

¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015

Denise Brikman

Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires.
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, e Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina
E-mail: denisebrikman@gmail.com

Fecha de recepción: 11 de abril de 2016

Aceptación final del artículo: 14 de septiembre de 2016

El siguiente trabajo busca analizar el accionar de los organismos encargados de desarrollar las políticas públicas en las villas de CABA, durante el período 2011-2015. Mediante la descripción de las propuestas y planes llevados a cabo por los organismos competentes buscaremos develar el discurso estatal que las sustenta y contrastarlo con las prácticas estatales concretas.

En primer lugar, se tratará de esbozar cómo se han ido transformando las instituciones competentes hasta conformar el organigrama del período 2011-2015. En segundo lugar, se buscará describir el proceso de surgimiento de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) y la conformación de un nuevo modelo de gestión, desde un análisis del discurso estatal. Por último, trataremos de contrastar dicho discurso con los programas desarrollados, las obras públicas y el presupuesto destinado, con el fin de observar las contradicciones y puntos de encuentro entre el discurso y la práctica.

Se tratará de aportar a la comprensión de las políticas de urbanización desarrolladas en la CABA durante los últimos años, sus actores principales y los alcances y limitaciones de los programas y líneas de acción desarrollados.

Palabras clave: *políticas de urbanización de villas, informalidad, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Modelo de gestión*

Social Management of Habitat? The politics of "PRO" in slums of Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

To begin with, we will try to show what sort of transformations of the related institutions took place during the period 2011-2015. Then we will aim to describe the process of emergence of the Habitat and Inclusion Secretary (Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) and the conformation of a new model of management. Finally, we will contrast the official discourse with the actual programs, public works, and

designated budget, searching for contradictions and encounter points between words and practice.

We will aim to contribute to the comprehension of urbanization policies in the latest years, their main actors, scopes and limitations of the developed programs and lines of action.

Key words: *urbanization policies, informality, Buenos Aires City, Management model.*

Introducción

El objetivo de este trabajo¹ es describir y analizar el accionar de los organismos encargados de desarrollar las políticas públicas en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), desde el 2011 a 2015. Periodo que inicia con la segunda gestión del PRO² en la Ciudad en el 2012, y se caracteriza por la creación de la Secretaria de Hábitat e Inclusión -SECHI-, considerado un actor fundamental en la política de villas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As (GCBA). A partir de una descripción de las propuestas y políticas anunciadas trataremos de rastrear qué organismos intervienen y analizar su discurso, detectando las contradicciones y puntos de consenso. Posteriormente identificaremos de qué manera dichos discursos se materializan en acciones concretas, en prácticas estatales.

Para ellos, se empleó una estrategia metodológica cualitativa, que combina fuentes primarias y secundarias, permitiendo el dialogo entre los relatos de los empleados, funcionarios públicos de los organismos³, el discurso oficial recogido de documentos y portales oficiales y las practicas efectivizadas.

El análisis de los discursos se trabajará en tres niveles: I. Discursos oficiales presentes en materiales de difusión que permiten reconstruir la concepción de la política en términos programáticos. II. Relatos de funcionarios públicos que visibilizan modalidades de proyección y ejecución de las políticas III. Testimonios

¹ Este artículo parte de una investigación en curso que busca analizar las intervenciones orientadas a la urbanización de villas desde el 2007 a la actualidad, haciendo foco en Villa 15-Ciudad Oculta, teniendo en cuenta los actores involucrados (sociales y estatales), sus lógicas de actuación, y los impactos de estas intervenciones en torno a la segregación socio-espacial.

² El PRO llega a la jefatura del Gobierno de la CABA en 2007 de la mano de Mauricio Macri, que es reelegido como jefe de gobierno en el 2011.

³ Mediante entrevistas en profundidad. La cantidad de entrevistas realizadas estuvo sujeta a los requerimientos de información necesarios para describir las políticas desplegadas y tener una visión global de la intervención de los distintos organismos.

de empleados de los organismos competentes que permiten el análisis discursivo de quienes ejecutan e implementan la política en el territorio⁴.

Si bien reconocemos que la política pública se co-construye entre diversos actores, consideramos que el Estado juega un rol fundamental debido a su incidencia en los procesos de producción de la Ciudad. En este artículo la mirada se centrará en los discursos y acciones del Estado, reconociendo que para comprender cabalmente estos procesos es necesario integrar la mirada de otros actores en el territorio⁵.

Para comprender los discursos y acciones del Estado debemos entender que el mismo no es un instrumento monolítico sino una relación social, que condensa relaciones de fuerza (Sousa Santos, 2003). Analizar las políticas de urbanización nos permitirá develar las posiciones hegemónicas del Estado, teniendo en cuenta las tensiones que pueden existir entre las instituciones estatales (Oszlak y O'donnell, 1976). Como sostiene Thwaites Rey (2007) es necesario analizar las relaciones de fuerza que se dan en el Estado, entendiéndolo, por un lado, como el espacio donde se realiza la unidad de las clases dirigentes y a la vez, como una compleja red de instituciones y organismos que construyen el consenso para la reproducción del sistema.

Cuando hablamos de políticas de urbanización nos referimos a las diversas intervenciones del Estado sobre la ciudad integrando distintos niveles -lo físico, lo social y lo institucional- con el fin de mejorar las condiciones urbano-habitacionales (Bettatis, 2012). A grandes rasgos, están orientadas a solucionar los problemas de la informalidad⁶. Clichevsky (2003) propone distintos tipos: las que tienen como objetivo la *regularización dominial*, es decir la tenencia de la tierra; y las que se orientan al mejoramiento *urbano-ambiental* de los barrios, y las políticas integrales que articulan las anteriores. A la tipología anterior, Fernandes (2008) suma la regularización social, a través de programas de generación de empleo y

⁴ Por funcionarios entenderemos a aquellos que actúan con cierto nivel de jerarquía y que ocupan roles de dirección/coordinación en dichas instituciones. En cambio, empleados serán aquellos que ocupan roles de menor nivel jerárquico.

⁵ Este artículo es parte del proceso de producción de la tesis de Maestría donde se abordan las políticas de urbanización de villas mediante el análisis de los discursos, acciones y estrategias desplegadas por los distintos actores intervinientes, las instituciones Estatales como los actores sociales.

⁶ Siguiendo a Clichevsky (2000) la informalidad puede ser entendida desde dos dimensiones: debido a la falta de títulos de propiedad, aspecto dominial, y, en segundo lugar, la informalidad desde el punto de vista urbano-ambiental, es decir, territorios que no poseen las características adecuadas a las normativas urbanas (terrenos inundables, difícil acceso, falta de servicios primarios, cercanía con basurales, etc.).

renta. Las diversas formas de intervención varían según los objetivos, los costos, la visibilidad, el apoyo de los organismos internacionales, la acción de los actores sociales, etc. A la vez, las políticas de regularización son acompañadas por políticas de mejoramiento y de producción de vivienda nueva.

Diversos autores (Torres, 2006; Oszlak, 1991; Bettatis, 2012; Lekerman, 2005; Arqueros et. al., 2011) han analizado el surgimiento de las villas en Argentina y han indagado las diferentes intervenciones estatales en dichos territorios y poblaciones. Podemos distinguir tres momentos -que se superponen y dialogan entre sí-: políticas de erradicación, que priman desde el surgimiento de las villas hasta el fin de la dictadura (1950-1983); políticas de radicación desde la vuelta de la democracia hasta la década del 90, con la ordenanza 39.753⁷ como hito que establece el derecho de la población villera a permanecer en su territorio; y políticas de urbanización durante las últimas décadas a partir de la sanción de la ordenanza 44.873 en 1991, la cual incorpora a las villas en la zonificación del Plan Urbano -con la denominación U31-, y la Ley 148, que declara como prioritaria la atención de la problemática de las villas. El análisis de las políticas desarrolladas por el GCBA en villas desde el 2011, se ubica en el último de los momentos descriptos. En ese marco, algunos autores (Bettatis, 2012) y organizaciones sociales, comienzan a hablar de políticas de re-urbanización dándole reconocimiento a los procesos previos realizados por los habitantes.

1. El discurso, lo que se construye y se deja ver

1.1 Estructura y Funciones

En 1998, se dicta la Ley 148, sentando las bases para la creación del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT) buscando promover la integración de las villas con el resto de la Ciudad, a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV).

En el 2000, la Ley 470 crea la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), una sociedad del Estado, con el fin de urbanización los asentamientos informales de la zona sur. Previo al 2003, la CMV fue el organismo responsable de desarrollar las políticas públicas de vivienda, incluyendo la urbanización de villas. En el 2003, mediante la

⁷ La cual plantea las principales pautas del Programa de Radicación y Solución Integral de Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios.

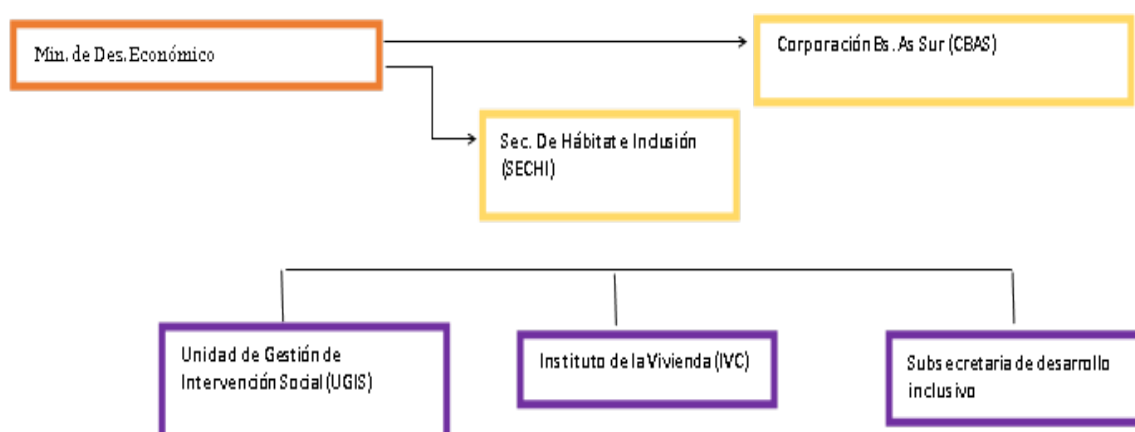
Ley 1251, dicho organismo es reemplazado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

Hasta el 2007, el IVC será el encargado de planificar y ejecutar todas las políticas relacionadas a la problemática de la vivienda, inclusive en las villas mediante el PRIT. Desde entonces, con el inicio de la gestión del PRO, la política habitacional sufre transformaciones relacionadas con la aparición de nuevas instituciones. Se crea la UGIS (Unidad de Gestión e Intervención Social), con las tareas de mantenimiento y solución de situaciones de emergencia en villas, y el Programa PROSUR Hábitat -dentro de la CBAS-, organismos que llevarán a cabo las funciones del IVC en las villas.

Entre el 2011 y el 2015 dos ministerios se encargarán de la política habitacional en CABA: el Ministerio de Desarrollo Urbano y el Ministerio de Desarrollo Económico. Sólo el último tendrá competencias en vivienda social y ciudad informal, conteniendo a la SECHI (Secretaría de Hábitat e Inclusión) y otros organismos.

En el 2011 se crea la SECHI, encargado de la urbanización e inclusión social de las villas. Su creación marca un punto de inflexión en la política villera, introduciendo nuevos elementos, en principio discursivos. Subsumirá bajo su órbita a las instituciones preexistentes: IVC y UGIS, mientras la CBAS seguirá siendo independiente. Se suma la Subsecretaría de Desarrollo Inclusivo para *diseñar políticas, programas y proyectos para la integración de las villas.*⁸

Cuadro 1: Organigrama del GCBA.



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por Ministerio público tutelar (2014).

⁸ Documento de Trabajo N° 19, Asesoría Tutelar, Ministerio Público Tutelar de la CABA.

Retomaremos tres ideas centrales que aparecen en los materiales oficiales expresando la perspectiva de la política: el despliegue de políticas integrales, el rol de la SECHI como coordinador de la política, y la voluntad de reducir la desigualdad entre el norte y el sur.

Discursivamente, retomando documentos oficiales, la SECHI tiene como objetivo *diseñar y supervisar la implementación de las políticas, estrategias y acciones vinculadas a la regularización y urbanización de las villas, núcleos habitacionales transitorios (NHT) y asentamientos informales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*⁹. Se encargará de coordinar las acciones realizadas por las diversas áreas de gobierno, con el fin de desarrollar una acción integral mediante proyectos de urbanización (ordenamiento del suelo y dotación de servicios básicos), urbanismo social y proyectos sociales, culturales, deportivos, etc.¹⁰.

Si bien formalmente los anteriores son los objetivos y funciones, en los discursos de quienes llevan a cabo las políticas se expresan contradicciones: “La secretaría sólo tiene competencia sobre el espacio público. Hacemos canchas, plazas, tendido cloacal y pluvial, trama urbana” (Funcionario/a SECHI, 2015). “La SECHI hace obra pública, sólo en los pasillos.” (Empleado/a, Portal Inclusivo, 2016).

En estos relatos, es claro el rol de la intervención en el espacio público, relegando otro tipo de acciones asociadas a servicios o mejoramiento de vivienda, necesario para el desarrollo de una política integral. Podríamos pensar que los otros organismos desempeñar dichas tareas, y la SECHI cumple un rol articulador, pero no es lo que sucede. Si bien en los papeles la Secretaría surge con dicho rol, en los discursos hay un enorme desconocimiento de las tareas de los otros organismos: “Hay varias instituciones. Esta el IVC, el MDU, PROSUR...pero cada uno tiene delimitado muy bien lo que tiene que hacer. Que hace cada uno no sé muy bien.” (Funcionario/a SECHI, 2015).

Algo similar sucede con los empleados:

De la SECHI dependía la UGIS, dependía el IVC, Corporación. Solo en términos formales contenía a los otros organismos, en términos de organigrama, en términos reales no. Por la histórica de cada uno, cuestiones política y falta de espacios de coordinación, cada

⁹ Información obtenida del Decreto 660/11.

¹⁰ Información obtenida de SECHI (2015) De Villa a Barrio; SECHI (2015) Proyecto Urbano Integral, un nuevo modelo de gestión.

institución interviene en los territorios desarticuladamente y cuando hay que coordinar cada uno tiene sus tiempos y obligaciones (Empleado/a Portal Inclusivo, UTIU, 2016).

Analizando algunas tareas y funciones del IVC y CBAS hay informaciones diferentes. Para los funcionarios la regularización dominial le compete al IVC, en cambio, para los empleados, a la CBAS. Estos últimos, desconocen al IVC como organismo que intervenga en villas, sosteniendo que actúa sólo en la ciudad formal.

Podríamos pensar que las contradicciones entre los discursos oficiales, de empleados, y funcionarios, puede tener relación con la multiplicidad de organismos competentes, profundizada desde el 2011 con la creación de la SECHI, la descentralización de funciones del IVC y la consolidación de la UGIS y la CBAS como organismos de peso en la política en villas. La fragmentación, desarticulación y multiplicidad de instituciones con competencias similares generó vacíos de acción, como en el caso de la regularización dominial o el mejoramiento y construcción de vivienda a gran escala.

Como ya mencionamos, la Secretaria surge con la premisa de la existencia de desigualdades entre el norte y sur, y *de barreras urbanas que potencian la segregación*. Por ello, se propone montar instituciones abocadas a reducir estas desigualdades. Dichas instituciones, “orientan sus políticas a la inclusión, buscando construir un modelo de intervención urbana integral que permita disminuir la segregación que existe entre la ciudad formal y la informal” (Informe UTIU, 2014). Dicho elemento, no aparece con centralidad en los discursos ni de los funcionarios ni empleados, aunque es posible rastrearlo en la idea de “conectar la ciudad formal con la informal”. Si hay coincidencias, en el rol central que tendrá la noción de inclusión en la política de la SECHI.

A la vez, en los discursos de los empleados de los portales se observa cierto cuestionamiento a concebir las intervenciones de los últimos años como integrales: “La urbanización es muy complejo, porque urbanizar no es dar vivienda, es hacer un proceso integral. Pero tampoco es tirar línea de cloaca y luz, es accesibilidad, que los bondis pasen y respeten la frecuencia, lo que es viabilidad, lo que es espacio público, vivienda, es integrar. ¡No es solo hacer canchita, es todo!” (Empleado/a, Portal Inclusivo, 2016).

En síntesis, si bien la SECHI surge con objetivos amplios en los relatos es posible detectar que no todos los objetivos están jerarquizados de igual manera y, en algunos casos, se desconocen totalmente, como el de promover el acceso a la vivienda. Podríamos sostener que en el nivel del discurso formal se visualiza una política integral con una concepción del problema de las villas con múltiples aristas, que en los discursos de los funcionarios y empleados entra en tensión.

1.2 El bagaje ideológico de la política: conceptos nodales

La creación de la SECHI, y las políticas desplegadas en los años subsiguientes, incorpora a la política pública conceptos novedosos, aglutinados en la noción de Gestión Social del Hábitat.

Se estructura un discurso novedoso en las políticas de urbanización anclado en un bagaje de conceptos específicos: gestión social, urbanismo social, inclusión, gestión comunitaria, consenso, entre otros. A la vez, se podrían trazar puntos de contacto con otras experiencias nacionales (Rosario Hábitat) y Latinoamericanas (Colombia-Medellín, Brasil-políticas en favelas). En palabras de sus funcionarios “La intervención de la secretaria se basa sobre 3 pilares, y miramos como horizonte el caso de Medellín en Colombia.” (Funcionario/a SECHI, 2015).

La noción central, en los materiales de la Secretaría y en los discursos, es la Gestión Social del Hábitat, entendida como la integración de tres modos de actuación - gestión pública integral, gestión comunitaria y gestión asociada- y tres pilares de la política pública: presencia territorial, urbanismo social, inclusión.

En relación a la presencia territorial, se crean Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU). Demarcaciones territoriales que abarcan un sector marginado (villa, complejo, NHT) y barrios formales linderos, para trabajar la conexión y la integración.

Cada una de estas UTIUS posee uno o más oficinas descentralizadas de la SECHI, llamadas Portales Inclusivos. Actualmente existen 7 UTIU en la CABA¹¹.

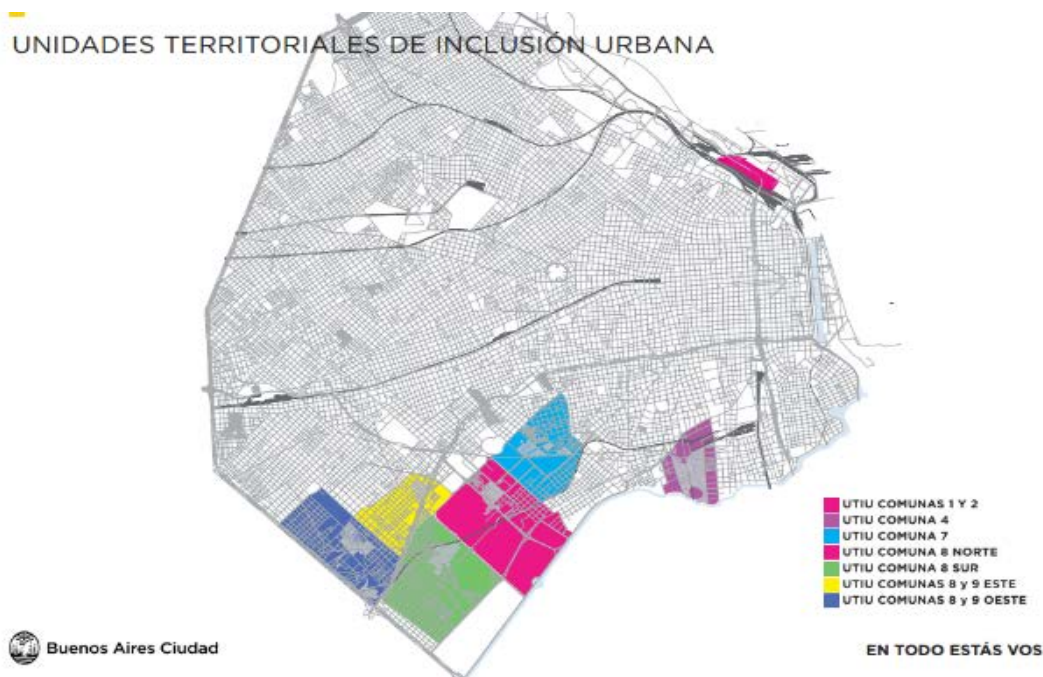
¹¹• UTIU Comunas 1 y 2: calle 4, vías del Ferrocarril General

San Martín, calle 9, avenidas Presidente Ramón S. Castilloy Gendarmería Nacional. Villa 31 y 31 bis.

• UTIU Comuna 4: Riachuelo, calle Agustín Magaldi, Avenida Amancio Alcorta y Pepirí. Barrio comandante tomas Espora y villa 21-24

• UTIU Comuna 7: avenidas Castañares, Lafuente, vías del ferrocarril Belgrano Sur, avenida del Barco Centenera. Barrios Presidente Rivadavia I y II, Presidente Illia, Juan XXII, sector bonorino (ex villa 1-11-14), sector polideportivo (ex villa 1-11-14), villa 1-11-14, villa 13 bis, Barrio charrúa (ex villa 12).

Cuadro 2: Unidades Territoriales de Inclusión Urbana.



Fuente: Informe SECHI (2015). GCBA.

Los portales inclusivos son los encargados de materializar la Gestión Social del Hábitat, mediante el diálogo y la búsqueda de consenso con el barrio.

Entre los funcionarios y empleados hay consenso sobre que los portales son “la llegada al barrio del Estado”: “Se genera un diálogo con el vecino, un lazo de confianza, eso es lo más importante. Pensá que son territorios excluidos, donde antes el Estado ni existía, y esa es la primera vez que hay una oficina del estado en su barrio a donde reclamarle, acercarse” (Funcionario/a SECHI, 2015).

Si bien según documentos oficiales¹² cada UTIU debería poseer un Proyecto Urbano Integral (PUI)-orientado a la coordinación institucional, la promoción de la

- UTIU Comuna 8 Norte: Avenidas Castañares, Lafuente, 27 de Febrero y Escalada. barrios municipales Villa Soldati, Calaza, Los Pinos, Esperanza y Ramón Carrillo I y II; Villa 3 Barrio Fátima, Villa de Los Piletones y Calacita
- UTIU Comuna 8 Sur: Autopista Teniente General Luis Dellepiane, avenidas Castañares, Escalada y Coronel Roca, calle Guaminí. Barrios municipales General Savio, Ingeniero Mascías y Almirante Brown, Villa 20 y Villa 16.
- UTIU Comunas 8 y 9 Este: avenidas Eva Perón, San Juan, bautista de la Salle, Asturias y Castañares, Autopista Teniente General Luis Dellepiane y calle Murguiondo. Cildañez, Nágera, Cardenal Copello, Juan José Castro y Cardenal Samoré y Villa 6
- UTIU Comuna 8 y 9 Oeste: avenidas General Paz y Directorio, calle Murguiondo y Autopista Teniente General Luis Dellepiane. Barrios municipales Manuel Dorrego y Comandante Luis Piedrabuena y villas 15,17 y 19. Esta última fue urbanizada hace pocos años y es el actual Barrio INTA.

¹² Por ejemplo, presentes en el Informe del Mauricio Macri; Daniel Chain ; Francisco Cabrera (2014) Unidades territoriales de inclusión urbana. Indicadores y acciones para la integración de la Ciudad.

participación y generación de consenso y el mejoramiento y creación de la infraestructura urbana, espacios públicos, vías de acceso y circulación y saneamiento-, en la práctica los trabajadores de los portales desconocen la existencia de un PUI y planifican las obras mediante proyecciones anuales. A pesar de ello, a marzo de 2016 no tenían claro cuál sería el presupuesto asignado para emprender las obras de ese año.

El segundo pilar es el Urbanismo Social. Según los documentos oficiales se trata del mejoramiento físico de las villas al servicio de las personas¹³. Según los funcionarios y empleados es “asegurar y generar el consenso en torno a las obras. Esto influye en que después las obras se mantengan en el tiempo. Hacemos por ejemplo talleres de concientización de buenos usos” (Funcionario/a, SECHI, 2015). A la vez, la idea del urbanismo social está relacionado con generar mesas de participación en relación a proyectos de los territorios “El urbanismo social es esto, es parte de las mesas participativas, de consultarle al barrio, es decir, necesitamos la aprobación del barrio para hacer cualquier obra. En las mesas participativas se explica cuándo va a empezar, cuánto va a tardar, generalidades.” (Empleado/a, Portal Inclusivo, 2016).

Esta noción de urbanismo social nos hace pensar si la búsqueda de consenso y aval de las obras es suficiente, o si es necesario generar mecanismos para que los vecinos sean parte de la construcción de la política y puedan influir en su diseño y desarrollo.

Por último, el tercer pilar es la Inclusión, generada mediante diversos programas que fomenten la participación: Mujer y Hábitat, Deporte, Ciudadanía y Convivencia, Fortalecimiento de las OSB (organizaciones sociales de base) y Cultura Viva Comunitaria.

En relación a la incorporación de la participación como un elemento fundamental de la política, según Murillo (2008) es el mismo Banco Mundial el que promueve su uso, con el fin de legitimar sus políticas públicas. Siguiendo a la autora, lo que está implícito en estas estrategias es la voluntad de interpelar ideológicamente a estos grupos, buscando fortalecer las instituciones.

Ministerio de Desarrollo urbano-secretaría de Planeamiento, Ministerio de desarrollo económico-Secretaría de Hábitat e inclusión.

¹³ El arte como llave de acceso. Transformación de la Cancha del Fondo. El corazón de Ciudad Oculta. Informe realizado por la SECHI.

Vemos como lo planteado por la autora está en sintonía con la idea de participación, inclusión y gestión social que plantean los funcionarios y empleados de la Secretaría.

Lo que se busca mediante el despliegue de “programas de inclusión” es acompañar las obras realizadas. Por ejemplo, “Nosotros en el marco de esas obras, o futuras obras, lo que hacemos es tratar de que nuestra participación sea a través de actividades inclusivas, deportivas, actividades culturales” (Empleado/a, Portal Inclusivo, 2016).

Lo anterior pone de manifiesto la idea de participación, podríamos decir utilitaria, que tiene la SECHI. Sirve para generar aceptación de las obras realizadas. Pero, ¿participar podría ser más que eso? ¿A quién beneficia esta participación? Retomando a Arqueros Mejica, Gil y de Anso y Zapata (2011), participar es que los actores sociales sean parte de los procesos que los afectan y tengan un rol activo en la toma de decisión. Lo que nos muestran los discursos de los empleados y funcionarios de la SECHI es que la participación juega un rol distinto en este proceso, más relacionada con brindar información y con el consenso de las obras que con la idea de que los propios afectados piensen y diseñen las políticas.

Si bien los materiales informativos y lo que se muestra públicamente le otorga centralidad a la participación y al rol de los habitantes, al ahondar en los discursos y deconstruir el significado de estas palabras, observamos que se utilizan al servicio propio como modo de legitimación.

Por último, podríamos pensar que se retoman conceptos utilizados por organizaciones de la sociedad civil, reconfigurándolos e integrándolos al discurso público. Históricamente los movimientos sociales pelearon por integrar los procesos de diseño, desarrollo e implementación de las políticas, utilizando nociones como la Producción Social del Hábitat (PSH). ¿Las definiciones que tiene el Estado, que se plasman en las prácticas, sobre la Gestión Social del Hábitat (con una similitud llamativa con la PSH) o participación diside con las concepciones de los actores sociales y sus demandas históricas?

3. Prácticas estatales, una mirada sobre los Programas, las obras y el presupuesto.

Para contrastar lo manifestado discursivamente con lo efectivamente realizado en las villas de la Ciudad, analizaremos distintas dimensiones de la acción concreta: los programas, las obras desarrolladas y el presupuesto.

3.1 Programas

Es interesante poder cotejar como los discursos antes descriptos se manifiestan, o no, en determinados programas, que deberían operacionalizar los objetivos y líneas de intervención.

Cuadro 3: Organismos y Programas de la Política hacia las Villas de CABA, 2011-2015.

Organismo	Programa
IVC	PRIT
CBAS	PROSUR Hábitat
UGIS	Programa Intervención social en Villas y NHT
SECHI	Programas de Hábitat e Inclusión Social
SECHI	Programa Mejoramiento de Villas (Villas 31 y 31 bis)

Fuente: elaboración propia en base a ACIJ (2014), Ministerio público tutelar (2014), portal del GCBA.

El IVC coordina el PRIT creado para regularizar (urbana y dominial) las villas y NHT. Hasta el 2007, sobre todo en la gestión de Ibarra, dicho programa estructuraba la intervención en villas en la Ciudad. Con la llegada de Macri al gobierno, se inicia un proceso de desfinanciamiento del programa, que se intensifica con la creación de la SECHI, culminando con un presupuesto nulo en el 2015 (935.000 pesos)¹⁴. Como ya hemos analizado en los discursos, hay un enorme desconocimiento sobre el funcionamiento del mismo, a punto tal, de afirmar que el IVC no desarrolla políticas en villas¹⁵.

¹⁴ Datos obtenidos de ACIJ. (2014). El derecho a la vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 en la ciudad de buenos aires. En <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/INFORME-ACIJ-El-derecho-a-la-vivienda-en-el-proyecto-de-presupuesto-2015.pdf>

¹⁵ Al hablar con distintos empleados del IVC, buscando contactarnos con alguien que trabaje en villas, reiteradas veces la respuesta fue que el organismo no tenía competencias en dichos territorios. Lo mismo se expresó en los relatos de empleados y funcionarios de la SECHI.

El PROSUR Hábitat surge en sintonía con la voluntad de reducir las desigualdades entre el Norte y el Sur. El objetivo es formalizar los asentamientos informales de la zona Sur de la Ciudad. Tenía como ejes de intervención: promover la infraestructura y servicios, generar soluciones habitacionales, gestión de tierras y regularización de la tenencia, saneamiento ambiental y promoción de actividades sociales y comunitarias. No es posible afirmar que efectivamente este programa haya cumplido sus objetivos. Observando algunas intervenciones parecería que han sido más puntuales que integrales. En la Villa 21-24 se realizó el Proyecto de agricultura urbana, se construyó un Salón de Usos Múltiples, se refaccionó la Escuela de Circo Social y El Comedor Ayúdame a Crecer, se mejoraron dos plazas y se asfaltaron, arreglaron las fachadas, y se hicieron desagües pluviales y alumbrado de las calles Orma y Montesquieu. En la Villa 1-11-14 se amplió la Avenida Perito Moreno y en la Villa 20 se construyó un polideportivo.

La UGIS mediante el Programa de Intervención en villas y asentamientos interviene sólo para cubrir la atención inmediata de las emergencias, mediante el saneamiento y provisión de servicios básicos y la entrega de materiales para obras. Por último, la SECHI tenía dos programas, el de Mejoramiento de la Villa 31 y 31 bis y los referidos a Hábitat e Inclusión. En relación a estos últimos, podemos distinguir dos tipos de intervenciones: aquellas destinadas a fomentar la participación y a legitimar las intervenciones en los barrios y las intervenciones físico-sociales vinculadas con la provisión de servicios básicos, acupuntura urbana y programa de ejes integrales. Observando los programas existentes¹⁶visualizamos una orientación hacia el primer grupo de acciones.

Al observar los objetivos y competencias de cada programa, parecen proponer soluciones integrales atacando distintas aristas de los problemas. Sin embargo, al ahondar en su concreción se focalizan y sobre todo se dejan de lado intervenciones relacionadas con el mejoramiento de los barrios.

Si bien los programas que efectivamente existen nos ilustran un poco más sobre las acciones en los territorios, en cierta medida, podría pensarse que se relacionan con la dimensión discursiva. Por ello, descendemos un escalón más para pensar en las obras realizadas.

¹⁶ Fortalecimiento de las organizaciones sociales comunitarias de base (OSC), Mujer y Hábitat, Deporte Inclusivo, Cultura Viva, Ciudadanía y convivencia.

2.2 Obras realizadas

Analizaremos las obras realizadas desde el 2011 hasta el 2015, a partir de los datos facilitados por los organismos competentes -SECHI, UGIS, CBAS-¹⁷.

Como primer elemento, no detectamos un plan integral de Gobierno destinado a la urbanización de las villas de la Ciudad, ni planes específicos en las UTIU. Las intervenciones se realizan, en general, por instituciones diferentes, desarticuladas entre sí.

Construimos una tipología específica retomando nociones usadas por el GCBA:

I. Intervenciones físicas que buscan revalorizar espacios de oportunidad (acupuntura urbana según el GCBA); que hemos dividido en dos: A. Espacios verdes, intervenciones destinadas a revalorizar el espacio público verde. B. Equipamiento comunitario, acciones que reutilizan edificios deteriorados o en desuso para espacios de interacción u oficinas del GCBA.

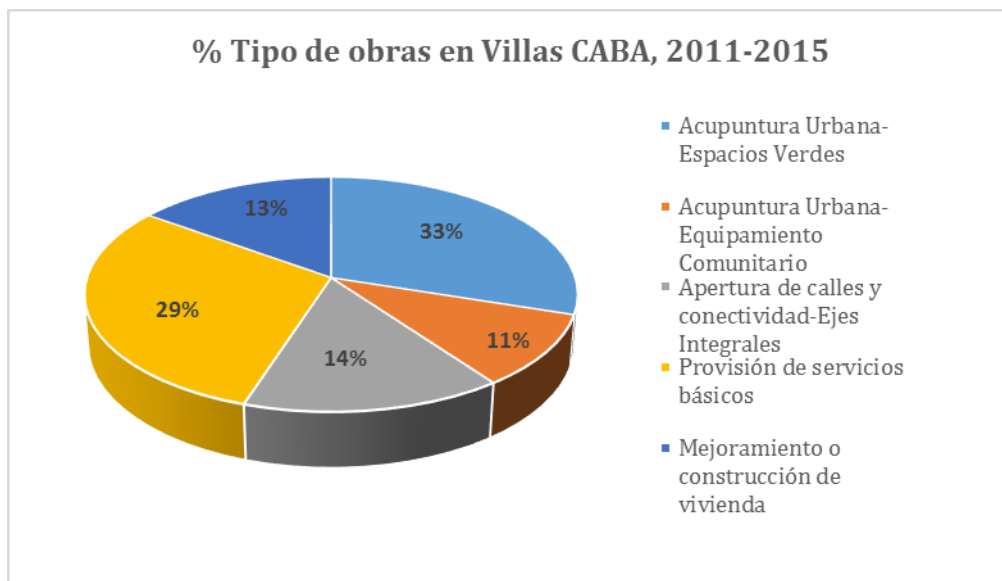
II. Apertura de calles y conectividad (Ejes integrales según la SECHI), orientadas a mejorar la circulación dentro de las villas y conectar estos territorios con zonas aledañas.

III. Provisión de servicios básicos -tendido eléctrico, red cloacal, dotación de agua potable, red pluvial, etc.-.

IV. Mejoramiento o construir vivienda.

Cuadro 4: Porcentaje de obras en Villas de CABA, 2011-2015.

¹⁷ Parte de los datos han sido brindados por los organismos y parte por ACIJ y Caminos de la Villa, que los ha obtenido mediante pedidos de informe.



Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la SECHI y ACIJ.

En el período 2011-2015 se han realizado solamente 168 obras. La mayoría tuvieron como fin valorizar y mejorar espacios verdes o en desuso (44%), es decir, obras de acupuntura urbana (33% de mejoramiento y creación de espacios verdes -plazas, canchitas, etc.- y 11% equipamiento comunitario -creación de sedes del GCBA, implantación de portales inclusivos, mejoramiento de comedores, construcción de espacios comunitarios, etc.-). Este tipo de acciones se realizan relativamente rápido y generan un gran impacto de visibilidad. Son denominadas por el Ministerio Público Tutelar (2014) como políticas de maquillaje, ya que mejoran la estética de los espacios, pero no despliegan políticas que transformen estructuralmente las condiciones de habitabilidad en la villa¹⁸.

El 29% han sido obras de dotación de servicios. Sin embargo, algunos vecinos (Villa 15, Villa 19-INTA- Villa 31) han manifestado que en los últimos años se deterioró la provisión de servicios, empeorando con el crecimiento de la población. A la vez, poco se priorizan las intervenciones orientadas a la renovación de la trama urbana y a promover la conectividad dentro de la villa y con el resto de la Ciudad - apertura de calles, asfalto y veredas, transporte, arbolado- (Ejes integrales: 14%) y al mejoramiento o construcción de viviendas (13%). En términos dominiales los avances son nulos -no hay un organismo que se ocupe de ello, sino que varía según el caso (IVC o CBAS)-.

¹⁸ Documento de Trabajo N° 19, Asesoría Tutelar, Ministerio Público Tutelar de la CABA. En http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/informe_villas_2014_version_final_final_pdf.pdf

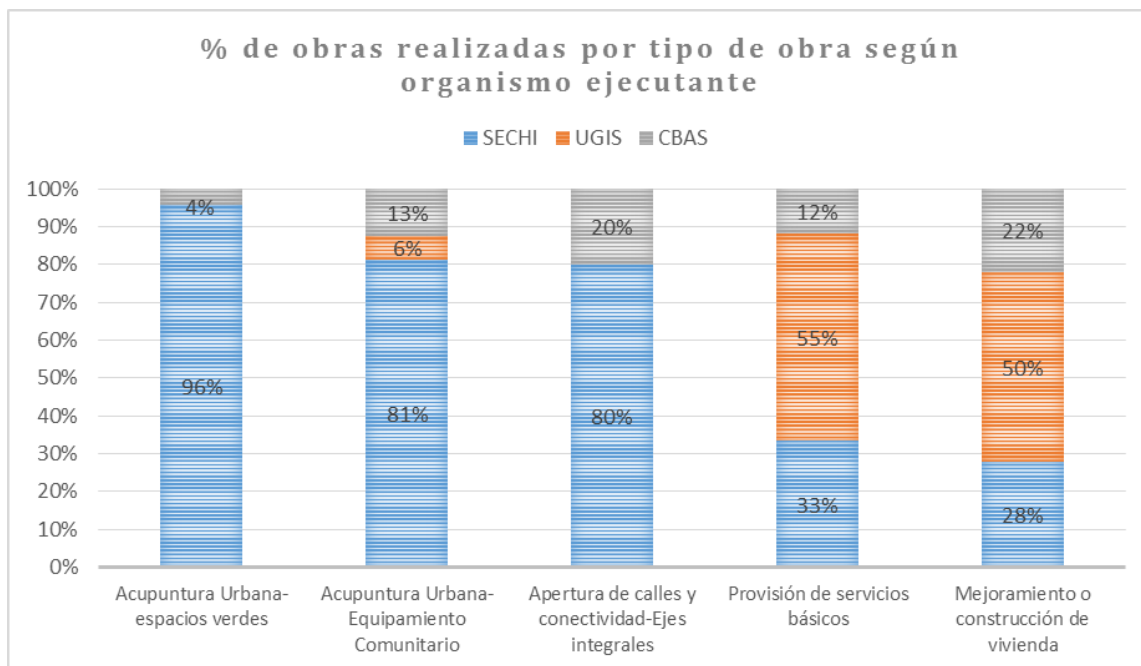
Los números nos iluminan sobre la prioridad de las políticas de Acupuntura Urbana, sobre todo de valorización del espacio público verde. Y ponen en tensión la idea de políticas integrales que permitan regularizar y urbanizar de las villas, con el bajo lugar que ocupan las intervenciones de mejoramiento y conectividad.

Cuadro 5: Porcentaje de obras realizadas por organismo ejecutante.



Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la SECHI y ACIJ.

Cuadro 6: Porcentaje de obras realizadas por tipo de obra según organismo ejecutante.

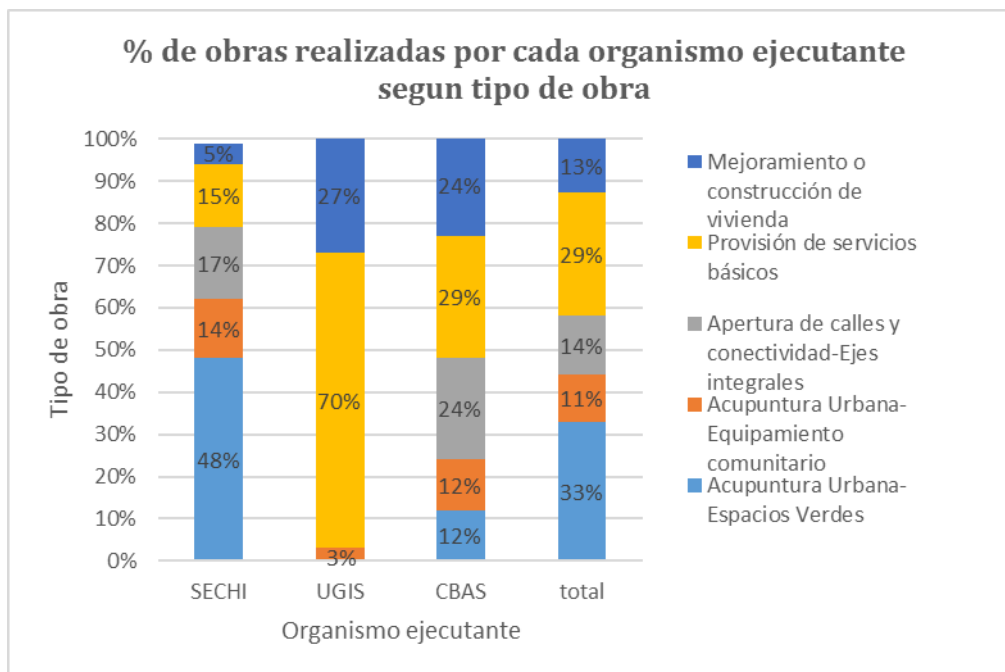


Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la SECHI y ACIJ.

Si observamos el porcentaje de obras realizadas, el organismo que realizó más obras ha sido la SECHI (65%).

Como hemos mencionado, la mayor cantidad de obras han sido de Acupuntura Urbana y de Provisión de Servicio. Las primeras a cargo principalmente de la SECHI (el 96% de las de Espacios Verdes y el 81% de Equipamiento comunitario), y las segundas de la UGIS (55%). A lo que se le suma, para la SECHI las obras de Apertura de calles y conectividad (80%) y a la UGIS las de Mejoramiento o construcción de viviendas (50%). En contraposición, la CBAS juega un rol secundario en todos los tipos de obras, sin tener una especificidad tan clara. Estos porcentajes permiten reafirmar lo expresado en los discursos de empleados y funcionarios en cuanto a los roles de cada una de las instituciones.

Cuadro 7: Porcentaje de obras realizadas por cada organismo ejecutante según tipo de obra.



Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la SECHI y ACIJ.

Al mirar las prioridades dentro de cada organismo, se confirma la idea de que las obras con mayor centralidad son de Acupuntura Urbana, llevadas a cabo por la SECHI, y Provisión de servicios básicos, a cargo de la UGIS.

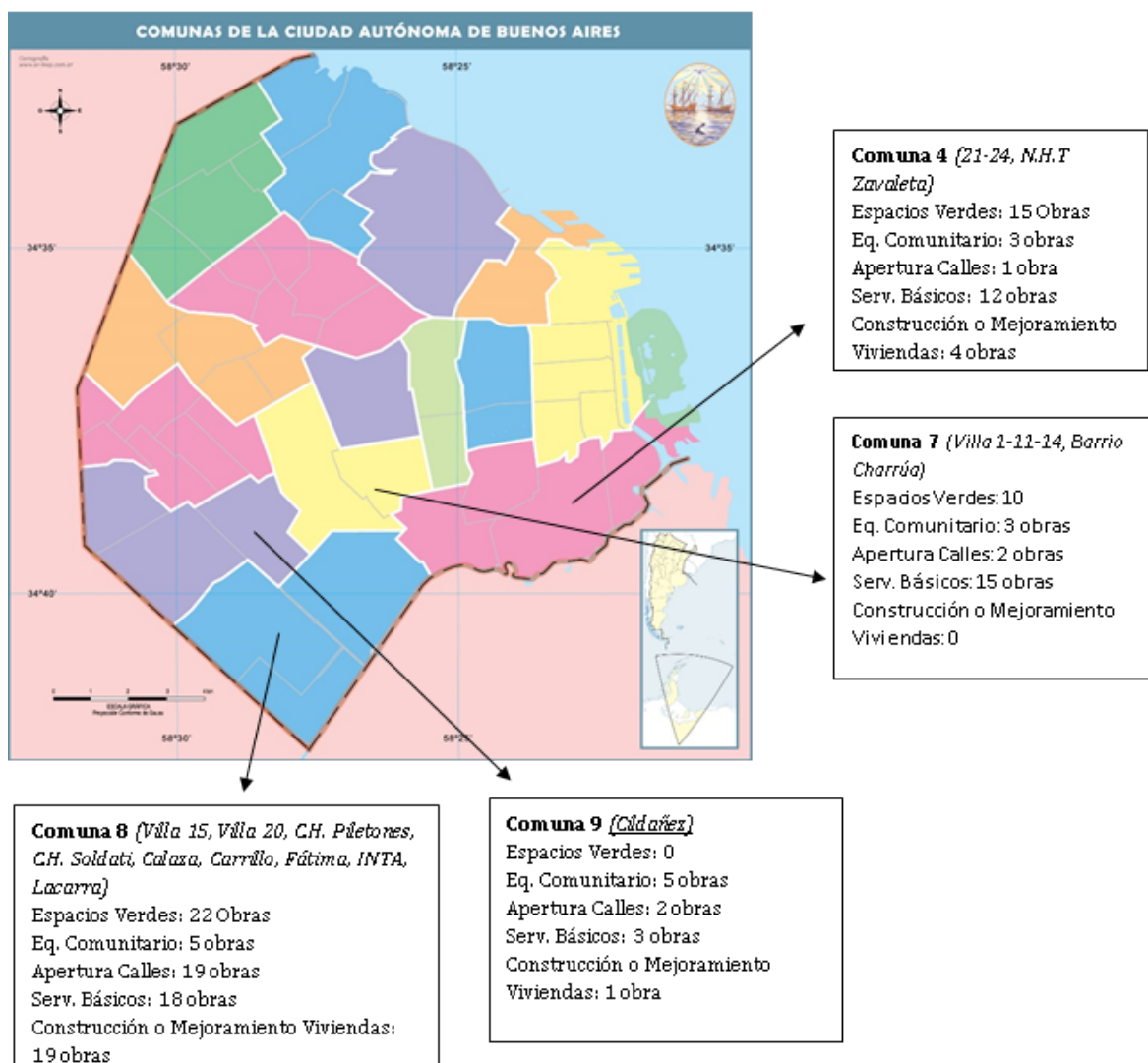
Si tenemos en cuenta uno de los objetivos principales de la SECHI-como secretaría contenedora de las otras instituciones-: formalizar los territorios informales; estos porcentajes complejizan el análisis. En primer lugar, no se priorizan las intervenciones de conectividad y vivienda. Las obras de Provisión de servicios básicos, en su mayoría, son llevadas a cabo por la UGIS, organismo concentrado en atender problemas emergentes y no a proyectar planes de dotación de servicios de calidad. A la vez, si bien los espacios públicos son importantes, en tanto espacios de sociabilización y de apropiación del barrio, son sólo una dimensión del problema de la informalidad. Es difícil pensar en políticas integrales cuando las obras están concentradas en un tipo de intervención (Acupuntura urbana).

La falta de políticas integrales se evidencia en la existencia de varias leyes de urbanización y mejoramiento de villas de la Ciudad –Ley 403/00 Villa 1-11-14, Ley 1770/05 Villa 20, Ley 3343/09 Villa 31 y 31 bis, etc.-, que han sido motivo de organización de los vecinos por su falta de cumplimiento.

Retomando otro de los objetivos centrales de la creación de la SECHI: la existencia de las desigualdades entre el norte y sur y la voluntad del Gobierno de desplegar

políticas en los territorios más vulnerables, veremos cómo se distribuyen las obras en el territorio.

Cuadro 8: Distribución de obras en las Comunas de la CABA.



Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la SECHI y ACIJ.

Las intervenciones se han concentrado en 14 villas o asentamientos, todas ubicadas al sur de la Ciudad. Actualmente en la CABA existen 9 villas, 12 asentamientos informales, y 1 N.H.T, donde no se han registrado intervenciones¹⁹.

¹⁹ Datos de asentamientos obtenidos de http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/villas_nht_y_nuevos_asentamientos.pdf http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/de_villa_a_barrio.pdf y http://arq.clarin.com/urbano/Informe-Vivienda-CABA-Consejo-Economico_CLAFIL20140507_0005.pdf

A simple vista la mayor cantidad de obras se han realizado en la Comuna 8 (83 obras). Sin embargo, teniendo en cuenta el promedio de obras por barrio, en dicha Comuna se realizaron 9 obras por territorio. Le sigue la comuna 4 con un total de 35 obras y un promedio de 17 obras por barrio, la Comuna 7 con un total de 30 obras y promedio de 15 por barrio y, por último, la comuna 9 con un total de 11 obras aplicadas en un sólo barrio.

Llamativamente, si bien la Comuna 8 posee la mayor cantidad de villas y población villera de toda la CABA (según el Censo de 2010, el 33% de su población reside en villas o asentamientos), el promedio de obras por villa es el más bajo de todas las comunas.

En líneas generales la cantidad de intervenciones en los barrios es muy limitada, teniendo en cuenta la multiplicidad de problemas con los que cuentan²⁰ y la cantidad de población que allí reside.

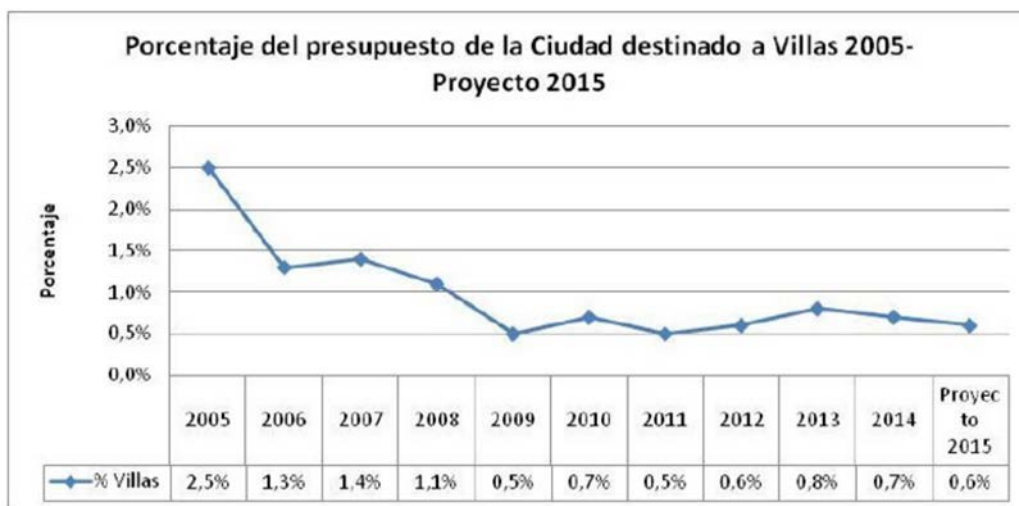
Estos porcentajes nos demuestran que se priorizan distintos barrios sobre otros. A futuro, sería interesante preguntarse de qué dependen estas diferencias, si de la organización barrial, los intereses del estado por dichos territorios o una combinación de ambas.

2.3 Presupuesto

Otra dimensión a observar para analizar cómo se materializan los discursos, es el presupuesto.

Cuadro 9: Porcentaje del Presupuesto de la Ciudad Destinado a Villas 2005-2015.

²⁰ Según el Informe de ACIJ y COHRE (2007) "El IVC frente a las Villas de la Ciudad" algunos de los problemas comunes son: la adquisición de algún servicio de modo informal, la falta de cloacas en algunas zonas, conexiones eléctricas precarias que han derivado en incendios, escasez de parques y plazas, mantenimiento y construcción de aceras y calles.

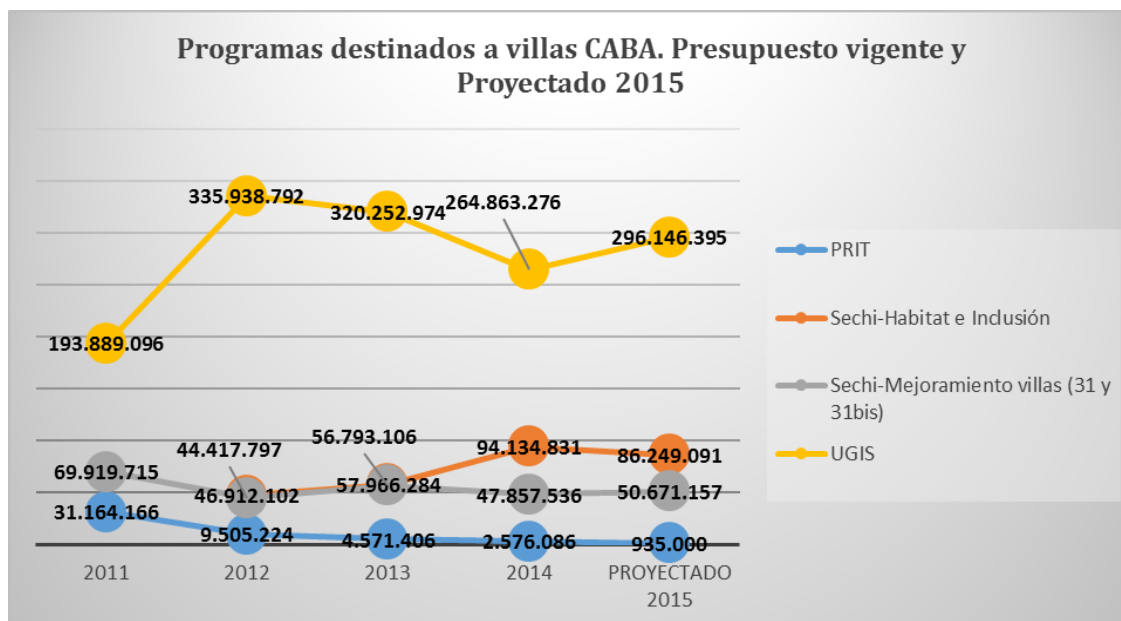


A valores reales, el presupuesto se mantiene casi en los mismos valores que en el año 2012.

Fuente: ACIJ (2014). El derecho a la vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 en la CABA.

Si tenemos en cuenta los presupuestos asignados a los programas de los organismos competentes, podemos afirmar que el presupuesto para villas en la CABA ha tenido una tendencia decreciente entre 2005 y 2015, y un estancamiento en los últimos años.

Cuadro 11: Programas destinados a Villas CABA. Presupuesto Vigente y Projectado 2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en ACIJ (2014) El derecho a la vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 en la Ciudad de Buenos Aires.

*El cuadro no cuenta con información de PROSUR Hábitat-CBAS por falta de datos.

Observando el Cuadro 10, es evidente que la UGIS es el organismo con más presupuesto asignado, reafirmando la teoría planteada: entre el 2011 y el 2015 se han priorizado aquellas políticas destinadas a atender la emergencia y no a desarrollar planes de urbanización de largo plazo. A la vez, permite observar que, si bien la SECHI tuvo la mayor cantidad de obras realizadas, las acciones de la UGIS han sido centrales en estos últimos años, debido a la cantidad de presupuesto que ha tenido.

Reforzando la idea de cómo se ha desplazado al IVC de la política villera, figura el nulo presupuesto que ha recibido el PRIT, histórico programa creado con ese fin.

Es llamativo el similar presupuesto destinado a los programas de Hábitat e Inclusión de la SECHI que aplican para todas las villas de la Ciudad y el Programa de Mejoramiento de Villas que corresponde a la Villa 31 y 31 bis. Ambos presupuestos son bajos en relación a las competencias asignadas.

Por último, hay que tener en cuenta la subejecución presupuestaria constante de algunos organismos -Como la SECHI-, y la incrementación de otros, como de la UGIS (ACIJ: 2014).

Es muy difícil pensar en que los objetivos planteados (formalizar los territorios informales, regularización y urbanización, reducir las desigualdades entre el norte y el sur de la ciudad, entre otros) puedan ser efectivizados cuando el presupuesto se orienta sobre todo a atender la emergencia.

Esto nuevamente nos demuestra que tipo de intervenciones se priorizan. También desde lo presupuestario se prioriza la solución de la emergencia, por sobre el financiamiento de otras Instituciones y Programas, que con mayores recursos y voluntad política podrían desarrollar proyectos integrales para solucionar los diversos problemas de las villas.

Conclusiones

Entre el 2011 y el 2015 se ha construido un discurso estatal en relación a la urbanización de villas con elementos muy distintivos, que construyen un Modelo de Gestión novedoso. Analizar el discurso en sus tres niveles -el discurso oficial, que podríamos asociarlo con lo que se dice al masivo, el discurso de los funcionarios encargados de pensar y proyectar la política en la ciudad y el discurso

de los empleados que la efectivizan en los territorios- nos ha permitido observar las tensiones y contradicciones. En relación a los objetivos de los distintos organismos, los motivos de surgimiento de la SECHI y objetivos, y en la orientación de la política, se observan distancias, sobre todo, entre el discurso formal, es decir lo que se quiere hacer público y decir, y lo que manifiestan los funcionarios y empleados.

Mientras formalmente se muestra un entramado de instituciones coordinado capaz de desplegar políticas integrales de urbanización, los discursos de los empleados y funcionarios se concentran en la orientación hacia el espacio público, y más bien a intervenciones focales y desarticuladas. Que, a la vez, reafirmamos al analizar las prácticas concretas, sobre todo las obras y el presupuesto, (con una clara centralidad de las obras de acupuntura urbana y de atención de la emergencia). La idea de una política integral de urbanización queda más bien desdibujada, en parte por el bajo presupuesto de los programas y organismos que podrían tener el rol de desplegar políticas integrales (SECHI, PRIT, CBAS).

Una de las grandes deudas de la SECHI es no haber logrado ser el aglutinador de las diversas políticas desplegadas, abonando a la fragmentación, generando diversos problemas -vacíos de acción, superposición de tareas, desconocimiento sobre las funciones de los otros organismos, poca capacidad de desplegar intervenciones bajo un fin común y la dificultad para reclamar por parte de la sociedad civil ante un determinado problema-.

Por otro lado, podemos dar cuenta de un discurso consensuado en relación a la Gestión Social del Hábitat, la participación como modo de legitimación de la política e instituciones y los mecanismos de inclusión. Al analizar el significado de las palabras y los objetivos observamos diferencias entre lo que se muestra públicamente y los discursos de funcionarios y empleados. A la vez, los empleados, que se enfrentan cotidianamente a los problemas en los territorios, evidencian lo insuficiente de las políticas realizadas y las limitaciones de estos elementos centrales.

El análisis realizado en este artículo, enfocado en el discurso y prácticas estatales, nos ha permitido identificar elementos centrales del Modelo de Gestión del PRO en las villas de la CABA, y a la vez, poder identificar las tensiones que aparecen en sus propios discursos y las contradicciones entre lo discursivo y la acción concreta. Sin

embargo, creemos que en la construcción y desarrollo de las políticas públicas otros actores sociales tienen incidencia, y sin duda sus voces son esenciales para comprender globalmente las políticas de urbanización de villas de estos años.

Bibliografía

ACIJ. (2014). "El derecho a la vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 en la ciudad de Buenos Aires". Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/INFORME-ACIJ-El-derecho-a-la-vivienda-en-el-proyecto-de-presupuesto-2015.pdf>

ARQUEROS MEJICA, M. Soledad; CALDERÓN, Cecilia; JAURI, Natalia; RAMOS, M. Julia; YACOVINO, Paula y VITALE, Pablo. (2011). "Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en villas de Buenos Aires". *IV Encuentro Internacional de Trabajo Social Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público.*

ARQUEROS MEJICA, M. Soledad; GIL Y ANSO, M. Laura; ZAPATA M. Cecilia (2011). "Complejidades de una solución integral para los asentamientos. La implementación del Programa Rosario Hábitat". En: Di Virgilio M.; Rodríguez M.C (comp.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales: Un rompecabezas para armar.* Buenos Aires, Prometeo Libros.

BERMÚDEZ, Ángeles; BARRENECHEA, Veronica; FERREIRA, Malen; KALPSCHTREJ, Karina; PEISOJOVICH, Maricel; ROYO, Laura. (2014). Documento de Trabajo N° 19. Ministerio Público Tutelar CABA. Disponible en http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/informe_villas_2014_version_final_final.pdf

BETTATIS, Clarisa. (2012). "La (re) urbanización de villas y asentamientos". Con la colaboración de Cravino, M., Varela, D., Caravajal, M. En: Cravino M. C. (comp.), *Construyendo Barrios: Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, (Capítulo 5). Los polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires. Fundación CICCUS.

CLICHEVSKY, Nora. (2000). "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación". *CEPAL/ Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 28*, Santiago de Chile.

CLICHEVSKY, Nora. (2003). "Pobreza y acceso al suelo urbano: Las políticas de regularización en América Latina". *Curso Pobreza y Precariedad Urbana: Estrategias y Programas para Centroamérica y el Caribe Antigua*, CEPAL-AECL, Guatemala.

FERNANDES, Edesio. (2008). "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina". *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 25-38, Sección ARTÍCULOS.

LEKERMAN, Vanina. (2005). "Procesos informales de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño". *Cuadernos de Antropología Social* N° 22, pp. 115-135, FFyL-UBA.

MACRI, Mauricio; CHAIN, Daniel; CABRERA, Francisco. (2014). *Unidades territoriales de inclusión urbana. Indicadores y acciones para la integración de la Ciudad*. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo urbano-secretaria de Planeamiento, Ministerio de desarrollo económico-Secretaria de Hábitat e inclusión.

MURILLO, Susana. (2008). "Empoderar a la sociedad civil para reforzar el Estado". En Murillo, Susana, *Colonizar el dolor, la interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón (Capítulo 5)*. Buenos Aires, CLACSO, ISBN 978-987-1183-90-6.

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. (1976) *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires, CEDES.

OSZLAK, Oscar. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, CEDES/Hvmanitas.

RICCIARDI, María; MARANZANA, Albertina; RODRÍGUEZ FORTES, Rocío; VILLANUEVA, Luis; VALENTINI, Mariano; ROJO, Germán; LARGHI, Roque. (2007). *El IVC frente a las Villas de la Ciudad*. Buenos Aires, ACIJ, COHRE.

SECHI (2015) "De Villa a Barrio." Buenos Aires, GCBA. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/de_villa_a_barrio.pdf

SECHI (2015) "Proyecto Urbano Integral". Buenos Aires, GCABA. Disponible en: <https://issuu.com/sechabitat/docs/pui-libro-formato-dvab-correcciones>

TORRES, Horacio. (2006). *El Mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires, Dirección de Investigación, Secretaria de Investigación y Posgrado, FADU.

TWAITES REY, Mabel. (2007) "El Estado "ampliado" en el pensamiento gramsciano". En Twaites Rey, Mabel (compiladora), *Estado y Marxismo: Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires, Prometeo Libros, ISBN: 978-987-574-179-5.