social* . Madrid: Editorial Siglo XXI.
- Harvey, D. (2005). *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.

- Herzer, H. (2008). Acerca de la gentrificación. EN: Herzer, H. *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hill, M. y Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications.
- Hill, M. y Hupe, P. (2004). *The three action levels of governance: re-framing the policy process beyond the stages model*. Rotterdam, Holanda: Erasmus University, Department of Public Administration.
- Hill, M. y Hupe, P. (2006). Analysing policy processes as multiple governance: accountability in social policy. *Policy and Politics*, vol 34 no.3, (557-73).
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2002). *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro, Brasil: IBAM
- Instituto de Investigaciones del Consejo de la Magistratura (2017). *Informe sobre Homicidios Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, [en línea]. Buenos Aires Disponible en: <http://www.consejomagistratura.gov.ar/instituto/2017/caba/caba2017.pdf>
- Jauri, N. (2011). *La política de radicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires y la experiencia de los residentes de la villa del Bajo Flores frente a los procesos de relocalización in situ*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales, UBA. Buenos Aires
- Jauri, N. (2011). Las villas de la ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas. *Question Revista Especializada en Periodismo y Comunicación* [en línea] Disponible en : [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/34378/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/34378/Documento_completo.pdf?sequence=1)
- Lefebvre H. (1967). The right to the city. EN E. Kofman y E. Lebas (1996), *Writings on Cities*, London: Blackwell, 63-184.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1987). A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription. *Review of Policy Research*, 6(3), 459-475.
- Lipsky, M. (1996), Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. EN J. Subirats y H.Q. Brugué. *Lecturas de gestión pública*, (pp.279-298). Madrid: Instituto Nacional de Administración pública.
- Makobodski, R. (1971). La provincia de Buenos Aires: análisis y evaluación del proceso del plan urbano. *Revista SIAP*, Vol. 5, N 20.
- Malgalhaes, F. y Di Villarosa, F. (2012). “Urbanización de favelas: lecciones aprendidas en Brasil”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mazmanian, D.A. y Sabatier, P.A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman
- Mesa de Gestión y Planeamiento multidisciplinaria y participativa para la urbanización de las villa 31 y 31 bis. Ley N° 3.343 (2011). *Dictamen de urbanización del Barrio 31 Carlos Mugica*. [en línea]. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/56984701/Dictamen-para-la-Urbanizacion-de-las-Villas-31-y-31-bis>

- Mignaqui, I. y Elguezabal, L. (1997). Reforma del Estado, políticas urbanas y práctica urbanística. Las intervenciones urbanas recientes en Capital Federal: Entre la y la. EN M.H. Herzer (comp.) *Postales urbanas del final del milenio: una construcción de muchos*. Buenos Aires: Ciudad editorial.
- Murillo F., Díaz, S. y Snitcofsky V. (2012). El derecho a la Ciudad como proyecto urbano? Lecciones de historias barriales en áreas segregadas de la metrópoli de Buenos Aires. En XXVI JORNADAS DE INVESTIGACIÓN | VIII ENCUENTRO REGIONAL. Buenos Aires: FADU.
- Navatta, Jimena Laura (2018). *La Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva del modelo de neoextractivismo urbano*. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires. Disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13897/2/TFLACSO-2018JLN.pdf>
- O'Donnell, G. (1975). Reflexiones sobre las tendencias gerenciales de cambio en el estado burocrático-autoritario. Documento cedes/G.E. Clacso N 1
- O'Toole, L.J. Jr. (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: an assessment of the field. *Journal of Public Policy*, vol 6, no 2: 181–210.
- Observatorio Ciudades Inclusivas (2011). *Medellín, Colombia: Proyecto Urbano Integral zona Nororiental*, [en línea]. Disponible en [http://www.uclgcisdp.org/sites/default/files/Medell%C3%ADn\\_2010\\_es\\_FINAL.pdf](http://www.uclgcisdp.org/sites/default/files/Medell%C3%ADn_2010_es_FINAL.pdf)
- Observatorio de Ciudades Inclusivas (2005). *Belo Horizonte, Brasil. Programa Villa Viva- Aglomerado da Serra (favela de la Sierra)*, [en línea]. Belo Horizonte. Disponible en : [https://www.uclgcisdp.org/sites/default/files/Belo%20Horizonte\\_2010\\_es\\_final.pdf](https://www.uclgcisdp.org/sites/default/files/Belo%20Horizonte_2010_es_final.pdf)
- ONU HABITAT (2009). *Informe mundial sobre asentamientos humanos*, [en línea]. Disponible en: <http://mirror.unhabitat.org/documents/GRHS09/K0952834s.pdf>
- Ostrom, E. (1999). Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. En P.A. Sabatier, *Theories of the policy process* (pp. 35–71). Boulder, CO: Westview Press.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, [en línea]. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Oszlak, O. (1997). *Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? Reforma y Democracia*, [en línea]. Caracas: CLAD, No. 9, Oct.1997. Disponible en : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040068.pdf>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, (número 4), pp. 99-128. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>

- Oszlak, O. (2017). *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. (2a Edición ampliada) Saenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Poveda Burgos, G., Suraty Molestina, M., Ponce Orellana, F. y Avilés Almeida, P. (2015). Responsabilidad social de planes de desarrollo para vivienda popular en Ecuador como solución habitacional emergente. En *1er Congreso Internacional Online Filosofía de la Sustentabilidad de Vivienda Tradicional "Transformando comunidades hacia el desarrollo local*. San Luis de Potosí: Facultad del Hábitat de la Universidad Autónoma de San Luis de Potosí.
- Pressman, J.L. y Wildavsky, A. (1984). *Implementation* (3rd ed). Berkeley: University of California Press.
- Przeworki, A. (1984). Teoría sociológica y el estudio de la población: reflexiones sobre el trabajo de la Comisión y Desarrollo de CLACSO. En: W. Mertens, A. Przeworski, H. Zemelman y M. Mora, *Reflexiones teórico-metodológicas sobre investigaciones de población*. México: El Colegio de México.
- Ratier, H. (1975). *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Ratier, H. (1984). En torno a la identidad social villera. En *Simposio Flacso*. Buenos Aires: Flacso..
- Rojo Mendoza, F. (2016). *La gentrificación en los estudios urbanos: una exploración sobre la producción académica de las ciudades*, [en línea]. San Pablo: Cad. Metrop. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n37/2236-9996-cm-18-37-0697.pdf>
- Quinchía Roldán, S. M. (2012), Urbanismo social: del discurso a la espacialización del concepto. Caso Medellín – Colombia. En 9ª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Huellas e incertidumbres en los procesos de desarrollo territorial. (pp 8). Tucumán.
- Ripley, R.B. y Franklin, G.A. (1982) *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Roviralta, P. (2017). Urbanización de Villas sin una política habitacional” Fundación Tejido Urbano. [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: <http://tejido.prosumia.la/urbanizacion-de-villas-sin-una-politica-habitacional/>
- Roviralta, P. (2017). *Panorama del déficit habitacional CABA* .Manuscrito no publicado. Fundación Tejido Urbano, Buenos Aires.
- Salas Serrano, J. (2006). Sin habitabilidad básica no hay desarrollo humano posible. EN AYUNTAMIENTO DE MADRID, (2006). *Pobres en ciudades pobres. Vivienda, transporte y planificación urbana*. (pp.59) Madrid: Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales. Madrid. Pág.59
- Scharpf, F.W. (1978). Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives. EN K.I. Hanf and F.W. Scharpf (eds), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* (pp. 345–70). London: Sage.
- Secretaria de Hábitat e Inclusión (2013). *De villa a barrio*, [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/de\\_villa\\_a\\_barrio.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/de_villa_a_barrio.pdf)

- Secretaría de Integración Social y Urbana (2018). *Informe sobre la Verificación Técnica de la Vivienda (VTV)*. Trabajo presentado en la Legislatura Porteña, Buenos Aires, Argentina.
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Soja, E. (1993) Geografías pos-modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica. Río de Janeiro: Editorial Zahar.
- Suárez, A. L. y Léopore, E. (2014). Las villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires. En A. L., Suárez, A., Mitchell y E. Léopore (eds.). *Las villas de la ciudad de Buenos Aires : territorios frágiles de inclusión social*. (pp. 27-55). Buenos Aires : Educa. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/greenstone/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=investigacion&d=villas-emergencia-buenos-aires-suarez>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Torres Tovar, C. A. (2009). *Ciudad informal Colombiana, barrios construidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (UNAL).
- Un Techo para mi país (2013). *Relevamiento de asentamientos informales. Construcción colectiva de la información*. [en línea]. Buenos Aires. Disponible en: [http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos\\_de\\_asentamientos\\_2013\\_BAJA.pdf](http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf)
- Van Gelder, J.L., Cravino, M.C y Ostuni, F.(2013). Movilidad social espacial en los asentamientos informales de Buenos Aires. *R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS* 15 (2). Disponible en: [http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/12248/CONICET\\_Digital\\_Nro.15339\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/12248/CONICET_Digital_Nro.15339_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Van Meter, D. S. y Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework, EN *Administration and Society*.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad: gueto, periferias, Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wacquant, L. (2007). La estigmatización territorial en la edad de la marginalidad avanzada. *Ciências Sociais Unisinos*, 43(3) 193-19943 Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/938/93843301.pdf>
- Yujnovsky, O. (1980). *Factores de demanda y situación habitacional en el Gran Buenos Aires 1947-1970*. CEUR. Documento de trabajo N 7
- Ziccardi Contigiani, A. (1977) Políticas de Vivienda y Movimientos Urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973), Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

#### Portales consultados

- [http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos\\_m.php?id=25](http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos_m.php?id=25)
- <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=219>
- <https://www.legislatura.gov.ar/seccion/versiones-taquigraficas.html>

## Documentos normativos

- Decreto 363/15 de CABA  
[http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/decreto\\_363-15\\_y\\_anexo.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/decreto_363-15_y_anexo.pdf)
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1001/90  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/3460/norma.htm>
- Ley N° 148 de CABA  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html>
- Ley N° 1768 de CABA  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1768.html>
- Ley N° 1770 de CABA  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1770.html>
- Ley N° 2742 de CABA  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2724.html>
- Ley N° 3343 de CABA  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3343.html>
- Ley N° 3947 de CABA  
[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=182861&qu=c&ft=0&cp=&rl=0&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=825352&primera=0&mot\\_toda=&mot\\_frase=comunas&mot\\_alguna=](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=182861&qu=c&ft=0&cp=&rl=0&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=825352&primera=0&mot_toda=&mot_frase=comunas&mot_alguna=)
- Ley N° 5235 de CABA  
<http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5235.html>
- Ley N° 5558 de CABA  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5558.html>
- Ley N° 5733 de CABA  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5733.html>
- Ley N° 5704 de CABA  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5704.html>
- Ley N° 5705 de CABA  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5705.html>
- Ley N° 5798 de CABA  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5798.html>
- Ley N° 5799 de CABA  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5799.html>
- Ley N° 6129 de CABA  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6129.html>
- Resolución 208/2016 de CABA  
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/343733>
- Ordenanza 44873/91  
[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=47119&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=1&im=&ui=0&printi=1&pelikan=1&sezion=&primera=0&mot\\_toda=&mot\\_frase=&mot\\_alguna=&digId=](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=47119&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=1&im=&ui=0&printi=1&pelikan=1&sezion=&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna=&digId=)



## Notas Periodísticas

- <https://www.infobae.com/economia/2018/07/19/como-evoluciono-la-tasa-de-desempleo-en-los-ultimos-35-anos-en-la-argentina/>
- <https://www.lanacion.com.ar/1059347-las-villas-crecen-las-soluciones-fallan>

# SIGLAS

- AABE: Agencia de Administración de Bienes del Estado
- ACIJ: Asociación por la Igualdad y la Justicia
- AGT: Asesoría General Tutelar
- CBAS: Corporación Buenos Aires Sur
- CCP: Comisión Coordinadora Participativa
- CEAPI: Centro de Estudios y Acción por la Igualdad
- CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CESBA: Consejo Económico y Social de Buenos Aires
- DGEYC: Dirección General de Estadísticas y Censos
- EMUI: Ente de Mantenimiento Urbano Integral
- EUT: Equipo de Unidad Territorial
- GCBA: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- IBAM: Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IVC: Instituto de la Vivienda
- LO: Línea Oficial que refiere al límite al frente del terreno
- MBA: Municipalidad de Buenos Aires
- MGP: Mesa de Gestión Participativa
- NHT: Núcleo Habitacional Transitorio
- ONU: Organización de Naciones Unidas
- OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
- PEA: Población Económicamente Activa
- PIRU: Proyecto Integral de Reurbanización
- PRIT: Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios.
- SECISYU: Secretaría de Inclusión Social Y Urbana.
- SSHI: Subsecretaría de Hábitat e Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat.
- SECHI: Secretaría de Hábitat e Inclusión
- UCA: Universidad Católica Argentina
- UGIS: Unidad de Gestión de Intervención Social
- VTV: Verificación Técnica de la Vivienda
- VT: Versión taquigráfica

# Anexo 1 - Guías de entrevistas Entrevista Semiestructura

## Jefe de Gobierno: Horacio Rodríguez Larreta

¿Considera que la Vivienda es un área central de su gobierno?

Este trabajo identifica que durante su gobierno comienzan a darse procesos de urbanización en las villas de la Ciudad. ¿Cuál cree que ha sido el factor o el motivo por el cual con el inicio de su gestión se motorizaron estos procesos?

¿Considera que han habido impedimentos para urbanizar las villas de la ciudad cuando fue Jefe de Gabinete de Mauricio Macri ? ¿Y ahora, se encuentran con dificultades para avanzar? ¿Cuáles? ¿Cómo han logrado sortearlas?

*Información para tener en cuenta para repreguntar :*

El presupuesto destinado a vivienda durante los primeros años de gestión de Mauricio Macri fue bajo<sup>49</sup>, pero en el año 2016 el gasto destinado a vivienda tuvo un salto del 56% real y contempló una suba real del 145% para 2017, elevando su participación al 5,1% del gasto total. Si en el gasto en Vivienda se incluye también el de Promoción y Acción Social destinado a la villa 31 y 31 bis, se observa que la participación en el Presupuesto se eleva a 5,9% en 2017.

Plan de erradicación de MM en 2007 [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/macri-convoca-dialogo-erradicar-villa-31\\_0\\_S18QmeyAFg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/macri-convoca-dialogo-erradicar-villa-31_0_S18QmeyAFg.html)

## Coordinación entre los gobiernos gubernamental

¿Qué efectos ha tenido para la implementación de los procesos de integración socio urbana de las villas la coincidencia de partidos de gobierno a nivel nacional y local?

¿Hubo conflictos a la hora de avanzar en la urbanización de la villa 31 y 31 bis / villa 20 con el gobierno nacional anterior ?

*Para repreguntar :* (terrenos nacionales es uno) Había algún otro? Cuestiones presupuestarias?

## Coordinación entre las distintas áreas de un mismo gobierno

---

<sup>49</sup> Su participación en el total del Presupuesto se redujo prácticamente a la mitad (de 2,9% a 1,6%), mostrando una caída del 14% real (único rubro del gasto que cayó).

De su experiencia en la gestión pública, ¿cómo describiría los procesos de coordinación entre distintos organismos de gobierno en sobre cuestiones multidimensionales como las integraciones socio urbanas?

¿A nivel gestión cuál diría que ha sido un impedimento para el avance en la implementación de los procesos de integración socio urbana?

¿Cómo los ha buscado sortear?

*Información para repreguntar* : Cuando asumió como Jefe de Gobierno redefinió la estructura orgánica funcional dependiente del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por medio del Decreto 363 trasladó al IVC, que recupera el rol protagónico en los procesos de urbanización de villas, y a la Secretaría de Integración Urbana y Social, a la órbita de la Jefatura de Gabinete, con un sustantivo aumento en el presupuesto. ¿A qué se debió ese cambio ?

### Participación Vecinal

¿Qué rol le otorga a la participación vecinal en el proceso de implementación de urbanización de villas?

### Incidencia del sector privado en el proceso de implementación

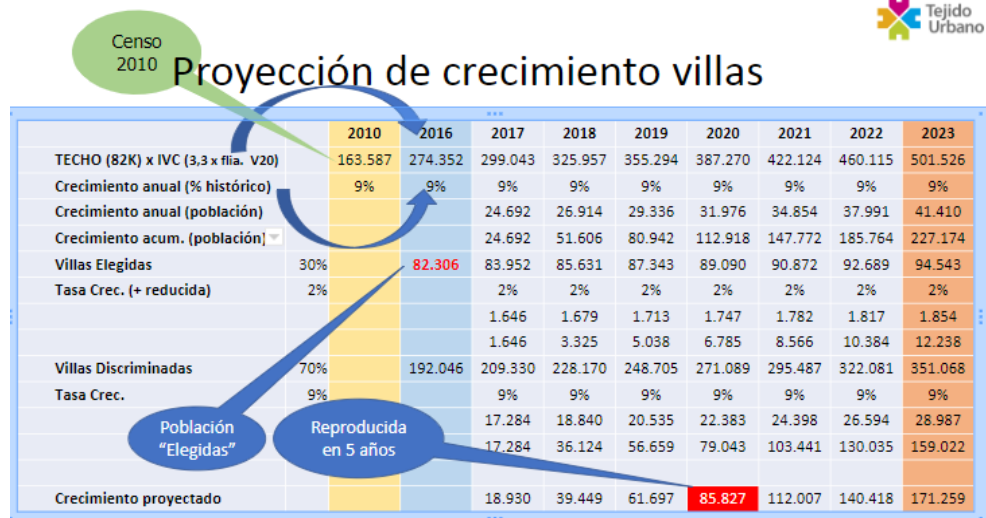
¿Cuál fue el criterio de selección de las 4 villas en las que se ha comenzado el proceso de integración socio urbana?

¿Qué rol le otorga su gobierno a la alianza con el sector privado en lo referido a los procesos de urbanización de villas?

*Información para re preguntar:* De acuerdo a la fundación Tejido Urbano, las estrategias de abordaje selectivo de villas empleadas por parte su gobierno buscan cumplir con todas las necesidades de infraestructura e integración de un 30% de la población que habita en villas para el año 2020. Sin embargo, otro enfoque sería solucionar una necesidad, por ejemplo garantizar cloacas, en la totalidad la población que vive en villas para el 2020, y hacer un gran acuerdo a partir del consenso con todo el arco político, con una política integral y a largo plazo que permita responder gradualmente a las distintas necesidades de todos los afectados.

(El conflicto, de acuerdo a Roviralta, que supone abordar de forma selectiva la cuestión de las villas, es que la población beneficiaria de las políticas de integración socio-urbana en las cuatro villas seleccionadas, que se estima en el orden de los 82.300 personas, equivale a la variación de la población en villas cuando finalice su gobierno. Es decir, terminadas las intervenciones perpetradas por este gobierno, la población habitando en villas será la misma que la que vivía en esta condición cuando las mismas empezaron.

## Gráfico Proyección de crecimiento de la población en villas. Año 2016



Fuente: Tejido Urbano.

### **Secretario de Integración Social y Urbana: Diego Fernández (Villa 31 y 31 bis) y Presidente del IVC: Juan Maqueyra (Villa 20)**

Teniendo en cuenta la continuidad del partido gobernante, cuál cree que ha sido el factor o el motivo por el cual con el inicio de esta gestión se motorizaron estos procesos? Había algún impedimento para avanzar anteriormente sobre las urbanizaciones ? Cuál? Considera que está resuelto?

Cuál diría que fue el principal impedimento para urbanizar las villas de la ciudad. Considera que han logrado sortearlas? Hay algún factor que identifique como facilitador para la implementación de las políticas de integración socio urbana?

Solo Villa 20: El proceso de mejoramiento barrial se ha llevado adelante de forma simultánea con al construcción de las soluciones habitacionales en el barrio papa francisco? Ya se hicieron entrega de algunas viviendas? Cómo se desarrollará la distribución de las viviendas que se generaron en el marco de la construcción de la villa olímpica, la mismas constituyen soluciones habitacionales para las familias de la villa 20?

#### Participación Vecinal

Qué rol le otorga a la participación vecinal en el proceso de implementación de urbanización de villas?

Cómo se han articulado los procesos de participación vecinal en el marco de la integración socio urbana de la villa 20?

Cómo se han estructurado los procesos de participación vecinal en el marco de la implementación de las políticas de integración socio urbana teniendo en cuenta que existía el dictamen de la mesa de participación, pero no una ley sancionada que la actualice?

(Info para tener en cuenta: Algunos actores critican que se avanzó en la implementación de políticas, como la referida al parque en altura en la villa 31 o la construcción del ministerio de educación sin contar con el acuerdo de los vecinos)

Cual es la justificación técnica para que tengan que relocalizarse los vecinos que se habitan actualmente en el bajo autopista.

Información para repreguntar: Los 12 metros de separación entre las casas y la autopista se aplican en el resto de la Ciudad? Sino, porque consideraron que eran tan necesarios en el marco de una urbanización dificultosa y cara como la de la villa 31?

### **Coordinación entre los gobiernos gubernamental**

La villa 31 tenía terrenos nacionales. Cuando se generó el traspaso? de qué forma? supuso una dificultad?

En qué instancias precisaron de la coordinación con el gobierno nacional? qué conflictos o facilidades supuso la misma?

### **Coordinación entre las distintas áreas de un mismo gobierno**

Porqué se creó una secretaría para la integración social y urbana de la villa 31? Porque no se llevó adelante el proceso desde el IVC?

Información para tener en cuenta: Cuando asumió como Jefe de Gobierno HRL redefinió la estructura orgánica funcional dependiente del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por medio del Decreto 363 trasladó al IVC, que recupera el rol protagónico en los procesos de urbanización de villas, y a la Secretaría de Integración Urbana y Social, a la órbita de la Jefatura de Gabinete, con un sustantivo aumento en el presupuesto.

Cómo se han llevado adelante los procesos de coordinación de distintas áreas de gobierno?

Información para tener en cuenta: El enfoque de urbanismo social

### **Incidencia del sector privado en el proceso de implementación**

Cómo persona a cargo del proceso de integración socio urbana, que rol le otorga el sector privado en el marco de los procesos de integración socio urbana? (socio/empleador/parte interesada)

Villa 31: Porque el proyecto dejan grandes terrenos con destino UF, teniendo en cuenta se informó el 24 de septiembre en la Legislatura de la Ciudad que las viviendas nuevas

serán menos de 1.200, lo que llama la atención dado que reconoce la existencia de 7.950 hogares?

Villa 20: Porque el proyecto de la villa olímpica dejó grandes terrenos con destino UF?

Información a tener en cuenta en villa 31: Teniendo en cuenta el altísimo valor de los predios de la villa 31. En el art. 53 del proyecto de ley por medio del cual autoriza que las familias del barrio, que serán las nuevas propietarias, puedan vender su vivienda siempre y cuando demuestren que cuentan con otra solución habitacional definitiva y cancelen el valor total de la hipoteca constituida sobre el inmueble. Por otro lado, se establecen que estos destinos pueden ser modificados, siempre que a) Se resguarde el porcentaje de usos permitidos dispuestos en la Normativa Urbanística establecidos por la presente ley, y b) El comprador abone (tres) veces el valor de la hipoteca por adelantado, en concepto de carga en favor del proceso de re-urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica o para otros procesos análogos de integración social y urbana dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### **Ex Legislador Facundo Di Filippo (ambas sobre todo villa 31)**

#### **Participación Vecinal**

Como legislador estuviste muy involucrado en el proceso de sanción de la ley 3343, y en la posterior creación de la mesa de participación para la urbanización. Con posterioridad a la emisión del dictamen cuál crees que fue el motivo por el que no se avanzó en la urbanización de la villa? porque ahora si?

Encontras muchas discrepancias en lo emitido por el dictamen y la ley actual (6129)? a que las adjudicas?Cuál es la posición que te expresan los vecinos en ese sentido?

Crees que se está llevando un proceso con efectiva participación vecinal?

#### **Coordinación entre los gobiernos gubernamental**

Cuáles eran los conflictos que se encontraron a nivel interjurisdiccional cuando se sancionó la ley 3343? Había posiciones contrapuestas? Es cierto que había un debate referido a si primero se efectuaban las obras o el traspaso de tierras?

Información para re preguntar: Crees que ese fue un escollo importante para avanzar en lo que establecía el dictamen de la 3343?

#### **Coordinación entre las distintas áreas de un mismo gobierno**

Qué relevancia tuvo la participación multidisciplinaria a la hora de avanzar en el dictamen de la 3343?



Observás un proceso de implementación interdisciplinario de las distintas áreas de gobierno?

### **Incidencia del sector privado en el proceso de implementación**

Qué rol crees que tiene el sector privado en los procesos de urbanización e integración socio urbana que se están llevando adelante en las villas de la Ciudad?

Información para tener en cuenta: Teniendo en cuenta el altísimo valor de los predios de la villa 31. No cree que lo establecido en el art. 53 del proyecto de ley por medio del cual autoriza que las familias del barrio, que serán las nuevas propietarias, puedan vender su vivienda siempre y cuando demuestren que cuentan con otra solución habitacional definitiva y cancelen el valor total de la hipoteca constituida sobre el inmueble. Por otro lado, se establecen que estos destinos pueden ser modificados, siempre que a) Se resguarde el porcentaje de usos permitidos dispuestos en la Normativa Urbanística establecidos por la presente ley, y b) El comprador abone (tres) veces el valor de la hipoteca por adelantado, en concepto de carga en favor del proceso de re-urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica o para otros procesos análogos de integración social y urbana dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Porque el proyecto dejan grandes terrenos con destino UF, teniendo en cuenta se informó el 24 de septiembre en la Legislatura de la Ciudad que las viviendas nuevas serán menos de 1.200, lo que llama la atención dado que reconoce la existencia de 7.950 hogares?

Que rol juega en esto la sanción de la ley 6131?

### **Jonatan Baldviezo (Director del Observatorio del Derecho a la Ciudad - ambas)**

#### **Participación Vecinal**

Cómo calificarías los procesos de participación vecinal que se están llevando adelante en los procesos de integración socio urbana de la Ciudad de Buenos Aires?

Particularmente en los casos de la villa 31 y 31 bis y la villa 20.

#### **Coordinación entre los gobiernos gubernamental**

Qué rol le das a la coincidencia de los partidos de gobierno a nivel nacional y local para el avance de los procesos de integración socio urbana?

#### **Coordinación entre las distintas áreas de un mismo gobierno**

Cómo describirías a los procesos de integración socio urbana que tienen lugar en la villa 20 y villa 31 y 31 bis

Para tener en cuenta: procesos que exceden la intervención arquitectónica y cuentan con un despliegue de recursos sociales, que buscan integrar socialmente a los habitantes de las villas.

El observatorio ha sido crítico de la política de “mixtura” de comercios, que se intenta llevar adelante en la ley, avalando el ingreso de comercios de afuera de la villa. Porque?

### **Incidencia del sector privado en el proceso de implementación**

Qué rol crees que tiene el sector privado en los procesos de urbanización e integración socio urbana que se están llevando adelante en las villas de la Ciudad?

Porque el proyecto dejan grandes terrenos con destino UF, teniendo en cuenta se informó el 24 de septiembre en la Legislatura de la Ciudad que las viviendas nuevas serán menos de 1.200, lo que llama la atención dado que reconoce la existencia de 7.950 hogares?

### **Burócratas de ventanilla**

Qué cambios identificas con el inicio de gestión de HRL en los procesos de implementación de integración socio urbana?

### **Participación Vecinal**

Has estado involucrado en procesos de participación vecinal en el marco de la redacción de los proyectos de ley o en los avances de los procesos de implementación de la política? Cómo los describirías, dirías que han sido exitosos? conflictivos?

Cuáles han sido los principales conflictos en el marco de la participación vecinal?

### **Coordinación entre los gobiernos gubernamental**

Has participado o sabido de instancias de coordinación con el gobierno nacional?

### **Coordinación entre las distintas áreas de un mismo gobierno**

Cómo describirías a los procesos de integración socio urbana que tienen lugar en la villa 20 y villa 31 y 31 bis?

Info a tener en cuenta: exceden la intervención arquitectónica y cuentan con un despliegue de recursos sociales, que buscan integrar socialmente a los habitantes de las villas?

Cómo se ha implementada la efectiva coordinación entre distintas áreas de gobierno?  
Hubo dificultades?

Qué cambios ha representado la creación de la Secretaría de integración social y urbana para el proceso de implementación de la integración socio urbana de la villa 31?

Cuando asumió como Jefe de Gobierno HRL redefinió la estructura orgánica funcional dependiente del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por medio del Decreto 363 trasladó al IVC, y a la Secretaría de Integración Urbana y Social, a la órbita de la Jefatura de Gabinete. Qué impacto ha tenido ello en su trabajo?

Porqué se creó una secretaría para la integración social y urbana de la villa 31? Porque no se llevó adelante el proceso desde el IVC?

### **Incidencia del sector privado en el proceso de implementación**

#### **Para villa 31**

Qué opina de lo establecido en el art. 53 del proyecto de ley por medio del cual autoriza que las familias del barrio, que serán las nuevas propietarias, puedan vender su vivienda siempre y cuando demuestren que cuentan con otra solución habitacional definitiva y cancelen el valor total de la hipoteca constituida sobre el inmueble. Por otro lado, se establecen que estos destinos pueden ser modificados, siempre que a) Se resguarde el porcentaje de usos permitidos dispuestos en la Normativa Urbanística establecidos por la presente ley, y b) El comprador abone (tres) veces el valor de la hipoteca por adelantado, en concepto de carga en favor del proceso de re-urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica o para otros procesos análogos de integración social y urbana dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Porque el proyecto deja grandes terrenos con destino UF, teniendo en cuenta se informó el 24 de septiembre en la Legislatura de la Ciudad que las viviendas nuevas serán menos de 1.200, lo que llama la atención dado que reconoce la existencia de 7.950 hogares?

#### **Para villa 20**

Porque el proyecto de la villa olímpica dejó grandes terrenos con destino UF?

Qué rol le otorga el sector privado en el marco de los procesos de integración socio urbana? (socio/empleador/parte interesada)

Uno de los reclamos que se dieron en el marco de la sanción de la ley de la villa 20 fue el de que las obras se den de forma simultánea entre las nuevas viviendas en el barrio papa francisco y las de los terrenos de la villa 20. Eso ocurrió de esa forma, en qué medida?

### **Referentes barriales**

Hace cuántos años que vivís en el barrio?

Notas cambios en las políticas que el gobierno de la Ciudad ha implementado en el barrio?

### **Participación Vecinal**

Cómo han sido los procesos de participación en el marco de la sanción de las leyes de integración socio urbana ? Participaste de alguno?

Cómo funcionaban?Supiste de algún vecino o vos mismos tuviste alguna posición opuesta a lo que planteaban los funcionarios del goba? Cómo se resolvieron?

### **Coordinación entre las distintas áreas de un mismo gobierno**

La intervención del gobierno en el barrio se lleva adelante desde distintos organismos? o son todos del IVC/ SECISYU? Cómo era anteriormente? Sufriste o sabes de alguien que haya sufrido algún problema porque algunos temas solo los resuelve un área del gobierno y otra no?

Creés que se está implementando una política sólo desde lo urbano o también hay políticas que buscan la integración social de los vecinos, desde escuelas, cesac, posibilidades de empleo etc?

### **Incidencia del sector privado en el proceso de implementación**

Tenés algún miedo de que aumenten los precios y tengas que irte a vivir a otro lado?

Te hicieron ofertas para comprarte te casa?