



**Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo  
F.A.D.U.**

Posgrado  
Maestría en  
Hábitat y Pobreza Urbana en America Latina

Defensa de Tesis

**TEMA: Formas de intervención en el territorio, políticas de urbanización de villas y entramado de actores. El caso de ciudad oculta**

Alumna: Licenciada en Sociología Denise Yael Brikman

Director de tesis: Doctora Licenciada en Sociología María Mercedes Di Virgilio.

Buenos Aires, Noviembre de 2017

## Índice

Agradecimientos .....	2
Resumen .....	3
Introducción .....	5
PARTE 1.....	9
Capítulo 1. Principales elementos teóricos y abordaje metodológico. ....	9
1.1 Producción de la Ciudad, informalidad y Actores .....	9
1.2 Políticas públicas y Políticas de urbanización .....	10
1.3 Efectos de las políticas sobre el territorio.....	12
1.4 Aclaraciones metodológicas. ....	13
Capítulo 2. El Caso de estudio-Villa 15, Lugano, Comuna 8. ....	15
2.1 Inserción territorial de Villa 15-Ciudad Oculta, en perspectiva histórica. ....	16
2.2 Las villas de la Ciudad, con foco en Ciudad Oculta. El diálogo entre la intervención del Estado y los procesos populares de producción de Ciudad. ....	29
2.3 Configuración social y urbana. Indicadores de un barrio segregado. ....	41
PARTE 2. Entramado de actores en Villa 15. ....	67
Capítulo 3. La configuración de un nuevo modelo de gestión y la materialización en un territorio específico. Intervenciones públicas del GCBA, 2007-2015.....	74
3.1 Estructura y organigrama de la política pública .....	74
3.2 El discurso, lo que se construye y se deja ver.....	77
3.3 Lo urgente vs lo importante. Un análisis de las prácticas estatales.....	87
Capítulo 4. Las intervenciones del Gobierno Nacional en Villa 15-Ciudad Oculta .....	104
4.1 Sueños Compartidos .....	105
4.2 Estar Ahí en el territorio. Dimensiones fundamentales del Plan Nacional de Abordaje Integral (AHÍ) .....	113
Capítulo 5. Judicialización de los conflictos urbanos. Las lógicas del Poder Judicial, efectos y productividad.....	122
5.1 Dimensión institucional del Acceso a la justicia en la CABA .....	123
5.2 Un elefante ocupa mucho espacio. Conflictos urbano-ambientales, la causa judicial del Elefante Blanco y las manzanas aledañas.....	124
5.3 Intervención judicial en Nuevos Asentamientos Urbanos. El caso de las “tomas de tierras” en Villa 15.....	131
A modo de cierre .....	137
Bibliografía.....	155

## **Agradecimientos**

Este trabajo de investigación sin duda es fruto de un proceso colectivo en el que han intervenido múltiples personas sin las cuáles los resultados serían muy distintos.

En primer lugar, esta tesis se inscribe en un largo e incipiente camino de formación que ha sido posible gracias al apoyo económico otorgado por Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En este contexto de grandes discusiones en relación a la ciencia argentina, resulta valioso recordar lo necesario de un sistema de ciencia y técnica al servicio de las necesidades de nuestro pueblo.

A la vez, este proceso no hubiese sido posible sin el apoyo y acompañamiento paciente de mi directora Mercedes Di Virgilio, quien ha sabido a lo largo de estos años transmitirme la pasión por el estudio y la investigación de los procesos urbanos. Su tranquilidad y experiencia han sido fundamentales en los momentos de incertidumbre y desaliento. También quiero agradecerle a Alicia Novick, mi directora de beca, por su confianza, predisposición y apoyo constante.

Por otro lado, uno de mis mayores agradecimientos está dirigido a todos/as los/as referentes/as barriales y organizaciones sociales que han compartido sus conocimientos y preocupaciones conmigo. Esta tesis no hubiese sido posible sin sus aportes y reflexiones. A partir de sus relatos me han permitido conocer su barrio, sus problemáticas, pero, sobre todo, la esperanza y pelea que dan día a día por construir un barrio y una ciudad más justa. Sin duda nos seguiremos encontrando constantemente en esa lucha y ojalá que algo de estas líneas pueda colaborar en ese proceso.

Por último, quiero agradecerles a mis amigos/as, compañeros/as y familiares. En primer lugar, a mi maestra de primer grado quien me enseñó que las cosas no pueden pensarse como dadas y que siempre vale la pena preguntarse el porqué. Muchos años más tarde reconozco que gran parte de mi búsqueda por la sociología tuvo que ver con mi forma de concebir y construir el conocimiento de aquellos años.

En segundo lugar, a mis compañeras/os y colegas/os quienes me acompañaron en este largo camino y aportaron en el proceso de conformación de esta tesis, reforzando la idea de que la construcción del conocimiento nunca puede pensarse de modo individual, sino que tiene un carácter colectivo. A cada uno de los integrantes del Área de Estudios Urbanos del IIGG, y los equipos que integro, que tuvieron predisposición para escuchar mis inquietudes y dudas, para colaborar en orientarme siempre que hizo falta y compartir sus conocimientos. A mis compañeras/os de camino, Carla Fainstein, Berenice Rubio, Florencia Suau y Nicolas Zucco,

porque esta tesis es también un poco de ustedes y especialmente a Mercedes Najman, por su apoyo absoluto y por prestarme sus zapatos siempre que fue necesario.

Finalmente, a mi familia y mi compañero Rolo, que con su apoyo incondicional y su amor hacen que cada uno de los proyectos que decido encarar en mi vida, y especialmente esta tesis, sean más sencillos y posibles.

## **Resumen**

Este trabajo busca aportar a comprender los modos de intervención estatal desarrollados con el fin de abordar la problemática de la desigualdad urbana, la segregación y la informalidad. En este caso, nos concentramos en las políticas públicas e intervenciones vinculadas a la urbanización llevadas a cabo entre 2007 y 2015 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicho período fue seleccionado con el fin de profundizar en las características que adquiere un nuevo modo de gestión estatal en el caso de las políticas de urbanización impulsado desde la llegada del PRO a la jefatura de gobierno. A la vez, el periodo de análisis nos permite abordar las posibilidades de articulación entre organismos nacionales y locales y poderes de gobierno en cabeza de diferentes partidos políticos. En este sentido, con el objetivo de comprender en profundidad el complejo entramado de actores que se constituye en torno a la problemática y las múltiples intervenciones estatales desplegadas, hacemos foco en un barrio específico: Villa 15-Ciudad Oculta.

Dicho territorio tiene la particularidad de haberse configurado con ciertas especificidades producto del tardío proceso de urbanización de la zona, la fuerte intervención estatal y a una activa producción de ciudad por parte de los habitantes. Las políticas analizadas en el período de estudio deben inscribirse en un proceso de larga data donde el Estado ha tenido un rol activo en la configuración del territorio, dando como resultado un barrio signado por fuertes desigualdades sociales y urbanas con su entorno, bordes materiales y simbólicos consolidados y procesos de *encapsulación* de la vida cotidiana, entre otros. En el período de estudio en Villa 15, en el proceso de urbanización, se evidencia un complejo entramado institucional compuesto por: organismos del Gobierno de la Ciudad, programas implantados del Gobierno Nacional, instituciones intervinientes vinculadas a la judicialización de dos conflictos específicos y los actores sociales territoriales. En este trabajo nos concentramos en los discursos y acciones desarrollados por los organismos del Estado, en diálogo constante con las percepciones y acciones de los actores sociales. Los diversos actores estatales intervinientes en Villa 15 entre 2007 y 2015, presentan elementos en común como la territorialización de la política, un grado alto de desarticulación entre los distintos actores estatales y una tendencia a la resolución de los conflictos de modo individual.

A su vez, existen variadas concepciones del problema que evidencian diversas definiciones y acciones relacionadas con la urbanización y que, a su vez, se vinculan con distintas miradas sobre el rol de las organizaciones sociales y la participación. Dichos elementos, han tenido como resultado diferentes modos de intervención en el territorio que presentan puntos de contacto y disidencia.

### **Abstract**

This research aims to contribute to our understanding of the modes of state intervention developed while addressing the problems of urban inequality, segregation and informality. In the current investigation, we focus on public policies and interventions linked to urbanization carried out between 2007 and 2015 in Ciudad Autónoma de Buenos Aires. The period was selected in order to deepen the characteristics acquired by a new mode of state management for urbanization policies promoted since the arrival of the PRO to the head of government. At the same time, the period of analysis allows us to address the possibilities of articulation between national and local organizations and government powers headed by different political parties. In this sense, in order to understand in depth the complex network of actors built around the problem, and the multiple state interventions deployed, we focus on a specific neighborhood: Villa 15-Ciudad Oculta.

This territory has the peculiarity of having been configured with certain specificities as a result of the late urbanization process of the area, the strong state intervention and an active production of the city by the inhabitants. The public policies analyzed are, therefore, part of a long-standing process where the State has played an active role in the territory, resulting in a neighborhood marked by strong social and urban inequalities related to its environment, material and symbolic edges consolidated, and processes of encapsulation of daily life, among others. In the period of study in Villa 15, in the urbanization process, a complex institutional framework is evidenced composed by: organisms of the government of the city, implanted programs of the national government, intervening institutions linked to the judicialization of the specific conflicts and the actors social territory. In this paper we focus on the decision-making processes of the state agencies. The actors state actors intervening in Villa 15 between 2007 and 2015 present elements in common, such as the territorialization of politics, a high degree of disarticulation between the different state actors and a tendency to resolve conflicts individually. In turn, there are several conceptions of the problem that show many definitions and actions related to urbanization and, in turn, are linked to different views on the role of social organizations and participation. These elements have resulted in different modes of intervention in the territory that present points of contact and dissidence.

## Introducción

El aumento constante de la informalidad, en las últimas décadas, es un problema común de las principales ciudades latinoamericanas, consecuencia de la propia lógica de producción de las ciudades capitalistas, que en este continente se caracterizan por producirse de modo formal e informal (Abramo, 2012). A su vez, estas ciudades tienen como rasgo, entre otras características, la generación de espacios segregados, que actúan como reproductores de las desigualdades socioeconómicas -constitutivas de las sociedades capitalistas-, de las cuales ellos mismos son producto (Segura, 2006). La producción y reproducción de la ciudad es un proceso complejo en el cual intervienen diversos actores, sin embargo, el Estado, mediante sus intervenciones, tiene la capacidad de orientar dicho proceso, promoviendo o no ciudades más o menos desiguales y segregadas.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) no es la excepción. El aumento de la población residente en villas en la CABA ha sido una constante de las últimas décadas -entre el 2001 y 2010 ha aumentado un 52,3%, llegando a las 163.587 personas<sup>1</sup>-, presentando índices altos de crecimiento poblacional aquellas Comunas con una gran composición villera, como lo es la Comuna 8. Ante este progresivo aumento se han ido ensayando diversas intervenciones.

En la CABA, entre 2007 y 2015, es jefe de gobierno Mauricio Macri, respaldado por un nuevo partido político, denominado PRO (Propuesta Republicana). Postulamos que dicho gobierno ha instaurado un tipo de gestión particular y un discurso novedoso vinculado a la problemática de las villas. En este sentido, resulta interesante comprender las particularidades de esta gestión y sus lazos de continuidad y ruptura con procesos anteriores, en diálogo permanente con las características que toma la implementación de determinada política en un territorio concreto y sus efectos vinculados con la limitación o reproducción de los procesos de segregación socio-territorial existentes.

Esta tesis tiene como objetivo caracterizar las intervenciones orientadas a la urbanización en Villa 15-Ciudad Oculta, durante el periodo 2007-2015, teniendo en cuenta el entramado de actores que intervienen en el proceso de surgimiento, ejecución y gestión de la misma, haciendo foco en los consensos y disensos, las distintas formas de intervención en el territorio y las diferentes definiciones de urbanización que subyacen estas acciones. A la vez, se propone estudiar cómo las intervenciones y los instrumentos a través de los cuales intervienen los distintos actores intensifican o no los procesos de segregación pre existentes.

---

<sup>1</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1653114-la-poblacion-de-las-villas-crecio-un-523-entre-2001-y-2010>

Con dicho fin, seleccionamos como caso de estudio a Villa15-Ciudad Oculta<sup>2</sup>, ubicada en el barrio de Villa Lugano, en la Comuna 8. La selección del caso de estudio refiere en primer lugar a la ubicación del barrio en una Comuna de la ciudad tardíamente urbanizada, lo cual presuponemos podría impregnarle rasgos particulares al proceso. La Comuna 8 concentra la mayor cantidad de villas y asentamiento de toda la Ciudad y un 1/3 de su población reside en dichos territorios. A raíz de ello, en los últimos años dicha zona ha sido foco de diversas políticas de vivienda, urbanización y mejoramiento urbano. Asimismo, Villa 15 es una de las cinco villas más grandes de la CABA, sin embargo, existen pocos estudios que focalicen en dicho territorio y diversos proyectos que se han desarrollado en el mismo.

A lo largo del trabajo, vinculamos constantemente la dimensión del análisis barrial con una mirada de los procesos comunales y de ciudad. En este sentido, utilizamos un enfoque multiescalar y multidimensional (Rodríguez y Di Virgilio, 2016) a fin de aportar una mirada micro y una macro del problema, haciendo foco en cómo dichas escalas se articulan en los procesos de producción de ciudad. Las diferentes escalas –ciudad, comuna, barrio- se retroalimentan permitiendo comprender más acabadamente el proceso. Por un lado, es necesario analizar el entramado institucional y los lineamientos generales de la política, teniendo en cuenta dimensiones materiales -acciones efectivas- y simbólicas –discursivas-, para comprender acabadamente el modo en que la misma se implementa en un territorio particular. Por otro, el análisis particular de un caso de estudio permite profundizar en las relaciones establecidas entre los distintos niveles jurisdiccionales y de gobierno y la interacción entre el Estado y los actores sociales territoriales, permitiendo lograr mayores niveles de detalle en las particularidades de cada intervención. Es probable, que al cambiar la escala y, por ende, la lente a través de la que se observa al fenómeno, emerjan diferentes manifestaciones, efectos y tensiones. Por último, no sólo desarrollamos una mirada estructural del problema sino también procesual. A lo largo del trabajo iremos poniendo en diálogo el proceso de implementación y ejecución de la política, con la mirada que los habitantes y organizaciones tienen de dicho proceso. Desde este abordaje de las intervenciones, buscamos dar cuenta de las percepciones de los actores sociales en relación a las políticas realizadas y sus efectos en el territorio.

Partimos de la idea de que la política se co-construye entre los distintos actores que intervienen en el proceso, y que, si bien el Estado juega un rol central, no es posible un análisis acabado sin reconstruir la voz de los actores no estatales. En este caso, este trabajo se organiza poniendo la mirada en el desempeño de los diferentes actores estatales -Poder Ejecutivo,

---

<sup>2</sup> Cuando hablemos de Ciudad Oculta nos referimos a la villa 15 ubicada entre las calles Murguiondo, Eva Perón, Piedrabuena, Santander, e incluiremos a los asentamientos lindantes, y NHT Av. del Trabajo.

legislativo y judicial- en diálogo con las percepciones, valoraciones y acciones de los actores sociales territoriales.

La tesis se estructura en dos partes grandes secciones. En la primera reponemos los elementos teóricos y metodológicos que sustentan el trabajo (capítulo 1) y desarrollamos las principales características del territorio seleccionado, buscando comprender las dinámicas histórico-territoriales que sustentan y explican las características actuales de Villa 15 y su territorio cercano, entendiendo que las mismas son producto de un proceso de larga data (capítulo 2). Partimos del supuesto de que Villa 15 posee ciertas características de desigualdad y segregación, a partir de su ubicación en la ciudad y de su condición de informalidad urbana. En sintonía, en este capítulo buscamos dar cuenta de aquellos elementos característicos del barrio, que las intervenciones desarrolladas en el periodo de análisis deberían abordar.

En la segunda parte analizamos el entramado de actores interviniente en Villa 15 vinculado a la problemática de la urbanización y las intervenciones realizadas. Para ello, identificamos los actores que intervienen en dicho territorio, buscando dar cuenta de sus principales características y los modos de articulación que se evidencian. En este sentido, buscamos analizar cómo el Estado a partir de sus diversas instituciones interviene en un territorio informal, que presenta elementos de desigualdad social y urbana.

A partir de un análisis del discurso y de las acciones estatales nos propones identificar los objetivos planteados, las definiciones de urbanización subyacentes y los principales elementos discursivos de las políticas propuestas. A su vez, mediante un análisis de los procesos de desarrollo de las políticas efectivizadas damos cuenta de la correspondencia, o no, entre lo planteado discursivamente y los tipos y lógicas de intervención efectivizados. Como último elemento, tratamos de identificar si las acciones realizadas corresponden a políticas de urbanización que permitan reducir las condiciones de segregación del barrio. Para ello tenemos en cuenta los mecanismos de integración que se promueven, la concepción del problema y el desarrollo de intervenciones integrales y el reconocimiento de las estructuras sociales y organizativas previas y el rol de los habitantes.

En este sentido, en primer lugar, en el capítulo 3 abordamos los actores estatales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs.As. (GCBA), los cuales poseen un rol central en el proceso desarrollado en Villa 15, debido a que la misma se ubica dentro del territorio de competencia. En segundo lugar, en el capítulo 4, analizamos los programas ejecutados en el barrio bajo estudio, impulsados por los organismos del Gobierno Nacional. Por último, identificamos dos conflictos que han sido judicializados con el fin de dar cuenta los modos de intervención vinculados al ámbito del Poder Judicial.

Con base en el análisis presentado a lo largo de la tesis intentamos dar respuestas (siempre provisionales) a los siguientes interrogantes: ¿Qué políticas de urbanización de villas se implementaron en la CABA, y específicamente Ciudad Oculta, entre el 2007 y 2015 y qué actores intervienen en dicho proceso? ¿Cómo se resignifica determinada política en la ejecución en un territorio concreto? ¿Qué diferencias y consensos existen entre el Estado local y las otras jurisdicciones? ¿Cuáles son los recursos, discursos y prácticas que despliegan cada uno de los actores en torno al proceso de urbanización? ¿Cuál es el modelo de gestión que expresan las intervenciones realizadas? ¿Qué tensiones existen entre el discurso construido y la acción estatal concreta? ¿Cuáles son las definiciones de urbanización que subyacen los discursos? ¿Cómo se vinculan las intervenciones realizadas con los procesos de segregación existentes? ¿Es posible hablar de políticas de urbanización?

## **PARTE 1.**

### **Capítulo 1. Principales elementos teóricos y abordaje metodológico.**

#### ***1.1 Producción de la Ciudad, informalidad y Actores***

La Ciudad puede ser entendida como resultado de un proceso de producción en el cual intervienen distintos actores (Coraggio, 1998; Topalov, 1978). Varios autores (Abramo, 2012; Pérez, 2009; Yujnovsky, 1984) proponen pensar la producción de la Ciudad a partir de tres lógicas: la del mercado, la de las necesidades y la gubernamental. A su vez, la producción de las ciudades latinoamericanas presenta características particulares. Su producción integra modalidades formales que responden a la norma jurídica y urbanística, así como informales, es decir, procesos de producción del territorio que se dan al margen de las reglas y normas de acceso y ocupación del suelo (Abramo, 2012). En este sentido, la informalidad urbana, lejos de presentarse como una falla del sistema, emerge como una característica intrínseca del modo de producción del espacio urbano en estas ciudades.

La lógica de mercado que interviene en la producción de ciudad responde a la necesidad de obtención de una sobre-ganancia mediante la renta del suelo, lo cual conlleva a pensar a la tierra y la vivienda como mercancías. Podemos pensar, que esta lógica particular se cristaliza en un modo de producción capitalista del hábitat (*PCH*) que excluye del mercado formal de vivienda a una parte de la población. El acceso a la vivienda -y a la ciudad- es condicionado por la disponibilidad de recursos económicos que, a su vez, se corresponde con el lugar que los hogares e individuos ocupan en la estructura social (Clichevsky, 2006).

En respuesta, los sectores populares desarrollan estrategias habitacionales alternativas, bajo el objetivo de satisfacer las necesidades de habitar ( Di Virgilio, 2011). En este sentido, la segunda lógica que interviene en la producción de ciudad, la lógica de la necesidad se manifiesta en la producción social del hábitat (*PSH*). Ésta refiere a las modalidades de autoproducción, individuales o colectivas organizadas, ejecutadas por los sectores populares, que en contraposición a la *PCH*, privilegia el valor de uso de suelo de la tierra y la vivienda por sobre su valor de cambio (Rodríguez et.al , 2007).

Por último, interviene la lógica gubernamental. El Estado se consolida como un actor central en la producción de ciudad. Mediante sus políticas -que son dinámicas y reflejan las diferentes *racionalidades de gobierno* (Shore, 2010)-, regula el acceso y uso del suelo y opera

como promotor de procesos de estratificación y diferenciación territorial, distribuyendo recursos de modo diferenciado y limitando o habilitando las capacidades de los sujetos de satisfacer sus necesidades habitacionales (Varela, Wagner, 2012). Asimismo, sus acciones pueden promover o limitar los modos de producción ya mencionados (PSH y PCH).

En consecuencia, es posible pensar que las características que toma cada territorio son producto de una interrelación compleja entre la acción de sus habitantes, la acción de los privados y la acción público-estatal, (Rodríguez et.al , 2007). En este sentido, la informalidad -característica de las ciudades latinoamericanas- también es resultado de esta interacción. Emerge como respuesta ante la incapacidad del gobierno y del mercado formal de ofrecer suelo para viviendas a precios accesibles, cantidades suficientes y con los servicios adecuados (Jiménez Huerta, 2005). Retomando a Clichevsky (2000) la informalidad puede ser entendida desde dos dimensiones. Por un lado, desde el aspecto dominial, es decir la ausencia de títulos de propiedad sobre la tierra y/o la vivienda. Por otro, desde el punto de vista urbano-ambiental, se trata de territorios que no se adecuan a las normativas urbanas (terrenos inundables, difícil acceso, falta de servicios primarios, cercanía con basurales, etc.).

En nuestro país, la informalidad se expresa mediante la conformación de diversas tipologías de hábitat - Villas, asentamientos, Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), y Nuevos Asentamientos Urbanos (NAUs), inquilinatos, ocupación de inmuebles, hoteles pensiones y conjuntos habitacionales- que asumen características particulares y dinámicas específicas (Di Virgilio, Arqueros, Guevara, 2011; Di Virgilio, Marco, Mera, 2014).

En este trabajo, buscamos dar cuenta de esta interacción entre los diversos actores que participan de la producción de la ciudad a partir del análisis de un caso particular. Nos enfocamos en las intervenciones estatales sobre un territorio informal, con el fin de identificar las lógicas que expresan y han expresado a lo largo del tiempo. Los programas habitacionales se presentan entonces, como elemento privilegiado para dar cuenta de los procesos de producción de la ciudad y de las lógicas que intervienen en ella.

## ***1.2 Políticas públicas y Políticas de urbanización***

La relevancia de estudiar las políticas públicas, en este caso de urbanización de villas, se vincula con la posibilidad de analizar el proceso social que se desarrolla en torno a ellas, es decir, pensar las intervenciones estatales como herramientas para observar los roles adoptados por el Estado y los otros actores y las vinculaciones establecidas entre ellos (Oszlak, O'Donnell, 1976). Las políticas públicas, son entendidas en esta investigación como el producto dinámico de la

articulación entre los actores gubernamentales y extra gubernamentales que poseen distintas formas de intervenir y actuar. En consecuencia, la política está en continua elaboración, y no puede pensarse de modo estático (Aguilar Villanueva, 2005). El desarrollo de la política dependerá de la conformación de determinado entramado de actores, es decir, de los distintos grupos de interés que deciden intervenir ante determinado problema (Di Virgilio y Galizzi, 2008).

Retomando a Oszlak y O'donnell (1976), entendemos al Estado no como una estructura monolítica sino como un organismo complejo y contradictorio, donde las políticas son un conjunto de iniciativas –manifiestas e implícitas- que permiten inferir una posición dominante, pero no única. En este mismo sentido, concebimos al Estado como una relación social, es decir, como condensación de relaciones de fuerzas sociales diferentes y conflictivas (Sousa Santos, 2003). Analizar las políticas públicas, y aquí particularmente de urbanización de villas de emergencia, permite develar las posiciones hegemónicas del Estado, teniendo en cuenta las tensiones que pueden existir entre las instituciones estatales (Oszlak, O'Donnell, 1976). En este sentido el Estado, puede pensarse como una compleja red de instituciones y organismos que construyen consenso para la reproducción del sistema (Twaites Rey, 2007).

Por otro lado, no puede pensarse la política pública sin concebir el rol que desempeñan los actores sociales que objetiva o subjetivamente se vinculan al tema e influyen mediante sus acciones en el desarrollo y/o implementación de la política (Oszlak, O'Donnell, 1976).

En consecuencia, comprendemos las políticas como una “estructura de arenas”, donde los distintos actores, guiados por sus intereses y expectativas, convergen, luchan y conciertan (Oszlak, O'Donnell, 1976). Desarrollan un conjunto de tácticas, estrategias, técnicas y disposiciones, en el marco de los conflictos y luchas que configuran el desarrollo de las políticas (Foucault, 2009).

Bajo este enfoque, la investigación propone un análisis de las políticas orientadas a la urbanización de villas de emergencia, definidas como intervenciones sobre una pieza urbana integrando distintos niveles -lo físico, lo social y lo institucional- con el fin de mejorar las condiciones urbano-habitacionales. Entre las acciones más comunes podemos encontrar apertura de calles, dotación de servicios, infraestructura y equipamientos y mejoramiento o construcción de viviendas (Bettatis et.al , 2012). En sintonía con la acepciones de informalidad urbana, según Clichevsky (2003) las políticas de urbanización pueden intervenir sobre el objetivo de la regularización dominial, es decir la tenencia de la tierra; orientarse al mejoramiento urbano-ambiental de los barrios, o bien configurarse como políticas integrales que articulan las dos dimensiones. A la vez, las políticas de regularización pueden ser acompañadas por políticas de mejoramiento y de producción de vivienda nueva. La informalidad y desigualdad urbana se asocia

profundamente a las características de informalidad y desigualdad social existentes. En este sentido, Fernandes (2008) incorpora la dimensión social a la hora de pensar las intervenciones relacionadas a la urbanización. Estas medidas contemplan, por ejemplo, programas de generación de empleo u otros orientados a la inclusión social. Las diversas formas de intervención varían entonces, según los objetivos, los costos, la visibilidad, el apoyo de los organismos internacionales, la acción de los actores sociales, etc.

En este sentido, entendemos como políticas de urbanización de villas a las intervenciones públicas orientadas a mejorar las condiciones urbano-ambientales y a superar las condiciones de informalidad. En términos concretos son aquellas políticas de regularización, tanto dominial y urbanística, que pueden ser acompañadas por políticas de mejoramiento y producción de vivienda.

En esta clave, a lo largo de este trabajo buscamos comprender el rol que cada uno de los actores tiene en las distintas etapas del desarrollo de las intervenciones orientadas a la urbanización, teniendo en cuenta las acciones que despliegan, los recursos que poseen, las alianzas y oposiciones que establecen, los roles que desempeñan, sus definiciones de la problemática abordada, las ideas de ciudad subyacentes y si sus intervenciones se corresponden con las nociones de urbanización aquí descriptas.

### ***1.3 Efectos de las políticas sobre el territorio.***

El Estado mediante sus políticas urbanas puede intervenir de forma negativa o positiva en los procesos que se dan en la Ciudad (Clemente, 2013). Como mencionamos previamente, el Estado interviene a través de las políticas públicas -particularmente aquí, las políticas de urbanización de villas- sobre la estructura urbana, potenciando o limitando las desigualdades existentes.

En la ciudad capitalista, la distribución espacial se da de manera desigual y segregada, contribuyendo a perpetuar las relaciones sociales subyacentes (Svampa, 2001; Yujnovsky, 1984). Por un lado, las poblaciones tienden a aglomerarse en el territorio según ciertos atributos -en el caso de la CABA, el atributo que organiza la distribución espacial de su población es fundamentalmente la condición social<sup>3</sup>-. La distribución de la población en el territorio dialoga, a su vez, con sus características y con su cualificación. En la ciudad capitalista, la distribución de

---

<sup>3</sup> Existen otros atributos que en otras zonas y regiones operan como factores ordenadores de la distribución territorial, y por lo tanto de la segregación: residencial, socioeconómica, racial o étnica, factores culturales, entre otros.

bienes, servicios y equipamientos es desigual, sufriendo las peores condiciones, en general, los barrios en los que se concentra la población con peores condiciones socioeconómicas, dando lugar a procesos de segregación socio-residenciales.

Los territorios segregados se presentan como barrios o áreas socialmente homogéneas que presentan una menor disponibilidad de bienes, servicios y equipamientos que el resto de la ciudad. A su vez, estas configuraciones territoriales conllevan el surgimiento de sentimientos de marginalidad y estigmatización (Sabatini, et.al, 2001; Zimmermann González, 2014).

A su vez, estos procesos pueden ser reforzados o restringidos a través de la acción estatal –mediante normas, regulaciones y políticas-, la acción de los agentes económicos –inmobiliarias, inversionistas, etc.- y por las acciones de los sujetos individuales, que no pueden ser pensadas como libres y autónomas (Zimmermann González, 2014).

En el caso de las políticas de regularización -que como señalamos, forman parte del repertorio de políticas de urbanización- tal como sostiene Fernandes (2008), históricamente, en vez de promover la integración socio-espacial han reproducido las estructuras urbanas preexistentes, profundizando la segregación y las condiciones de desigualdad que originaron la informalidad.

A lo largo de la tesis, buscamos dar cuenta de cómo las diversas intervenciones estatales han dialogado con las características propias de un territorio segregado, procurando identificar si las mismas han revertido estas condiciones.

#### **1.4 Aclaraciones metodológicas.**

En términos metodológicos, en consonancia a los objetivos planteados, desarrollamos una estrategia cualitativa. Se llevó a cabo un trabajo de campo en distintas etapas, teniendo en cuenta que el proceso de investigación no se da de modo lineal, sino que los distintos momentos se superponen y dialogan continuamente entre sí, enriqueciéndose mutuamente.

Combinamos el uso de fuentes primarias -entrevistas en profundidad<sup>4</sup>- y secundarias - documentos oficiales, normativas que correspondan a la política habitacional, programas y convenios implementado, datos estadísticos recabados de informes de diversos organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)<sup>5</sup> y datos del último Censo Nacional de Población,

---

<sup>4</sup> La cantidad de entrevistas estuvo sujeta a los requerimientos de información necesarios para describir las políticas desplegadas en cada territorio y la relación que se establece entre los distintos actores.

<sup>5</sup> Ministerio de Desarrollo Urbano (MDU), Ministerio de Desarrollo Económico (MDE) del cual depende la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), Corporación Sur y Unidad de Gestión de Intervención social (UGIS).

Hogares y Viviendas 2010 (INDEC)-. Las entrevistas en profundidad se realizaron a funcionarios públicos de los diversos organismos competentes del GCBA -IVC, SECHI, UGIS, Ministerio Público de la Defensa- y nacionales con intervención en Villa 15 (Plan Ahí, Sueños Compartidos) y de distintas jerarquías -funcionarios, planificadores de la política, y trabajadores territoriales, ejecutores de la misma-. Bajo el propósito de realizar un análisis de los actores que participan en la configuración de estas intervenciones, se realizaron también entrevistas a referentes sociales y/o territoriales. Se buscó identificar principalmente los puntos de contacto y tensión que presentan estos discursos en relación al de los diferentes agentes estatales. Estos datos permiten reconstruir el proceso desde la perspectiva de los actores, evidenciando sus lógicas de acción, recursos, discursos y definiciones, en diálogo con las acciones efectivas.

Para realizar el análisis del rol de los distintos actores fueron seleccionadas una serie de variables a observar, algunas definidas previamente y otras emergentes del trabajo de campo: acciones realizadas para el mejoramiento de la calidad de las viviendas y hábitat de Villa 15, alianzas, conflictos y redes que se articulan, el vínculo entre los objetivos enunciados y las acciones observadas, las definiciones de urbanización que subyacen las acciones y discursos y las lógicas de intervención que se expresan. A lo largo del trabajo buscamos identificar las principales características de las intervenciones realizadas en el territorio, indagando si estas abonan o no a la transformación de las condiciones sociales, urbanas y ambientales. Para ello, utilizamos dos escalas de análisis complementarias entre sí. Por un lado, las intervenciones políticas sobre urbanización de villas en la Ciudad de Buenos Aires y, en segundo lugar, aquellas desarrolladas particularmente en Villa 15. Esta doble entrada, habilita el diálogo entre la planificación a nivel ciudad y la materialización en un territorio concreto con características particulares vinculadas a su historia, sus actores, sus procesos, entre otros.

## Capítulo 2. El Caso de estudio-Villa 15, Lugano, Comuna 8.

A lo largo de este capítulo, buscamos comprender la historia y la configuración del territorio en que se emplaza Villa 15 en diálogo con los procesos más generales que han ido configurando la Ciudad.

La Villa 15, o más comúnmente denominada Ciudad Oculta, es una de las pocas villas de emergencia históricas que han resistido al proceso de erradicación de la última dictadura militar. Actualmente se presenta como una de las 5 villas más grandes de la Ciudad en cantidad de población. Si bien está compuesta por 37 manzanas, consideramos también como parte del territorio de estudio al N.H.T Av. Del Trabajo y a los asentamientos San Pablo, Santa Lucía, San Cayetano y Hubac<sup>6</sup>, que surgidos con posterioridad en sus inmediaciones y sin ser considerados formalmente parte de la villa, poseen estructuras territoriales y sociales similares. Podemos considerar que delimitan este territorio informal las calles Av. Eva Perón, Av. Piedrabuena, Santander y Rucci. Asimismo, atraviesan al barrio dos calles importantes: Lisandro de la Torre y Av. Argentina.

Su ubicación, es un elemento que debe tenerse en cuenta a la hora de analizar su configuración territorial. Villa 15 se ubica en el barrio de Villa Lugano, dentro de la Comuna 8<sup>7</sup>, y limita con el barrio de Mataderos (Comuna 9), ambos barrios ubicados al sur de la ciudad lindantes con la Provincia de Buenos Aires -específicamente a los partidos de La Matanza, Lomas de Zamora y Lanús-.

El territorio en el cual se emplaza la Villa, la Comuna 8, está integrada por los barrios de Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo. Dicha comuna contiene en su interior diversas tipologías de hábitat (complejos habitacionales de distintas épocas, villas, asentamientos y ciudad formal, entre otros), concentrando la mayor cantidad de villas, asentamientos<sup>8</sup> y complejos habitacionales<sup>9</sup> de la Ciudad. A su vez, se observan grandes extensiones de tierra pública

---

<sup>6</sup> Los NAUs surgen en la última década, en consonancia con el proceso de densificación de algunas villas de la Ciudad, y se consolidan como nuevos enclaves de pobreza urbana, ubicados en espacios vacantes. El Estado los diferencia de a las villas de emergencia, desde su denominación hasta en las políticas e intervenciones que se proyectan (Di Virgilio, Marcos, Mera, 2015; Rodríguez, 2009)

<sup>7</sup> Según la Ley n° 1777/05, la Ciudad de Buenos Aires se encuentra dividida en 15 comunas, que contienen 48 barrios.

<sup>8</sup> Villa 3-Fatima, Villa Calacita, Villa Piletones, Villa 20, Villa 16, Villa 19-Barrio Inta, Villa 17, Villa 15-Ciudad Oculta, y los asentamientos Portela, Los Pinos, Bermejo, María Auxiliadora, Barrio Obrero, Scapino, Hubac, y el N.H.T Av. Del trabajo

<sup>9</sup> Piedra Buena, Pirelli, General Savio I, II y III, Complejo Soldati, Copello, J.J. Castro, Samoré, Nágera, Padre Mugica, Complejo Villa 15.

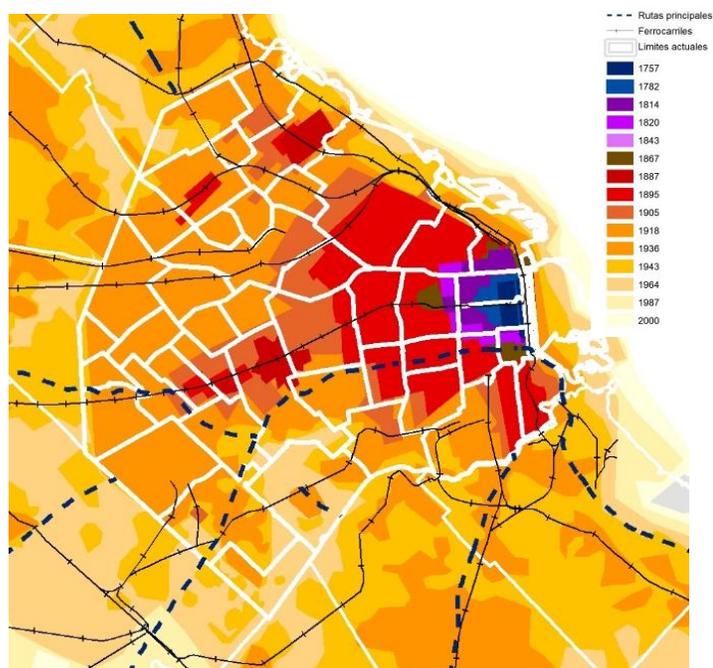


lindantes con la Provincia de Buenos Aires), puede ser definida como una antigua periferia, es decir, barrios que se incorporan tardíamente a la estructura de la Ciudad.

La noción de periferia según Hiernaux y Lindón (2004) hace referencia al lugar de vida de los sectores populares, en el anillo externo a la ciudad y/o en los límites de la misma. Estos territorios se caracterizan por presentar elementos de informalidad y pobreza. Con el tiempo, las periferias comienzan a transformarse y sus definiciones se complejizan, mostrando procesos más heterogéneos.

Lo que aquí denominamos como antiguas periferias, refiere a aquellos barrios que en el proceso de urbanización de la ciudad ocupaban lugares periféricos, y con el pasar del tiempo se han ido incorporando a los límites de la misma. Las características que fueron tomando estos barrios han sido diferentes en función de cómo han interactuado los distintos actores intervinientes en el proceso de producción del territorio y las transformaciones operadas por el proceso de expansión de la Ciudad. En este sentido, el desarrollo del mercado de tierra y vivienda, la intervención estatal y la producción informal, son elementos centrales para comprender los procesos y configuración de estos territorios.

**Imagen 3: Expansión de la Urbanización de la Ciudad de Bs.As.**



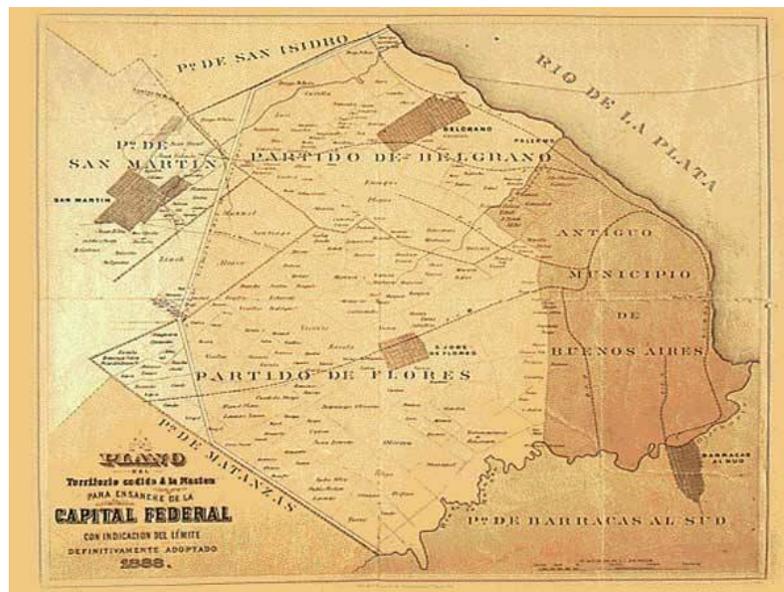
Fuente: “La Ciudad Producida”  
(Ministerio de Desarrollo Urbano-GCBA, 2009)

Buenos Aires, en 1860, abandona su carácter de aldea para convertirse en una ciudad moderna. Desde ese momento, en simultáneo al crecimiento de la ciudad, los barrios fueron adquiriendo distintas funciones y jerarquías. Las distintas zonas fueron consolidándose y creciendo

en función de los hábitos culturales y la calidad de transporte ofrecido. En la zona norte, se establecieron las poblaciones de mayores recursos, y se caracterizó por una mejor dotación de servicios y transporte. En cambio, la zona sur, concentró poblaciones de sectores populares y obreros, lo cual puede relacionarse con el menor valor del suelo, vinculado a la existencia de tierras de menor calidad urbano-ambiental y una escasa oferta de transporte y servicios en dicha zona, (Ministerio de Desarrollo Urbano-GCBA, 2009).

La zona de Villa Lugano, Soldati y Villa Riachuelo -ubicados en el partido de San José de Flores, zona sur de la ciudad-se incorpora a la Ciudad de Bs.As. en 1887. Históricamente ha sido una zona inundable, a causa del desborde de la cuenca Matanza-Riachuelo, lo cual ha influido en su proceso de desarrollo. La consolidación y poblamiento de estos barrios se ha dado de modo tardío, en relación a los barrios centrales de la ciudad.

**Imagen 4: Mapa Bs.As., año 1888.**



Fuente: [http://parabuenosaires.com/wp-content/uploads/2014/05/10405863\\_299947640181846\\_384273648\\_n.jpg](http://parabuenosaires.com/wp-content/uploads/2014/05/10405863_299947640181846_384273648_n.jpg)

Villa Lugano, comienza a poblarse en 1908, a partir de un proceso de subdivisión y venta impulsado por el empresario José Soldati, dueño de gran parte de los terrenos. Asimismo, la

modificación del trazado del ferrocarril para que pase por dichas tierras, el trazado de la Avenida Roca y la construcción del aeródromo, incorporaron nuevos elementos que la volvieron una zona más atractiva, potenciando su poblamiento. En las décadas subsiguientes, sobre todo durante las décadas del 30 y el 40, se produce un proceso de loteo de vivienda unifamiliar en las zonas lindantes a las estaciones de tren, impulsado por el mercado privado, de lote propio y comercios, acompañada por la intervención del Estado orientada al trazado público y a la dotación de algunos servicios. En consecuencia, las zonas lindantes a las estaciones de trenes de Villa Soldati y Villa Lugano, se consolidan como zonas residenciales. El resto del territorio, debido a su mala calidad ambiental -zonas inundables-, contó con una baja influencia del mercado privado para su consolidación, debido a la falta de condiciones estructurales que permitan una ganancia significativa para los inversores. En simultáneo, comienzan a instalarse en dicha zona fábricas, tosqueras, lavaderos de lana y mataderos, lo cual potencia la instalación de criollos e inmigrantes (españoles, italianos y armenios) en busca de trabajo (Di Virgilio, et al., 2010).

**Imagen 5: Principales elementos de configuración del territorio, imagen satelital 1940.**



Fuente: Imagen obtenida de <http://mapa.buenosaires.gob.ar/> y elaboración propia.

En 1940, con la instalación de un basurero municipal en la Comuna 8, el proceso de loteo privado disminuye. La zona de análisis comienza a ser considerada como desfavorable, dentro de la diferenciación de la ciudad a partir de zonas “buenas y malas”, en función de índices socio-habitacionales (Torres A. Horacio, 2006).

Podemos señalar un quiebre en los mecanismos de poblamiento del territorio. Si hasta entonces el proceso de producción de ciudad se había ligado a los mecanismos formales del mercado de tierra y vivienda, a partir de este momento se observa un desaliento de la expansión del mercado inmobiliario y el proceso pasa a estar ligado, en mayor medida, a la producción informal y la acción estatal. El Estado, entre 1945-1955 bajo un gobierno de corte peronista, desempeñó un rol central en el proceso económico, como agente productor y distribuidor de bienes y servicios, lo cual a su vez impactó en el crecimiento metropolitano, la industrialización y reestructuración interna de la metrópoli (Torres A. Horacio, 2006). En la zona de estudio, se observa a partir de este período, la emergencia de nuevas tipologías habitacionales que caracterizaran desde entonces esta zona de la ciudad. A partir de la década del 50 la zona comienza a densificarse poblacionalmente por el surgimiento de varios asentamientos informales (entre ellos Villa 15) y la construcción de vivienda social por parte del Estado (Di Virgilio, et al., 2010). Dicho proceso, responde a la conformación de lo que Arqueros Mejica (2013) denomina “cinturones negros”, barrios alejados del transporte y ubicados en la periferia de la ciudad, en zonas inundables, basurales o tierra rellena, donde se establecieron viviendas precarias y sin servicios.

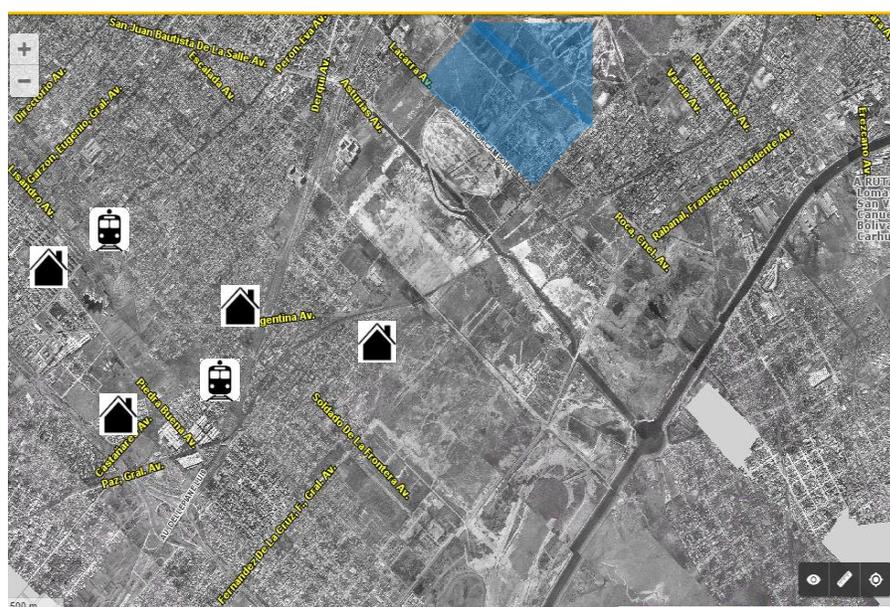
La fuerte intervención del Estado ha marcado el ritmo de crecimiento de esta zona, a partir de dos mecanismos. Por un lado, a partir de la construcción de vivienda social, y por otro, habilitando el proceso de producción de barrios informales.

Entre 1940 y 1955, se construyen en la zona diversos conjuntos de vivienda social de baja densidad<sup>10</sup>, se inaugura la Autopista Dellepiane y la fundación Eva Perón construye una serie de casas de madera y techos de chapa, para alojar a familias de hogares de tránsito, en sus alrededores años más tarde comenzará a crecer la villa 20 (Cosacov et al., 2011).

---

<sup>10</sup> Barrio Hogar Obrero -en Dellepiane y Murguiondo- compuesto por chalets, el barrio Los Perales -ubicado en Eva Perón y Lisandro de la Torre-caballito de batalla de la política de vivienda de la época peronista y el Barrio Piedrabuena viejo, ubicado en la Av. Piedrabuena y Castañares, con aproximadamente 360 viviendas unifamiliares.

## Imagen 6: Principales elementos de configuración del territorio, imagen satelital 1965.



-  Vivienda social (tipo unifamiliar lote propio)
  - Barrio Obrero (Dellepiane y Murguiondo)
  - Fundación Eva Perón (origen Villa 20)
  - Los Perales (Eva Perón y Lisandro de la Torre)
  - Piedrabueno viejo (Piedrabuena y Castañares)
-  Estaciones Tren
-  Zona Basurero "La quema"

Fuente: Imagen obtenida de <http://mapa.buenosaires.gob.ar/> y elaboración propia

Con el fin de la etapa peronista, el Estado modifica sus modos de intervención, sin embargo, los mecanismos de acción dentro de este territorio presentan ciertas continuidades.

En 1956 se crea la Comisión Nacional de la Vivienda y en 1961, por medio de la Ordenanza 17.823, la Comisión Municipal de Vivienda (CMV), con el fin de desarrollar políticas para sectores de la población con bajos ingresos y encargarse del Fondo Municipal de la Vivienda.

En este periodo, la política de vivienda se orienta a la construcción de grandes conjuntos habitacionales, es decir, vivienda social de alta densidad, que fueron configurando el territorio. En este contexto, entre 1962 y 1969, el Plan Municipal de la Vivienda impulsa la construcción de varios Complejos Habitacionales, algunos ubicados en este territorio. A la vez, se crea en 1967 el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) y su sucesor Plan Alborada -desarrollado entre el 1973 y 1978- que tenía como objetivo proceder con la erradicación de los asentamientos informales y trasladar a la población a complejos de vivienda social, aunque en muchos casos eso no haya sucedido<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> En este contexto, se construye el Complejo General Savio I y II (comúnmente llamado Lugano I y II) con capacidad para 25.000 habitante aproximadamente. A la vez, se planificaron 4 bloques de edificios en las inmediaciones de la Autopista Dellepiane (Nágera -14 torres, con 1302 departamentos, construidos en 1967- y el Barrio Castro, ambos parten del plan de urbanización del Parque Atte. Brown, y los barrios Copello y Cardenal Samoré terminados años más tarde). Con el Plan Alborada, entre 1973 y 1979 se construye el Complejo Soldati (3200 viviendas) y, entre 1975 y 1981 el Complejo Piedra Buena nuevo (2100 viviendas). A su vez, en la zona de Mataderos, a pocas cuadras de

Por otro lado, en 1958, mediante el decreto 9064, la Municipalidad de Bs.As. aprueba el Plan Director con el fin de impulsar el desarrollo de la ciudad. Incluía proyectos para la región, para la zona metropolitana y para la Capital Federal. Entre sus objetivos se proponía sanear las cuencas, estructurar una red de autopistas, simplificar la red ferroviaria (unificando ramales) y controlar el desarrollo urbanístico de la zona. El Plan postulaba equilibrar el desarrollo del área norte y sur, mediante la recuperación y saneamiento del Bañado de Flores y el basural, que comprometía a 1400 hectáreas (Torres A. Horacio, 2006; Suárez, 1994).

Durante el gobierno militar, iniciado en 1976, se llevan a cabo distintas intervenciones estatales cuyo fin era re ordenar la Ciudad. Dichas políticas se orientaron a construir una *ciudad de elite*, a partir de planificar la distribución y localización de la población y la construcción de espacios verdes, apoyados en un discurso sanitario-ambiental (Cosacov et al.,2012). En este sentido se desarrollaron una serie de medidas<sup>12</sup>, dirigidas a re-organizar la ciudad que tendieron a producir un desplazamiento de los sectores populares hacia las zonas urbanas menos privilegiadas (Oszlak, 1983).

En esta zona de la ciudad (Lugano, Soldati, Villa Riachuelo), las intervenciones públicas desarrolladas modifican su configuración y usos. En 1977 se elimina la quema de residuos sólidos -y por lo tanto el basural-, los cuales son trasladados a la Provincia de Bs.As. A la vez, en esta zona de la ciudad que históricamente se habían estructurado en torno a la producción industrial y ganadera, alojando poblaciones obreras de dichos rubros, es transformada a partir del proceso de desindustrialización y la sanción de la ley 21608/77 que prohíbe la instalación de nuevas industrias en Capital y el cese de las actividades industriales que ya funcionaban.

Vinculado a la vivienda, durante la dictadura militar la intervención estatal en la zona tuvo dos líneas de acción: la erradicación de las villas -que es profundizada en el próximo apartado- y la construcción de vivienda social. La intervención en las villas estuvo orientada a desplazar a los habitantes de dichos territorios e incorporar los terrenos a la ciudad formal. El Diagnostico Socio-habitacional realizado por el Consejo Economico y Social de la Ciudad de Bs.As (2013) sostiene que la población villera que había alcanzado los 213.823 habitantes en 1976, desciende en los cuatro años subsiguientes un 84% -34.068 habitantes-. En este sentida, algunas villas de la

---

donde se ubica Ciudad Oculta, se realiza un Plan Piloto, llevado a cabo por la Comisión de Vivienda de la Ciudad, que pone en marcha un proceso de erradicación de la Villa 7 y la construcción a unos metros del Complejo Justo Suarez donde se reubica su población. Otros complejos como el de Villa Soldati o Piedrabuena son pensados de este modo, pero no corren la misma suerte.

<sup>12</sup> Creación del Código de Edificación para la Ciudad, liberación de los alquileres, expropiaciones para la construcción de autopistas, recuperación de espacios verdes (cinturón ecológico), relocalización industrial que trasladó la fuente de trabajo de los obreros hacia afuera de la ciudad y la erradicación de villas (Oszlak, 1983).

ciudad fueron desarticuladas completamente -ubicadas, por ejemplo, en Palermo y Colegiales-, mientras que otras si bien redujeron su población, resistieron dicho proceso de desalojo.

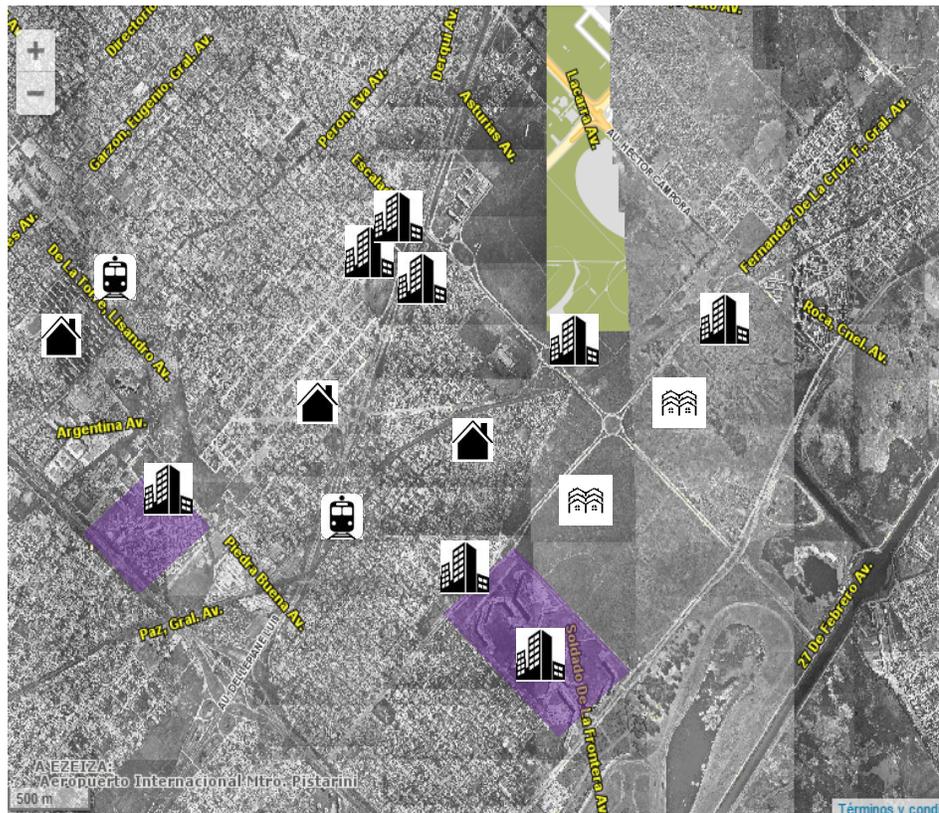
En relación a la vivienda social, en el año 1977, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires firmó un convenio para realizar las obras necesarias para finalizar los proyectos de los Complejos Piedrabuena, Villa Soldati y Villa Lugano (a los que se le suma el Complejo Arborellos ubicado en Villa Pueyrredón). Se observa que desde la intervención estatal se prioriza el territorio bajo estudio como zona de localización de los proyectos de vivienda social. En muchos casos, estos complejos que habían sido proyectados para los habitantes de las villas erradicadas pasan a ser adjudicados a otras poblaciones.

Un caso particular, de gran interés para este estudio, es el Complejo Piedra Buena, ubicado sobre la Av. Piedrabuena a metros de Villa 15, que originalmente, mediante el Plan Alborada había sido proyectado para alojar a los habitantes de Ciudad Oculta. El conjunto consta de 2100 unidades de vivienda y equipamiento comunitario, organizados en 9 sectores: 7 hemiciclos de edificios altos y bajos y 2 tiras de edificios altos.

*“Nosotros tuvimos fue el Plan Alborada, que era para nosotros y después nos sacaron. El barrio Piedrabuena decía Plan Alborada, 2100 viviendas, construcción para la villa 15. Estaba así. Empezaron a construir todo, y después cuando cae el gobierno peronista, entraron Videla y toda esa banda, siguen construyendo porque ya estaba la avanzada la construcción y después se lo adjudican a negociados donde estaban ellos, como siempre.” (Pablo, referente barrial, 2016)*

Este proyecto, tal como veremos en el próximo apartado, ejemplifica una de las tantas decepciones que ha atravesado a los habitantes de Villa 15 a lo largo de la búsqueda por su urbanización e integración con el resto de la Ciudad.

## Imagen 7: Principales elementos de configuración del territorio (60', 70', 80', 90') Imagen satelital 1978



Fuente: Imagen obtenida de <http://mapa.buenosaires.gob.ar/> y elaboración propia

	Vivienda social (tipo unifamiliar lote propio)-pre 1965
	- Barrio Obrero (Dellepiane y Murguiondo)
	- Fundación Eva Perón (origen Villa 20)
	- Los Perales (Eva Perón y Lisandro de la Torre)
	- Piedrabueno viejo (Piedrabuena y Castañares)
	Estaciones Tren
	Complejos habitacionales 60', 70', 80, 90'
	- Lugano I y II
	- Nágera
	- Barrio Castro
	- Copello
	- Cardenal Samoré
	- Soldati
	- Piedrabuena nuevo
	- Mascias
	- Ramón Carrillo
	Nuevos proyectos de vivienda
	- FONAVI Escalda 3200
	- Viviendas V.20 (Pola y Cruz)

En 1983, con el retorno a la democracia, continua la tendencia de construcción de vivienda social en esta área de la ciudad. Entre la década del 80 y el 90 se finalizaron grandes conjuntos habitacionales ubicados en la zona, que habían comenzado a construirse en la década anterior<sup>13</sup>. Producto de la sostenida intervención estatal a lo largo de los años, este territorio concentra gran cantidad de vivienda social, en muchos casos grandes conjuntos habitacionales, que se emplazan de modo disruptivo, rompiendo con la traza urbana, por su morfología y cantidad de habitantes que alojan.

<sup>13</sup> En 1984 se terminó el barrio Copello (Av. Dellepiane y Miralla) que contiene 1138 viviendas, en 1998 Barrio Mascias (392 viviendas) y el Cardenal Samoré (1218 viviendas) y en 1990 Ramon Carrillo (700 viviendas), en 1992 se construyeron 53 viviendas en las inmediaciones de la villa 20, para habitantes de ese barrio, y 11 torres lindantes con el General Savio que se denominaron General Savio III y en 1997 se construyen 140 viviendas en Av. Escalada al 4200, con financiamiento del FONAVI (Cosacov et al., 2011).

Durante la década del 90, periodo de reformas neoliberales, si bien se concluyeron grandes complejos cuyas obras se habían iniciado años anteriores, no existieron nuevas políticas de vivienda para la zona. A su vez, la intervención Estatal para los sectores populares queda ligada al asistencialismo, es decir, la contención de la pobreza mediante la distribución de planes sociales y alimentos. Por último, el proceso de desindustrialización ha afectado notablemente a esta zona caracterizada por un fuerte componente industrial, dando pie a un proceso de degradación.

En 1996, se produce la autonomización de la Ciudad de Bs.As., se elige por primera vez Jefe de Gobierno y se sanciona su Constitución, donde se define la obligación de crear un Plan Urbano y Ambiental, aprobado finalmente en 1998. En dicho plan, se reconoce a la zona sur como postergada y se establecen metas y orientaciones para su desarrollo territorial. Aparece así en el discurso estatal la necesidad de intervenir en dicha zona buscando reducir sus déficit y desigualdades en relación al resto de la Ciudad (García, 2013).

En el 2000, surge el Plan Estratégico de Revitalización de la Zona Sur, cuyos lineamientos fueron desde el desarrollo económico y social hasta la recuperación del tejido cultural e histórico. Meses después, por un decreto del Jefe de Gobierno (en aquel momento Aníbal Ibarra), se disuelve la Secretaría encargada de llevarlo a cabo y se crea, por medio de la Ley 470, la Corporación Buenos Aires Sur S.E. (CBAS). Dicha institución según su ley fundacional debería desarrollar actividades industriales, comerciales y servicios públicos con el fin de garantizar el desarrollo humano, económico y urbano de la zona, para compensar las desigualdades existentes en la Ciudad. Desde sus inicios fomentó la inversión privada, y debido a la escasa regulación, los desarrollos se fueron dando en función de la lógica del mercado, dejando al margen su función original de desarrollar políticas públicas orientadas a la inclusión e integración de esta zona. Algunos proyectos de esos años fueron la presentación del Polo farmacéutico y la creación del Estadio Parque Roca (García, 2013). En 2005, mediante la sanción de la Ley de Comunas se define una nueva división territorial para la ciudad y la zona estudiada pasa a integrar la denominada Comuna 8 (compuesta por Villa Riachuelo, Villa Soldati y Villa Lugano).

Con la reactivación de la construcción de vivienda social por parte del Estado Nacional, luego del 2003, Villa Lugano vuelve a ser uno de los barrios donde se han localizado la mayoría de las intervenciones. Mediante el Plan Federal se construyen en la Ciudad de Bs.As. 11 mil viviendas, de las cuales 10 de los 31 proyectos se ubican en Lugano (Ostuni, 2012).

El cambio de signo político del Gobierno de la Ciudad, en el 2007, con la llegada del PRO<sup>14</sup> a la jefatura de gobierno de la Ciudad, permite identificar ciertos elementos novedoso, así como varias continuidades en las intervenciones que se han llevado a cabo en la Comuna 8.

En la Comuna 8, la CBAS crea el Centro Industrial Sur en Soldati, el Distrito del Deporte y se mejora la zona del Parque Roca<sup>15</sup>, en sintonía con la política desarrollada a nivel ciudad vinculada con la creación Distritos económicos<sup>16</sup> que, mediante beneficios otorgados a las empresas por instalarse allí, buscaban fomentar el desarrollo de las zonas.

En el 2012, el PRO presenta un proyecto de Ley denominado “Plan Maestro para la Comuna 8”, que finalmente es aprobado en 2014, el cual contenía diversos planes con el fin de promover el “crecimiento de la zona” (centro de transbordo, construcción de un centro cívico, un polo farmacéutico, el distrito del deporte y villa olímpica, la re zonificación de varios predios del Parque de la Ciudad, Parque Roca y el Autódromo, reducción de impuesto para emprendimientos privados, entre otros). Dicho plan, dedicaba un capítulo a la creación de barrios nuevos, con nuevas normas urbanísticas, que habilitaban la entregar títulos de propiedad a viviendas ubicadas en villas -villa 3, 15, 16, 17, Calacita, Piletones, Esperanza y Scapino-, sin necesariamente cumplir con las condiciones mínimas de habitabilidad. Finalmente, el PRO tuvo que desglosar el plan en múltiples proyectos, debido a sus repercusiones negativas y a la imposibilidad de aprobarlo. A lo largo de los años, varios de estos proyectos han ido avanzando de manera independiente, en algunos casos comprometiendo la venta de tierra pública, con predominio de inversiones privadas<sup>17</sup>. En este sentido, los proyectos no estuvieron centrados en la mejora de la calidad de vida de los habitantes, ni lograron expresar con claridad si sus efectos serían positivos para los residentes de la zona.

Además, se registran algunas intervenciones de desarrollo urbano y dotación de equipamiento, como por ejemplo la Sede del CBC, la construcción de distintas sedes de Cesacs -para responder a la atención primaria de la salud-, la instalación de una sede de la UTN, la construcción del Bs.As. Rock, el inicio de construcción del Hospital Grierson, entre otros. A la vez, debido a las olimpiadas de la juventud, que se realizarán en 2019, se proyecta construir un distrito deportivo. La problematización de esta zona de la ciudad como un espacio degradado que requiere de intervención estatal para su mejoramiento, continua vigente desde los inicios de su

---

<sup>14</sup> 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

<sup>15</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/corporacionsur/iniciativasdelacorporacion>

<sup>16</sup> Distrito de las artes, tecnológico, de diseño, audiovisual, del deporte.

<sup>17</sup> <http://www.telam.com.ar/notas/201412/88602-legislatura-ciudad-de-buenos-aires-comuna-8-pro-confianza-publica.html>

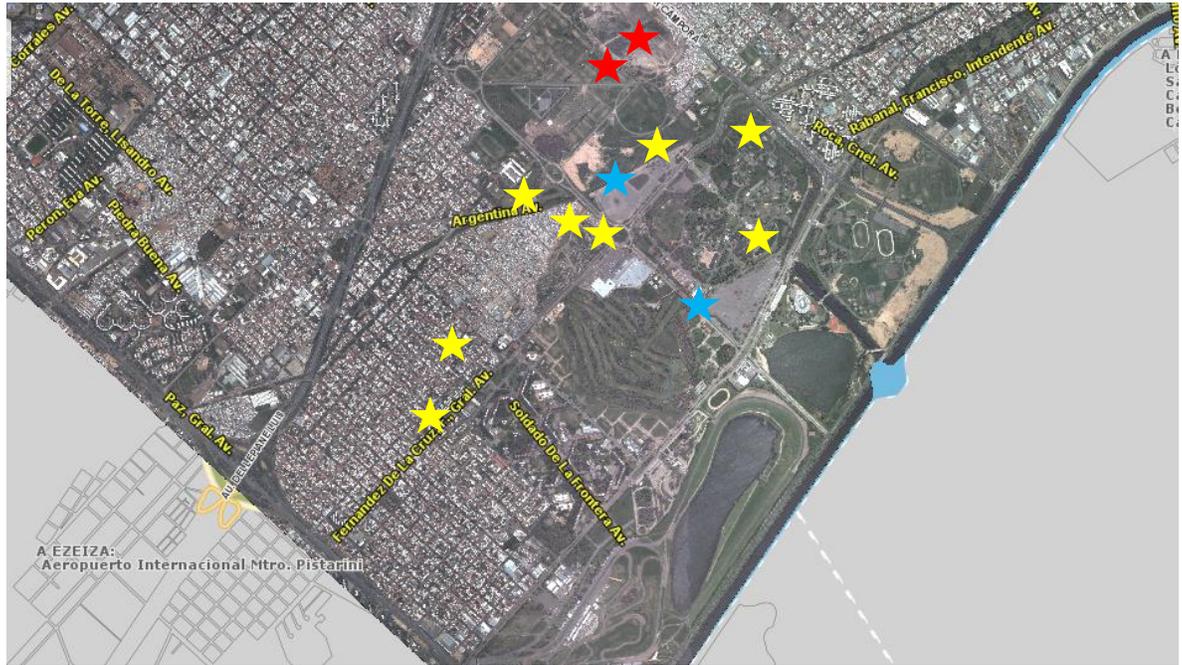
[http://www.legislatura.gov.ar/noti\\_ver.php?ver=4357](http://www.legislatura.gov.ar/noti_ver.php?ver=4357)

<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/235123-65989-2013-12-06.html>

poblamiento. En este sentido, en los últimos años se han presentado en la legislatura de la ciudad diversos proyectos que buscan impulsar un proceso de mejoramiento de la zona Sur de la Ciudad.

Por otro lado, específicamente vinculados a la problemática de déficit de vivienda de esta Comuna, durante la última década, se realizaron dos intervenciones notables. Por un lado, el mejoramiento de Piletones, donde desde el 2008 se inicia un proceso de escrituración, dotación de servicios y construcción de vivienda, con muchas críticas por parte de sus habitantes y vecinos de la zona: *“Larreta cerro la campaña en Piletones diciendo que urbanizaron el barrio. Piletones es una villa común y silvestre. Llegaron a decir urbanizamos Piletones, Cildañez, INTA, son unos caraduras, pero venden eso y nadie chequea”* (Gustavo, referente barrial, 2016). Por otro lado, de la mano de la Fundación Madres de Plaza de Mayo se inician construcciones de vivienda en Castaños y General Paz y otra dentro de Villa 15.

**Imagen 8: Intervenciones estatales 2000-2015**



**★ Nuevos proyectos**

- Polo farmacéutico
- Estadio Parque Roca
- Centro Industrial sur
- Centro Cívico
- Villa Olímpica y Distrito del Deporte
- Ciudad Rock
- CBC Lugano
- Hospital Cecilia Grierson
- Metrobus del Sur

**★ Mejoras**

- Parque Roca
- Parque de la Ciudad (Pqe. De las Victorias)

**★ Políticas denominadas de “urbanización”**

- Piletones
- Villa 3 (Fatima)
- Villa 17 (Barrio Pirelli)

Fuente: Imagen obtenida de <http://mapa.buenosaires.gob.ar/> y elaboración propia

Tal como mencionamos, y se ha evidenciado en esta apartado, el Estado ha tenido un rol central en el proceso de producción de ciudad de esta zona, que pese a su gran intervención ha abonado a reforzar procesos de exclusión, consolidando esta área como segregada. A la vez, este proceso debe comprenderse en diálogo con la fuerte presencia de producción informal que se observa en este territorio.

## **2.2 Las villas de la Ciudad, con foco en Ciudad Oculta. El diálogo entre la intervención del Estado y los procesos populares de producción de Ciudad.**

A continuación, buscamos reconstruir el surgimiento e historia de las villas de la CABA, teniendo en cuenta las diversas intervenciones estatales que han existido y se han articulado con la producción informal de ciudad, haciendo foco en nuestro caso de estudio: Ciudad Oculta.

Villa 15-Ciudad Oculta, comienza a formarse en la década del 40, a partir de migraciones de nuevos obreros que llegaban a Buenos Aires, impulsadas por el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. La zona lindante a Villa 15, concentraba una gran cantidad de industrias, sin embargo, la amplia demanda de mano de obra, en fábricas, mataderos y curtiembres allí ubicados, no se correspondía con la escasa oferta de vivienda, derivando en el crecimiento informal de la zona.

*“La mayoría venían buscando una mejor vida, venían colgados de los trenes, arriba de los trenes, colados. Los primeros que venían acá venían a laburar y eran tipos que no tenían un lugar fijo, andaban ranchando y paraban en cualquier lugar. Y acá en esta parte, en las épocas del frigorífico, era toda una industria. Entonces venían a trabajar. Mi viejo le pasó lo mismo, desde que vino acá hasta que cerro el frigorífico Lisandro de la torre.”* (Pablo, referente barrial, 2016).

Ciudad Oculta, surge en sintonía con el proceso de conformación del resto de las villas de la Ciudad y varias de la zona (INTA, Villa 20, entre otros). A diferencia de otros países de Latinoamérica donde por ejemplo los asentamientos informales se han agrupado en las laderas de las montañas o cerros, en Buenos Aires esta modalidad de hábitat informal se ha ubicado en los intersticios que deja la Ciudad, en terrenos baldíos, tierras fiscales, terrenos de privados no ocupados, etc. Las villas, en tanto tipología de hábitat, se conforman a partir de una ocupación paulatina del suelo, que se da de modo individual y discontinuo, tanto en el tiempo, como en la forma que se van construyendo las viviendas. Se caracterizan por sus tramas irregulares, por contar con viviendas precarias, y poseer un déficit en equipamientos y servicios (Lekerman, 2005; Bettatis, 2012).

En Villa 15, las primeras familias se ubican en los terrenos más cercanos a la actual Avenida Eva Perón, detrás de unos paredones de una vieja fábrica abandonada<sup>18</sup>. Lo anterior, podría ser una de las causas del actual nombre: Ciudad Oculta. Los habitantes comenzaron a asentarse en terrenos que eran del ferrocarril -ya que el barrio era atravesado por dos vías que

---

<sup>18</sup> Algunos vecinos sostienen que fue una curtiembre, otros una papelera.

ingresaban al Mercado de Hacienda- y terrenos privados que, en parte, pertenecían a la familia Carnicoba Corral.

*“Adelante, sobre Eva Perón. Esto era un descampado, lo cruzaban dos vías del tren y había chacras. Acá venían el tren con vacas. Traían las vacas al mercado. Y acá, estaban casas de los ingleses de los trenes y ahí todavía subsiste eso. Podes ir a algunas casas que eran de los ingleses, acá en la manzana uno hay casas construidas sobre eso. Acá hay un barrio original que se llamaba Barrio General Belgrano, donde subsistían los medidores de Luz, se pagaba luz hasta hace poco, era un barrio antiguo que fue un barrio obrero.” (Santiago, padre de la parroquia barrial, 2016)*

### **Imagen 9: Construcción ferroviaria antigua, Villa 15.**



*“Allá adelante es donde se empezó a construir. Veíamos una chimenea, había unos paredones grandes, y las canillas que era unas canillas comunitarias eran sobre los paredones, y nosotros íbamos y hacíamos la cola.” (Pablo, referente barrial, 2016).*

Fuente: Ph Berenice Rubio.

De manera casi simultánea al proceso de poblamiento de Villa 15, se inicia la construcción de un Hospital, que nunca llegó a concluirse. En 1935, luego de una epidemia de Tuberculosis, el senador Alfredo Palacios impulsa la Ley N° 12.233, donde se transfiere una donación de 3 millones de pesos y la cesión de un terreno ubicado en Villa Lugano -entre las Avenidas del Trabajo (hoy Eva Perón), Piedrabuena y las vías del ferrocarril, pertenecientes a la Municipalidad- para la construcción de un Hospital. En ese mismo año se inicia las obras, frenadas en 1939. Diez años después, durante la presidencia de Perón, se dispone la expropiación del predio y la finalización de dichas obras, que concluirán con la construcción de un edificio de 14 pisos, 60mil m<sup>2</sup>, 17 hectáreas. Sin nunca llegar a inaugurar el Hospital, la obra se paralizó definitivamente en 1955. Por su tamaño, es un punto de referencia y un símbolo del barrio, en donde han funcionado Centros de salud, centros de atención primaria, un jardín, comedores, etc. en distintos momentos.

Con el paso del tiempo, la villa se ha expandido dejando al Hospital, actualmente denominado Elefante Blanco, dentro de sus márgenes.

A través del tiempo, las villas, que inician como una estrategia habitacional de emergencia y provisoria, se consolidan densificándose y creciendo en extensión. En Ciudad Oculta, durante las primeras décadas los materiales de construcción de las casas eran precarios: chapas, madera, etc. Al principio, el agua era comunitaria, las casas tenían pozo ciego cavado por los vecinos y la electricidad era conseguida mediante trazados irregulares. Con las décadas fue mejorando la dotación y calidad de los servicios, en la mayoría de los casos por la acción de los propios habitantes. Esta consolidación física tiene su contracara en términos organizativos, en sintonía con los niveles de organización y movilización que se vivían en otros ámbitos de la sociedad, emergen las organizaciones de las villas. Surge el primer movimiento villero, de carácter reivindicativo, que llevó el nombre de Movimiento poblacional villero, comúnmente Movimiento Villero Peronista.

La emergencia y crecimiento de estos territorios vuelven a las villas de la ciudad una problemática social y urbana que demandará para el Estado una conceptualización y distintos modos de intervención. Es posible trazar cierta periodización vinculada al modo en que el Estado ha concebido y actuado en relación a las villas. Un primer período, a partir del reconocimiento de la problemática, donde el Estado comienza a promover procesos de erradicación, primero brindando soluciones alternativas y luego, durante la última dictadura militar a partir de procesos de erradicación violenta. Luego de 1983, a partir de una serie de leyes, decretos y programas se inicia una etapa donde el Estado promueve políticas de radicación, sustentadas sobre el derecho de las poblaciones de residir en dichos territorios. Luego con el pasar de los años, comienza a introducirse la noción de políticas de regularización y urbanización. Por último, algunos autores y organizaciones sociales introducen la idea de comenzar a hablar de políticas de reurbanización dándole reconocimiento a los procesos previos realizados por los habitantes (M. Soledad Arqueros Mejica et al., 2011; Bettatis, 2012; Bettatis et al., 2012; Clichevsky, 2003).

En este sentido, correspondiente al primer período, entre la década del 50' y el 70' se desarrollaron políticas de erradicación acompañadas por relocalizaciones de las familias en Núcleos Habitacionales Transitorios, hasta la teórica reubicación en viviendas definitivas y Complejos Habitacionales.

En 1964, mediante la Ley 16.601, se sientan las bases para el Plan de Erradicación de Villas (PEVE), que por primera vez reconocía la problemática de los asentamientos informales. A la vez, le asignaba a cada villa un número, cuya denominación perdura hasta el día de hoy. Retomando a Arqueros Mejica (2013) el PEVE permitía relocalizar transitoriamente poblaciones

residentes en villas ubicadas en “terrenos necesarios” para obras de desarrollo urbano. Las poblaciones podían ser relocalizadas en barrios de vivienda social o en terrenos otorgados por el Municipio para construir individualmente. En 1967, dicho plan es reglamentado por la Ley 17.605. La Comisión Nacional de Vivienda (CMV), organismo encargado de la problemática en dicho momento, en el Acta N° 90 de ese mismo año decretaba: *“Tomar conocimiento del alambrado de las villas de emergencia, n.ºs. 3, 11, 15 y 17, para el congelamiento dispuesto por ‘Ley 17.605’”*. A continuación, informaba la afectación de personal para inspecciones y un equipo móvil de vigilancia. En el mismo Acta, se daba cuenta del avance de obra de algunos complejos habitacionales como Lugano I y II y Barrio General Belgrano.

En 1968, se comienza a avanzar en los procesos efectivos de erradicación. Según información registrada en el IVC<sup>19</sup>, se logra la erradicación definitiva de las villas 2 (72’), 4(68’), 5(69’), 7(74’), 9(72’), 18-18bis (71’), 22(69’), 23, 25(69’), 27(69’), 34(72’). Muchas villas han resistido la erradicación, no obstante, han sufrido las consecuencias de las medidas implementadas para su desalojo, los cercamientos y el desaliento de su crecimiento. En paralelo a las erradicaciones se construyeron N.H.T para relocalizar temporalmente a las familias<sup>20</sup>. Se instala el N.H.T Av. del Trabajo -también denominado por los vecinos del barrio como “Las tiras”-, lindante a Villa 15, con el propósito de relocalizar poblaciones de este barrio, en el marco de su erradicación. Si bien eran barrios pensados de modo transitorio, con el pasar del tiempo comenzarán a conformarse en viviendas definitivas.

*“También tiene su historia el Núcleo Habitacional Transitorio. Eran los militares que traían a la gente de las villas acá, para que después vayan a vivir a Piedrabuena, los “educaban”, pero se quedaban a vivir ahí en una especie de chanchera”* (Santiago, padre de la parroquia barrial, 2016)

*“A nosotros nos trajeron en el 70 maso menos, veníamos de Medios Caños (en Bajo Flores). Llegamos y no había luz. Y no era como es ahora, eran unas construcciones que formaban tiras y los vecinos dividían las casas con frazadas* (Lidia, habitante del N.H.T. Av. Del Trabajo, 2016).

A la vez, bajo el ya mencionado Plan Alborada se proyecta la construcción del Complejo Piedrabuena, vinculado destinado también a la población erradicada de Villa 15. Finalmente, ninguna de estas “soluciones habitacionales” planeadas originalmente para esta población, fueron adjudicadas bajo estos lineamientos.

---

<sup>19</sup> Documento interno brindado por el Dpto. Comunicación y Prensa del IVC.

<sup>20</sup> Los N.H.T. eran unidades de vivienda concebidos de modo transitorio, entre el proceso de desalojo y la reubicación en algún Conjunto Habitacional. Sin embargo, sólo un grupo muy pequeño fue trasladado a viviendas definitivas, mientras que gran parte de la población se quedó en dichas viviendas, volviéndolas permanentes (Di Virgilio et al., 2015). En la actualidad existen los N.H.T. Zavaleta, Osvaldo de la Cruz y Av. del Trabajo en la Ciudad de Buenos Aires, y Crovara y San Petersburgo en Matanza

*“La piedra fundacional del barrio Piedrabuena la puso Cacciatore, y fue el cura a bendecirla porque era para la villa. No fue nadie. Esa es una política del Estado, cagar a la gente”* (Santiago, padre de la parroquia barrial, 2016)

*“Yo tenía la ilusión de que iba a vivir alguien en ese barrio, esa fue mi primera desilusión.”* (Pablo, referente barrial, 2016)

Durante la dictadura militar, transcurrida entre 1976 y 1983, se profundiza la política de erradicación. El lema era *“congelar, desalentar, erradicar”*. Mediante el alambrado se frenaba el crecimiento de los barrios. Con controles para entrar y salir, el desabastecimiento, los cortes de luz y agua, y el aumento de la violencia -persecuciones, desapariciones de referentes, golpizas, operativos de seguridad-, la vida se volvía más complicada y se *“desalentaba”* el seguir viviendo allí. Por último, llegaba el momento de la erradicación violenta, donde por medio de topadoras levantaban las estructuras físicas y sociales del barrio -todo lo construido hasta ese momento-, se trasladaba en camiones las pertenencias de los habitantes a otras zonas de Buenos Aires, y en la mayoría de los casos, el Estado no brindó ninguna otra alternativa, ni transitoria ni definitiva.

*“La CMV, en la dictadura, destruyeron todo con las palas mecánicas. Las casas, lo que se había hecho de servicios. Pero también destruyeron el tejido social, urbano y de lucha.”* (Pablo, referente barrial, 2016).

*“En el 78’ mi familia decidió irse a Provincia, con una casa que compraron con un crédito que les dieron por irse del barrio, y yo me fui a trabajar cama adentro porque no quería irme allá”* (Lidia, vecina N.H.T. Av. Del Trabajo, 2016).

En 1977, durante el mandato de Cacciatore, se dicta la ordenanza 33652/77, proyectada para generar una Ciudad *“limpia y ordenada”* donde las villas no tenían lugar. El director de la CMV sostenía: *“Buenos Aires, el mostrador europeo del país, no puede ver su imagen arruinada (...) hay que ordenar el espacio físico según criterios selectos, que desplacen a la pobreza o al menos la encubran. De tal forma que vivir en Bs.As. sea un privilegio”*<sup>21</sup>. A partir de la erradicación se buscaba trasladar a los habitantes de las villas fuera de los límites de la Ciudad. Una parte importante de Villa 15, resistió el desalojo, y funcionó como receptora de poblaciones erradicadas de otras villas, ubicadas en mejores localizaciones de la ciudad (Juan E. Gutiérrez, 1999).

Para 1980, la población villera en la ciudad había disminuido un 84% (pasando de 213.823 a 34.068 habitantes), y la población de Ciudad Oculta se había reducido a la mitad, pasando de contar con 14579 habitantes a 7137, en sólo cuatro años (Cosacov et al., 2011; Consejo Economico y Social de la Ciudad de Bs.As, 2013). En contraposición, el N.H.T Av. Del Trabajo mantuvo estable su población. Los vecinos sostienen que luego de desalojos sistematicos *“no quedaba nadie, había 3,4 familias”, “como mucho éramos 400 personas”*.

---

<sup>21</sup> Juan E. Gutiérrez, 1999

Frente a esta intervención estatal, durante los últimos años de la dictadura comienzan a expresarse una serie de resistencias. Se conforma la Comisión de Demandantes, un grupo de vecinos que peleaban contra las erradicaciones, que a partir de su accionar, presionan al Estado para que dé una respuesta. En 1983, mediante la CMV, en conjunto con la Municipalidad y el Banco Ciudad, impulsa una operatoria mediante la cual cooperativas conformadas por vecinos de las villas podrían construir viviendas en terrenos ubicados en la Provincia de Buenos Aires. Esta intervención, al igual que las erradicaciones, se asocia a la concepción de “limpiar la Ciudad”, ya que las cooperativas construyeron en La Matanza, Villa Mónica, Partido de Florencio Varela y en Mariano Acosta, Partido de Merlo<sup>22</sup>.

Si bien, el programa afectó a muy pocas familias (421) y en la información oficial no figura ninguna cooperativa de Villa 15, los vecinos han manifestado estar al tanto del programa y haber conocido vecinos que han participado en cooperativas que construyeron sus viviendas en el Partido de la Matanza. Según Juan Gutiérrez (1999), cura de Ciudad Oculta luego de la dictadura y miembro de la pastoral villera en ese entonces, se crearon diversas cooperativas de autoconstrucción en terrenos ubicados en la Provincia de Bs.As. En Ciudad Oculta se creó la cooperativa 8 de septiembre, que construyó en Isidro Casanova para 60 familias.

**Imagen 10: Fotos de erradicaciones en Villas durante la dictadura militar**



*Fotos IVC- Dpto. Comunicación y Prensa.*

Con la vuelta de la democracia, se observa una transformación en las intervenciones realizadas en las villas, ya no orientadas a la erradicación sino a la radicación. En 1984, con la ordenanza 39.753 se establece el derecho de la población villera a permanecer en su territorio y se plantean las principales pautas del Programa de Radicación y Solución Integral de Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios. Este programa tuvo una única experiencia

---

<sup>22</sup> Datos obtenidos de la Revista La CMV y la Ciudad (1983)

piloto en la Villa 6, ubicada en la Comuna 9, a cuerdas de Villa 15. Luego este programa deviene en el Programa de Radicación de Villa y Barrios Carenciados.

Las villas, comienzan a ser repobladas nuevamente, en gran medida, por el retorno de habitantes expulsados. Pese a su repoblamiento, las marcas de la erradicación estuvieron presentes en la nueva estructuración social del barrio. La erradicación no sólo había implicado el desplazamiento de poblaciones, sino también la fractura de las relaciones sociales y los procesos de organización. Juan Gutiérrez, cura de la villa 15 de esa época, (en una entrevista realizada) ubica a la parroquia como un espacio que logró impulsar, contener y acompañar los procesos de organización que se daban en el barrio. *“La Gente repobló la villa trayendo consigo todos los vicios y resentimientos de la erradicación”*<sup>23</sup> Los vecinos necesitaban reencontrarse y los únicos espacios vecinales en pie eran los religiosos.

*“Los vecinos se dan cuenta que solos no pueden, que tienen que unirse más allá de las relaciones entre los barrios. Así empiezan a juntarse en el Movimiento de villas y barrios carenciados de Capital Federal (MVBC), la Pastoral villera o la Federación villera.”* (José, padre de la parroquia barrial entre 1986-1989, 2016)

En 1985, se realizan las primeras elecciones en Ciudad Oculta, organizadas por los mismos vecinos. En ese entonces, la comisión vecinal de Ciudad Oculta estaba integrada por dos referentes históricos, Juan Vega y Juan Cymes, entre otros vecinos, comisión que quedará grabada en la historia del barrio, por el proceso de organización emprendido en esa Villa y su aporte en el movimiento villero general. En este sentido, los vecinos de Ciudad Oculta fueron un actor dinámico en la construcción del movimiento villero que se gestará en los años subsiguientes. Podría pensarse, y algunos vecinos lo dejaron entrever en sus discursos, que la historia de organización y lucha del barrio se relaciona con la experiencia de organización previa de los frigoríficos de la zona, y sobre todo del frigorífico Lisandro de la Torre. Algunos llegaron a trabajar ahí, otros incorporaron la experiencia a partir del legado de sus familiares. Ello permitió replicar experiencias y herramientas del movimiento obrero como las asambleas, los delegados, la decisión colectiva, las herramientas de lucha, etc. en los procesos de organización villera.

Surge en 1987, el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, impulsado por las experiencias organizativas de los barrios y un grupo de referentes villeros, acompañados por los curas de La opción por los Pobres. El movimiento, se integra por delegados de cada barrio, con reuniones de coordinación semanales y distintas comisiones. Los vecinos de Villa 15, y del resto de las villas, comienzan a organizarse y a tratar de intervenir en el debate sobre las políticas que debían llevarse a cabo en dichos territorios, teniendo como punto central legitimar la radicación definitiva y el derecho a permanecer en sus territorios.

---

<sup>23</sup> (Juan E. Gutiérrez, 1999)

*“Con la erradicación nos echaron, hasta ahora eran programas de erradicación, no se tenía en cuenta que el vecino tenía que quedarse, y nosotros lo pusimos en discusión y logramos que hoy se hable de eso, de la radicación de los vecinos. Eso se logró acá.”* (Pablo, referente barrial, 2016)

Entre 1986 y 1989, el movimiento villero continúa la pelea por la ejecución de proyectos que transfieran la propiedad de las tierras a sus habitantes. Como resultado, se conforma una mesa de trabajo entre funcionarios y organizaciones, con el fin de esbozar posibles estrategias. Algunos avances en la negociación con el Estado se plasman en 1989, en un acta compromiso entre el ejecutivo municipal y el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados donde se afirma la radicación de los barrios, prometiendo la adjudicación de las tierras a sus actuales habitantes. A la vez, se conforma una Mesa de Concertación, integrada por el Poder Ejecutivo municipal y el Consejo ejecutivo del movimiento, para delinear un proyecto de radicación.

Para efectivizar la adjudicación, se dictan los Decretos 1001 y 1737, que habilitan la venta de terrenos estatales (en el primer caso de Hacienda, y en el segundo, terrenos municipales). Luego, mediante el Programa Arraigo, dependiente de Presidencia de la Nación, a cargo de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales y la CMV, se proyecta el proceso de transferencia de terrenos de dominio público a sus residentes. El proyecto consistía en realizar la venta bloques de tierra -conjunto de lotes- ocupados, sin llevar a cabo procesos de dotación de servicios y equipamientos, es decir, que se orientaba únicamente a la regularización dominial y se les transfería a las entidades de la comunidad dicha responsabilidad. Se realizaba un boleto de compra venta por el lote total entre el Estado y las organizaciones vecinales, que luego deberían garantizar la parcelación. Dicho Plan se llevaría a cabo en Villa 15, Villa 20, 21-24 y Villa 3, mientras que, para las urbanizaciones informales desarrolladas sobre tierras municipales, se crea el Programa de Radicación de villas y barrios carenciados, que se aplicaría en la 1-11-14, villa 3, villa 6, villa 19, N.H.T Zabaleta, N.H.T Av. del trabajo.<sup>24</sup>

*“Con el decreto 1001 se sienten con derecho a decir de acá no me muevo.”* (José, padre de la parroquia barrial entre 1986-1989, 2016)

En Villa 15, los vecinos agrupados en la Asociación Civil Barrio General Belgrano, en 1993 ingresan al programa. La operación estaba proyectada para 11 hectáreas a 133 mil dólares, con intereses de 8% (altos para tratarse de un programa de acceso a la vivienda de sectores populares). Involucraba las tierras que pertenecían al Estado nacional (de la manzana 5 a la cancha del fondo) y comprometía a 800 familias. El programa solicitaba el pago del 10% del total para firmar el boleto de compra venta. Los vecinos se organizaron, comandados por la Junta

---

<sup>24</sup> Información obtenida de Documento interno brindado por el Dpto. Comunicación y Prensa del IVC.

vecinal -conformada por las mismas personas que la dirección de la asociación civil- logran firmar el boleto de compraventa (Decreto 1011/92). Para alcanzar el pago total, calculan una serie de cuotas (de 60 pesos) a pagar por familias. Al principio los vecinos recolectaban el dinero en la sede de la junta comunal, pero luego logran que se les habilite una cuenta bancaria (en el Banco Argentino, a unas cuadras del barrio) para depositar y que automáticamente sea transferida al Estado.

*“En el boleto de compra venta decía que teníamos diez años para pagar. Nosotros nos queríamos sacar lo más rápido posible, por el tema de que eran cuotas indexadas, habíamos hecho el cálculo que en dos años pagábamos todo, en tres cuotas. Habíamos dividido las manzanas, por ejemplo, estas manzanas primero las 3 cuotas, después otras. Todo un laburo, bastante piola. Y logramos juntar, cuando nosotros dejamos, casi 70 mil pesos en ese momento en el banco. Y eran 113 mil, faltaba poco. Nunca más se pagó.”* (Pablo, referente barrial, 2016)

Con el correr de los años, aumentan las cuotas que los vecinos debían pagar -que habían sido fijadas en dólares- por la escrituración del terreno, lo cual, sumado la circulación de información dentro del barrio que ponía en duda la viabilidad del proyecto. Ante la imposibilidad del pago total (sólo se habían pagado  $\frac{3}{4}$  partes), los vecinos se movilizaron buscando que el Estado les proponga una solución alternativa (como extender el tiempo de pago), sin embargo, no obtuvieron ninguna respuesta y la escritura fue hipotecada.

Por otro lado, en Villa 15, el Ministerio del Interior realiza la apertura de 3 calles, que no fue acompañada por dotación de servicios, lo cual a su vez conlleva a la relocalización de algunas familias, implicando la construcción de 50 módulos “semillas”, ubicados en el mismo barrio, que según cuentan los vecinos se pagaron mediante créditos.

*“En Zuviria y Herrera, toda esa partecita que esta sobre aquel lado, donde Herrera hace como una L, también son módulos de gente que se movieron dentro del barrio y el Gobierno de la Ciudad les hizo unos módulos, son viviendas bien, bien como corresponde, con construcción para arriba. Pero no eran viviendas sociales, era como un plan semilla, hacían parte del módulo y después los vecinos tenían que seguir.”* (Pablo, referente barrial, 2016)

En 1991, con la sanción de la ordenanza 44.873/91, la cual incorpora a las villas en la zonificación del Plan Urbano como zonas U31, se comienzan a diseñar programas de vivienda, infraestructura y equipamiento que dan origen a algunos Planes denominados de urbanización, que se efectivizan mediante el Programa de Radicación de villas y barrios carenciados.

Dentro de Villa 15, en este mismo año, mediante el Acta 1363/91 de la CMV y la resolución N°813 del FONAVI, se firma un convenio para realizar un Conjunto habitacional en el "Edificio Elefante Blanco", (superficie 17.753,94 m<sup>2</sup>). Sin embargo, los resultados de dicho convenio quedaron truncos.

En 1996, luego de la autonomización de la Ciudad de Bs.As., en su Constitución se reconoce el derecho a la vivienda y al hábitat, lo cual, dos años después se refleja en la Ley 148, que declara la problemática habitacional en villas y Núcleos Habitacionales Transitorios como prioritaria. Para la aplicación de esta Ley se crea, en el 2001, el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT), el cual tenía como objetivo la integración física y social de los asentamientos precarios con el resto de la ciudad, mediante la construcción de viviendas, apertura y pavimentación de calles, la dotación de todos los servicios de infraestructura (agua, cloacas, desagües pluviales, electricidad) y la prolongación de las líneas del transporte público. A la vez, se crea Comisión Coordinadora Participativa (CCP) - conformada por integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, así como por representantes de villas (Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad y el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados)- para tratar los problemas y soluciones de estos territorios (Arqueros Mejica et al., 2011). Durante los años subsiguientes se lleva a cabo la construcción de un complejo habitacional en villa 6, Cildañez, y se construyen 120 módulos de vivienda distribuidos entre villa 3, villa 19 y villa 15-Ciudad oculta (Ministerio de Desarrollo Urbano y Ministerio de Desarrollo Economico, 2014).

En el 2001, estalla la crisis económica y social más profunda de las últimas décadas. La crisis dejó niveles altos de pobreza, exclusión y desigualdad, y un aumento significativo del desempleo y la informalidad. En el plano urbano, la crisis se expresa con el surgimiento de Nuevos Asentamientos Urbanos (NAUs), el aumento de la desocupación y la precariedad laboral que conlleva a que muchas personas deban generar otras alternativas habitacionales (Rodríguez, 2009). La Defensoría del Pueblo en 2006 registra 24 nuevos asentamientos, surgidos luego del 2001 (Ministerio de Desarrollo Urbano y Ministerio de Desarrollo Economico, 2014). En la zona, surgen nuevos asentamientos en tierras vacantes: Asentamiento Scapino, Asentamiento Barrio Obrero, Bermejo, María Auxiliadora, San Pablo, Santa Lucia, Hubac, San Cayetano -estos últimos cuatro lindantes a Villa 15<sup>25</sup>-.

Luego de la crisis, entre 2003 y 2007, el PRIT se consolida como el programa aglutinador de las distintas intervenciones en las villas. Dicho programa, en sus lineamientos evidenciaba distintos ejes de intervención: regularización dominial, regularización de tejido (reordenamiento parcelario de los sectores aptos para loteo y conformación de nuevos lotes en tierras vacantes,

---

<sup>25</sup> Retomando a Rodríguez (2009), la distinción de estos territorios con las villas, no se debe sólo al tamaño y momento de surgimiento, sino también a las políticas que ha adoptado el Estado en torno a ellos. Mientras que en las villas las políticas se orientan a la radicación en los NAUs se continua con la política de erradicación.

adecuación de lo existente y lo propuesto a las normas del tejido), y desarrollo de infraestructura y equipamiento comunitario (Comisión Municipal de la Vivienda, 2001).

Según la Comisión Municipal de la Vivienda como parte de este programa, se proyectaron en Villa 15-Ciudad Oculta 80 viviendas colectivas mediante licitación y 80 individuales de gestión con organizaciones y en el NHT Av. del Trabajo 60 individuales de gestión con organizaciones sociales<sup>26</sup>. Sin embargo, los relatos de los entrevistados desmienten que las mismas se hayan llevado a cabo y no se han encontrados registros en el IVC que permitan afirmar lo contrario.

Además, se realizaron ciertas obras de equipamiento, aunque limitadas. Se ha registrado la dotación de servicios (principalmente cloacas) y la pavimentación de la calle principal por donde antes pasaba el ferrocarril. Sin embargo, estas obras no pueden asociarse únicamente a la acción estatal, sino principalmente a la acción colectiva vecinal.

*“Habrá sido 98’/99’, por ahí, si mal no recuerdo. Se pavimento la calle principal, por la que vos viniste, era una vía de tren que salía al matadero (...) Y con eso mismo empezaron a cambiar algunos pasillos, no los troncales principales, creo que la mayoría, casi todos los pasillos diagonales son de cemento, empezaron a pavimentarse y solamente en el barrio te quede una gran calle de tierra, las demás son calles hechas por los vecinos, pasillos hechos por los vecinos de cemento - juntando dinero entre los vecinos, con distintas modalidades, algunos hacían un sorteo, alguna cuestión, polladas, otros juntaban plata entre ellos y compraban los materiales, distintas modalidades, pero todo con el esfuerzo de los vecinos- o las calles pavimentadas que se hicieron en el 98’, 99’ por ahí.” (Ignacio, referente barrial, 2016).*

En el 2005, mediante el Acta 1882 del IVC, se proyecta en Villa 15 la ejecución de obras de infraestructura (pavimento, veredas, parquizaciones y arbolado, alumbrado, red de agua, y conexiones domiciliarias de agua potable a red existente, cloaca, red eléctrica, red de gas y red desagües pluviales), mediante financiamiento del BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

*“Digamos que el momento, Ibarra abrió un canal de diálogo, estaba Juan Cymes, tenían buena relación y entonces hicieron muchas cosas, porque había voluntad (...) Las cloacas, recién tuvimos, antes existía solamente el pozo ciego, y nosotros tuvimos cloacas creo que fue en la época de Ibarra” (Pablo, referente barrial, 2016)*

*“Hay cloacas en la mayoría de los pasillos, que en su momento las cooperativas estas hicieron en la época de Telerman e Ibarra.” (Raúl, referente barrial, 2016)*

---

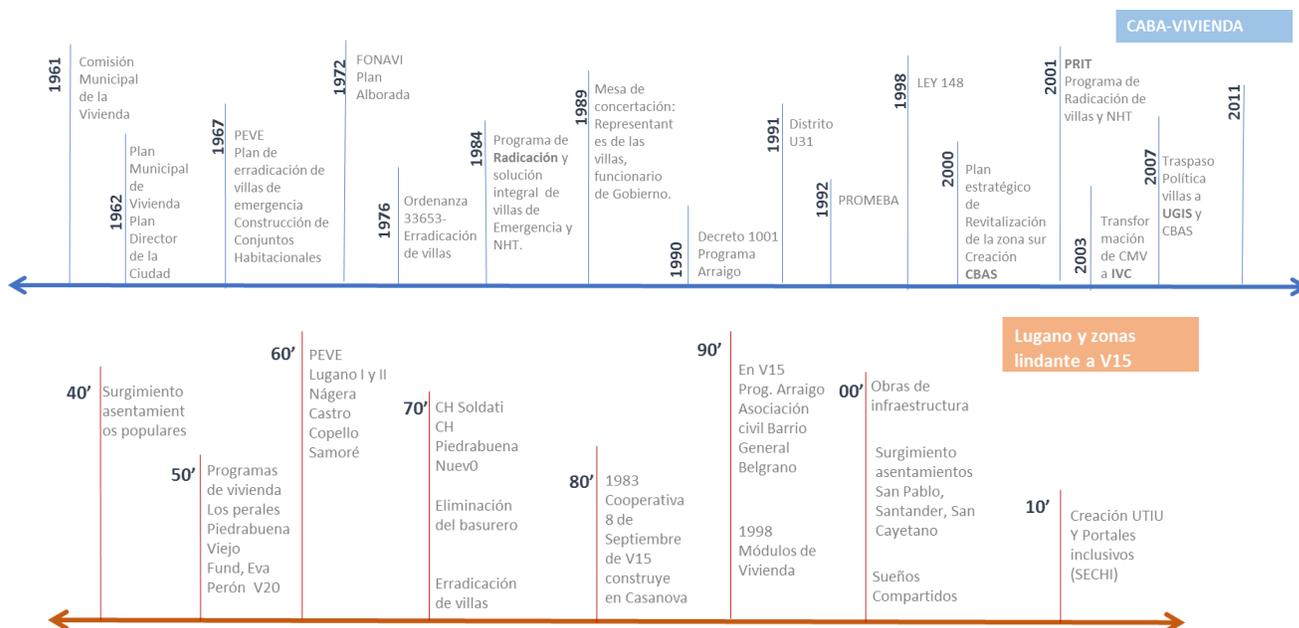
<sup>26</sup> Las obras de Villa 15 fueron parte de una intervención más general. En la Villa 1-11-14 (144 viviendas colectivas por licitación y 264 individuales en gestión compartida con organizaciones sociales), Villa 3 (62 viviendas individuales tipo cascara por licitación y 100 individuales con organizaciones sociales), Villa 6 (80 individuales por licitación y 40 por gestión con organizaciones sociales), Villa 13 bis (95 individuales centralizadas), Villa 17 (164 colectivas por licitación), villa 20 (60 individuales por gestión con organizaciones), Villa 21-24 (28 individuales por licitación y 142 individuales por gestión con organizaciones sociales), Villa 26 (200 viviendas individuales por gestión con organizaciones), villa 31 (200 colectivas por licitación, 70 individuales por licitaciones, 70 individuales por gestión con organizaciones), Piletones (90 colectivas por licitación, 40 individuales por gestión con organizaciones sociales), NHT Zavaleta (240 colectivas y 40 individuales por licitación y 60 individuales por gestión con organizaciones). Estos datos hacen referencias a las proyecciones. No ha sido posible corroborar su efectiva realización.

En estos últimos años, se observa cierto giro en la intervención pública del gobierno de la ciudad a partir de la redefinición de la problemática de los asentamientos informales. Se abandona una concepción expulsiva para adoptar una que promueve la integración a la ciudad formal mediante procesos en primer momento de radicación y luego de urbanización a partir de medidas concretas y teniendo en cuenta la visión de los habitantes de los barrios.

Desde el Estado Nacional, luego de la crisis del 2001, desarrolla un conjunto de políticas habitacionales -englobadas en el Plan Federal- que se inscriben en el marco de un conjunto de políticas públicas orientadas a la reactivación económica, mediante la generación de empleo. Particularmente haciendo foco en la problemática habitacional de villas y asentamientos, se implementa el Subprograma Federal Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios -orientado a la dotación de servicios, apertura de calles y construcción de vivienda (Ostuni, 2009). En Villa 15 se implementó entre 2006 y 2011 y en el cuarto capítulo de esta investigación, se abordará en mayor detalle, indagando sobre sus efectos en el territorio.

A continuación sintetizaremos lo visto en este capítulo en una línea del tiempo, que permite dar cuenta la vinculación entre las directrices políticas generales y su concreción en el territorio.

**Imagen 11: Línea del tiempo. Políticas públicas de vivienda en CABA y ejecuciones en Lugano y zona lindante a Villa 15**



Fuente: elaboración propia

Aunque parezca evidente, existen un correlato entre las distintas políticas planificadas a nivel Ciudad y las intervenciones realizadas en Villa 15. La mayoría de las intervenciones se han expresado en el territorio seleccionado, ubicándolo como una zona destinataria de múltiples acciones estatales a lo largo del tiempo. Sin embargo, también se ha puesto en evidencia las discordancias existentes entre lo proyectado a nivel general y la efectivización de dichos proyectos. Muchas leyes, decretos e incluso proyectos planteados no han podido generar transformaciones concretas, en este caso en Villa 15.

A la vez, se ha evidenciado que la zona sur de la ciudad, y específicamente lo que hoy corresponde a la Comuna 8, ha sido históricamente caracterizada como una zona atrasada, en relación con su desarrollo urbano, comparado con el resto de la ciudad. Por dicho motivo, Lugano ha sido un barrio privilegiado por la intervención estatal. Poner la mirada en esta zona de la Ciudad, permite dar cuenta de las distintas modalidades en las que ha ido interviniendo el Estado con el fin de solucionar el problema del acceso a la vivienda y al hábitat digno de los sectores populares. A lo largo de los años, entre políticas de erradicación, construcción de vivienda social de distintos tipos, radicación, dotación de servicios, mejoramiento y desarrollo urbano, entre otras, la intervención estatal ha ido configurando este territorio, siendo una guía y un determinante en el proceso de urbanización de dicho barrio. Sin embargo, la acción de sus habitantes y de las organizaciones conformadas por ellos, también ha influido en su desarrollo. Por un lado, mediante sus modos de producción del hábitat que han dado origen a las villas y asentamientos, que contribuyeron en su poblamiento y desarrollo. En segundo lugar, debido al accionar de las organizaciones villeras que, mediante el reclamo y diálogo con el Estado, han logrado que se lleven a cabo diversas intervenciones estatales, aunque sin dar una respuesta definitiva a estas demandas.

Como hemos visto hasta aquí, las diversas intervenciones efectuadas tanto por el Estado como sus habitantes y el mercado de tierra y vivienda tienen como resultado la configuración de un territorio particular. Este territorio, que ha estado signado históricamente bajo fuertes desigualdades, continua en la actualidad siendo un espacio privilegiado de intervención. En esta investigación nos preguntamos en qué medida las nuevas políticas sustentadas bajo un discurso innovador, han producido efectos disruptivos en esta configuración territorial. A continuación, profundizamos en una caracterización del territorio más acabada, prestando atención a las dimensiones que nos permiten pensar a Villa 15 como un barrio segregado.

### ***2.3 Configuración social y urbana. Indicadores de un barrio segregado.***

A lo largo de este apartado nos enfocamos en describir aquellas características socio-habitacionales y urbanas de Villa Lugano, y específicamente Villa 15, que permiten concebirlo en tanto barrio segregado. Para ello, retomando a Carman, et.al (2013), abordamos el análisis desde dos dimensiones de la segregación: en primer lugar, la geográfica, la cual refiere a la configuración territorial, centralmente a la distribución y acceso a bienes y servicios, y por otro lado, la sociológica, orientada a identificar las características de las poblaciones y los criterios de distribución en la ciudad. Con el fin de profundizar en la primera dimensión, desarrollamos las dinámicas de crecimiento del barrio y su actual configuración en relación a los bordes urbanos existentes y la oferta de servicios y equipamientos. Por otro lado, para abordar la segunda dimensión caracterizamos al barrio a partir de una serie de indicadores sociodemográficos.

Si bien el caso de estudio es Villa 15, es imposible pensarlo de modo independiente del barrio donde se emplaza. Trabajamos con distintas escalas de análisis, la Comuna 8, el barrio de Villa Lugano y específicamente, Villa 15, identificando elementos de similitud y diferencia. Como bien definimos en apartados anteriores, Villa Lugano puede considerarse como una antigua periferia, debido a su incorporación tardía en el proceso de expansión de Bs.As. Con la expansión de la mancha urbana estos barrios antiguamente periféricos, han redefinido su relación con la centralidad. En este sentido, la acción estatal, de los propios habitantes y de los actores vinculados con el mercado de tierra y vivienda, en conjugación con el proceso de inserción y vinculación con el centro de la ciudad, ha ido configurando este territorio con ciertas características, que son abordadas en este apartado.

La zona de la ciudad objeto de estudio, se caracteriza por ciertas dinámicas sociodemográficas que la distinguen del resto de la ciudad, lo cual puede explicarse por la gran cantidad de población que reside en villas, asentamientos y complejos habitacionales. A su vez, específicamente en Villa 15, se observan ciertas particularidades en relación a otros barrios de la Comuna, evidenciando procesos de segregación hacia adentro de un territorio ya segregado.

Los datos generales de la Ciudad y de la Comuna 8 fueron obtenidos del Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Bs.As., realizado por el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Bs.As (2013). Por otro lado, los datos de Villa 15-Ciudad Oculta son fruto de la elaboración propia basada en información derivada del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, facilitados por Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Por último, utilizamos datos del Gobierno de la Ciudad, que corresponden al recorte territorial realizado por esta entidad, denominado Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU)<sup>27</sup>.

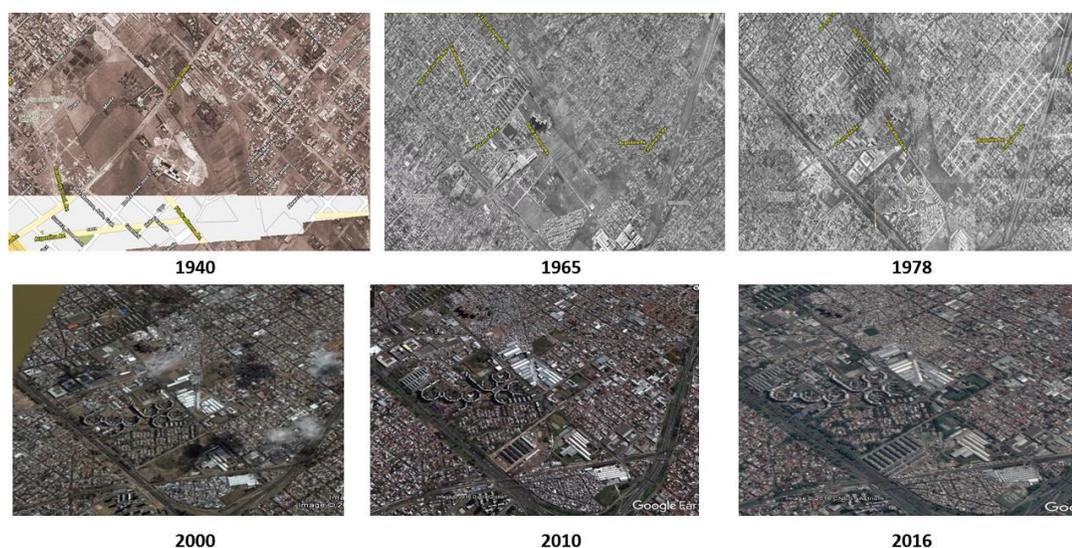
---

<sup>27</sup> Dichos recortes contienen fragmentos de Ciudad formal e informal (contiene villas, asentamientos, complejos habitacionales y parte de Ciudad formal), con el fin de fomentar su integración. Villa 15 se encuentra contenida en la

### 2.3.1 Dimensión geográfica de la segregación.

El proceso de crecimiento territorial y poblacional de Villa 15, puede dividirse en tres periodos. Un primer momento, que como hemos abordado en el apartado anterior, inicia en 1940 hasta 1976, en el cual se evidencia un crecimiento paulatino correspondiente, en gran parte, a las migraciones internas. En segundo lugar, a partir de la dictadura militar, inicia un periodo en el cual desciende ampliamente la población a partir del desaliento de su crecimiento y la posterior erradicación. Por último, desde la vuelta a la democracia hasta la actualidad, con un crecimiento sostenido de la población y de la extensión territorial del barrio.

**Imagen 12: Crecimiento territorial historico de la zona lindante a Villa 15**



Fuente: elaboración propia en base a imágenes de [mapa.buenosaires.gob.ar](http://mapa.buenosaires.gob.ar)

A partir de la imagen 12, es posible observar que el desarrollo de Villa 15, se ha dado en simultaneo a la densificación de otros territorios de similar tipología de habitat -villas y asentamientos- y al poblamiento de la zona impulsado por la acción estatal, mediante la construcción de vivienda social. A la vez, luego del 2000, se visualiza que el proceso de ocupación de vacíos urbanos se intensifica, a partir de la emergencia de varios NAUs y de la construcción

---

UTIU denominada Comuna 8 y 9 Oeste, delimitada por las Avenidas General Paz y Directorio, la calle Murguiondo y Autopista Teniente General Luis Dellepiane. A la vez, integra los Barrios municipales Manuel Dorrego y Comandante Luis Piedrabuena y las villas 15,17 y 19.

del Complejo Padre Mugica. En estas imágenes, se reafirma que el poblamiento de la zona ha estado principalmente impulsado por la combinación de la acción estatal y de los pobladores.

Si bien en la ciudad durante las últimas décadas el tamaño de la población se ha mantenido estable, en la zona bajo estudio se ha observado un proceso de expansión territorial y crecimiento poblacional. En la Comuna 8 entre 2001 y 2010 la población ha aumentado casi un 16%, factor que puede explicarse por el aumento de la población informal, específicamente residente en villas y NAUs que ha aumentado más de un 50% en dicho periodo<sup>28</sup> (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Bs.As, 2013).

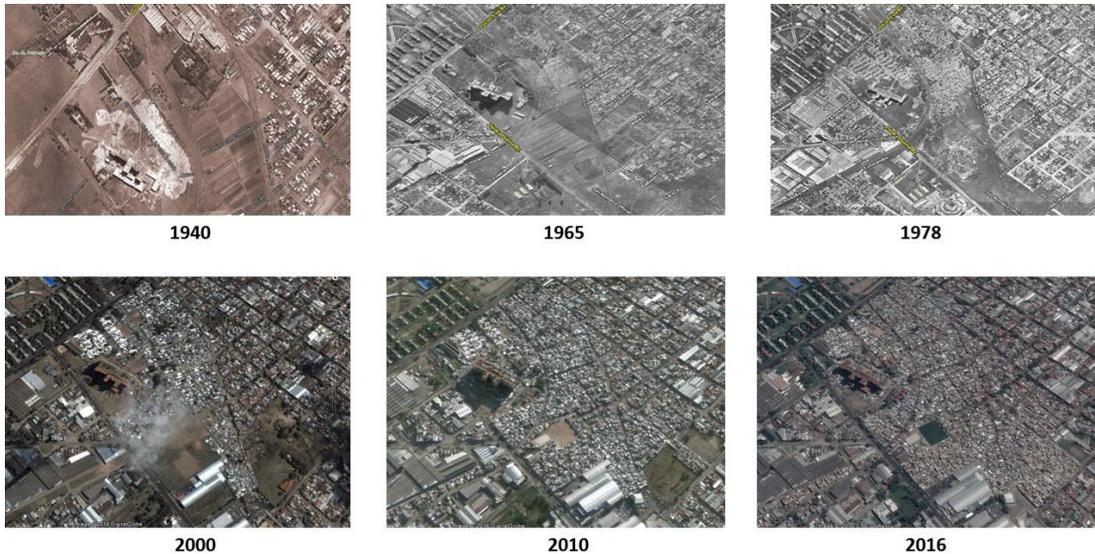
Por su parte, Villa 15, reproduce la tendencia general de la Comuna, evidenciando un aumento constante de la cantidad de habitantes, el cual creció aproximadamente un 59% entre 2001 y 2010<sup>29</sup>, y una importante expansión territorial, a partir de la ocupación de espacios vacantes, en algunos casos integrados a los límites de la villa y denominados como nuevas manzanas (como la manzana 32 o la 26 bis), y en otros, como Nuevos Asentamientos (Hubac, Santander o San Pablo, San Cayetano y Santa Lucía). A lo anterior, se le suma un proceso de consolidación del barrio, evidenciado en la calidad constructiva de las viviendas.

### **Imagen 13: Crecimiento Histórico Villa 15**

---

<sup>28</sup> La población informal alcanza las 163.587 habitantes en 2010. En 2013, se estimaba que vivían en villas 207.865 habitantes, 5400 en N.H.T. y 30.000 en nuevos asentamientos. (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Bs.As, 2013).

<sup>29</sup> Según el Censo de 2001 Villa 15 poseía 9776 habitantes y el N.H.T Av. Del Trabajo con 1736 (Cosacov et al., 2011). En 2010, la población había crecido en Villa 15 a 15.586 y en el N.H.T a 2.906 personas, alcanzando por primera vez números similares a los previos a la última dictadura militar y el proceso de erradicación (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Bs.As, 2013). En 2014, según la SECHI (2014) la población de Ciudad Oculta llegaba a las 24.478 personas.



Fuente: elaboración propia en base a imágenes de [mapa.buenosaires.gob.ar](http://mapa.buenosaires.gob.ar)

Es posible identificar ciertos elementos que han ido habilitando o limitando la expansión del territorio. El surgimiento del barrio puede asociarse a la existencia de construcciones previas -una fábrica abandonada y casas inglesas de los ferrocarriles- y a su cercanía con el Mercado de Hacienda y las industrias existentes. A la vez, el barrio comienza a extenderse en los márgenes del ferrocarril que ingresaba al Mercado, luego de su anulación, esa circulación se convierte en una calle central del barrio. Por otro lado, la construcción por parte del Estado del Elefante Blanco, pero sobre todo del N.H.T Av. Trabajo, ha fomentado la expansión hacia dicha zona (es decir, cruzando la división establecida por el ferrocarril). Sin embargo, la intervención estatal también ha funcionado como un freno a su expansión a partir de la edificación de vivienda social en zonas lindantes a la Villa (Los perales y el C.H. Piedra Buena).

Hasta 2003, la ubicación de un basural y de una terminal de colectivos frenaban el desarrollo del barrio, luego de su corrimiento, el mismo crece ocupando dichas zonas. Luego del 2007, el barrio expande sus límites a partir de la acción de sus habitantes mediante la realización de tomas de terrenos vacantes (2007 se conforma el barrio San Pablo, en 2009 San Cayetano y en 2010 Santa Lucia) ubicados sobre la calle Santander (actual límite del barrio). Hacia 2010, podemos observar que Villa 15 se desarrolla hasta ocupar todos los terrenos vacantes que lo rodeaban, y el barrio se consolida hasta los límites impuestos por las manzanas de ciudad formal, los complejos habitacionales y las grandes avenidas. Desde ese momento, se profundiza un proceso de crecimiento en altura y mejora de la calidad constructiva, que puede asociarse con el

mejoramiento económico<sup>30</sup> que inicia en el 2002, que se expresa en el crecimiento de la ocupación y de los salarios, lo cual permite que los hogares puedan destinar sus ingresos a mejorar sus condiciones de habitabilidad.

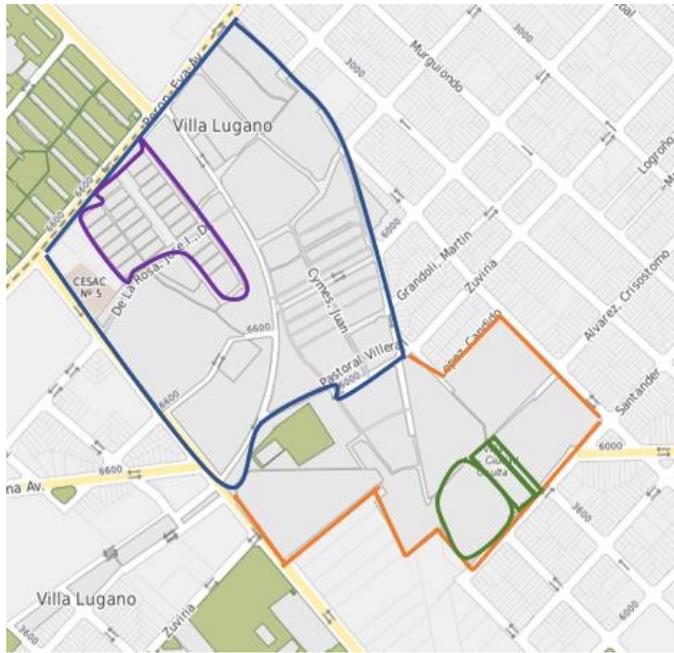
*“Creció hacia arriba, en calidad de construcción eran la mayoría de techo de chapa ahora losa, losa de dos pisos no había hace 17 años, y ahora casi quedan pocas casas con chapas, pero todo eso no es por la acción del estado.” (Santiago, padre de la parroquia barrial, 2016)*

Si bien hemos identificado a los habitantes como los principales actores dinamizadores de su crecimiento y expansión, no podemos dejar de señalar, que el Estado en determinados casos, a partir de su accionar, ha operado promoviendo su expansión -quizás simplemente por omisión- y en otros, lo ha limitado. En este sentido podemos señalar diversas intervenciones que han ubicado distintos equipamientos en sus márgenes como la construcción de vivienda sociales, Centros de salud, la sede de la interministerial y escuelas. Por último, se identifican dos modos de crecimiento, una densificación horizontal, ocupando terrenos lindantes vacíos, y otra vertical, a partir del crecimiento en altura de las viviendas. Esta expansión, estuvo acompañada por un proceso de consolidación del barrio, a partir del mejoramiento de la calidad de las viviendas y del desarrollo de infraestructura de servicios, que en gran parte dependió de la acción de los habitantes.

#### **Imagen 14: Área Villa 15-Ciudad Oculta.**

---

<sup>30</sup> Según Basualdo (2009) se evidencia un aumento del PBI, acompañado por un aumento de la participación de los asalariados en el ingreso, vinculado al crecimiento de la ocupación, y luego del 2006 un incremento de los salarios y políticas orientadas a recomponer el mercado de trabajo y fomentar la reactivación económica



- Área villa 15 hasta el 2000/2003
- Área villa 15 post 2003
- N.H.T. Av. Del Trabajo
- NAUs: San Pablo, San Cayetano, Santa Lucia.

Fuente: elaboración propia.

El proceso de expansión de Villa 15, ha tenido como resultado un territorio con límites claros en relación a su entorno y a su vez, diferenciaciones internas. Con el fin de abordar dichos elementos y comprender la estructura territorial existente, utilizamos una serie de categorías esbozadas por Lynch (2008) -sendas, bordes, barrios, nodos-.

**Imagen 15: Configuración territorial de la zona lindante a Ciudad Oculta-Villa 15.**



- Villa 15
- Nuevos asentamientos y NHT. Av. Del trabajo
- Complejos habitacionales
- Fábricas, depósitos, estacionamiento camiones/colectivos
- ▲ Elefante blanco
- Sendas (vías de circulación)

Fuente: elaboración propia.

A partir de la definición de barrio de Lynch (2008), es posible considerar a Villa 15<sup>31</sup> como un *barrio* en sí mismo, ya que puede entenderse como una sección de la ciudad con continuidades temáticas: *textura, forma, símbolos, tipo de construcción, usos, características de los habitantes, topografía, etc.* Lo anterior no sólo se observa desde una dimensión física, sino los relatos de los entrevistados señalan a Villa 15 como un barrio en sí mismo, diferenciándolo de los otros barrios de Villa Lugano. Ello nos habla, de características propias que toma la villa y una identidad construida en torno a dicha territorialidad.

Por otro lado, Lynch (2008) define como *bordes* al límite existente entre dos espacios diferenciados, que operan rompiendo la continuidad. En este caso se generan importantes bordes visuales, que tienden a producir una división entre la villa y el resto de la ciudad, lo cual promueve movimientos y conexiones limitadas.

*“Yo siempre manejo el adentro y el afuera, no sé si está bien o mal. Son dos sociedades (...). Bah yo lo uso siempre, pero no sé si un vicio porque soy de afuera. Pero si acá un vecino viene a visitarlo un familiar, lo va a buscar a la parada, no le dice “entra por este lado solo” ¿por qué? Ojo, en Santiago del estero en el campo viene alguien que no conoce y también lo vas a buscar, porque no es fácil entrar, no te manejas acá con Callao 2048 7B, con coordenadas, acá no te manejas así. Pero además la gente no tiene la cultura lecto-escritura sino de referencia. A la mayoría le decís ¿dónde vivís? La mitad no sabe el número de su casa. Y si buscas una casa y preguntas Manzana 7 casa 21, y puede ser al lado y no saben, no se manejan con los números, ni por la lectura de carteles. Cuando haces propaganda tenés que tener otra lógica.”* (Santiago, padre de la parroquia barrial, 2016)

La cita anterior, refuerza la noción de barrio y la existencia bordes y límites, no solo físicos sino incluso simbólicos. La villa construye ciertos códigos y referencias de movilidad que son sólo comprendidos por los propios habitantes del barrio, limitando la circulación de otros residentes de la ciudad.

Los bordes físicos se configuran a partir de ciertos edificios, manzanas de dimensiones excepcionales, complejos habitacionales y galpones, que rompen con la trama urbana de la ciudad y a la vez, contrastan con la propia traza de la villa. Uno de los bordes lo constituye la calle Eva Perón, reforzado por la existencia del Complejo Habitacional Los Perales y el Mercado de Hacienda. El segundo, se constituye a partir de la calle Piedra Buena, acompañado por una serie de galpones de gran tamaño hasta llegar al Complejo Habitacional Piedra Buena, a lo que se le suma el CESAC y las escuelas construidas en los límites del barrio. Los otros dos límites de Villa 15 entran en contacto con manzanas de ciudad formal, lo cual vuelve más difusos los bordes. A su vez, la villa posee divisiones internas, que presentan características de *bordes*. En primer

---

<sup>31</sup> A modo de recordatorio, comprende también el NHT. Av. del Trabajo y los Nuevos asentamientos surgidos post 2008

lugar, una división generada a partir de la continuación de la calle Lisandro de la Torre –donde anteriormente circulaba el tren-, que atraviesa la totalidad del barrio. De un lado, se encuentra el NHT. Av. del trabajo y las viviendas cercanas al Elefante Blanco y del otro, la zona del barrio más antigua. En segundo lugar, se encuentra la división entre la delimitación oficial de la villa y los Asentamientos San Pablo, Santa Lucía, San Cayetano, donde el nivel de fractura de la trama es tal que no están comunicados sino divididos por un paredón, que funciona como sostén de varias viviendas. Dichas divisiones internas responden a los distintos momentos del proceso de expansión del barrio que revisamos previamente, y se expresan en los recorridos de los habitantes y sus discursos.

A la vez, siguiendo los elementos que utiliza Lynch (2012) para caracterizar la estructura urbana, consideramos que el Elefante Blanco puede ser pensado como un *mojón*, en tanto se presenta como un punto emblemático del barrio, ya que por su antigüedad y tamaño ha influido en la configuración barrial (varias viviendas se han ubicado en sus límites y se han instalado familias en su interior), ha sido un símbolo de actividades sociales y es identificado por los habitantes como una de las zonas más peligrosas.

**Imagen 16: Elefante Blanco**



Ph: Rubio Berenice

**Imagen 17: Calles y pasillos**



Por último, el territorio no debe pensarse únicamente desde sus límites, sino también desde sus “*puentes y pasajes, vasos comunicantes*” (Segura, 2013). En este sentido, Lynch (2012) propone identificar sendas, conductos claramente observables, como calles, senderos, líneas de tránsito, ferrocarril (en la imagen 15 identificadas a partir de líneas negras). Estas sendas, a la vez, estructuran la circulación cotidiana de los habitantes, facilitando o limitando dichos movimientos, y los usos que ellos practican del barrio y sus alrededores.

En conclusión, al analizar la configuración territorial es posible identificar la existencia de barreras urbanas que impactan en el tránsito cotidiano de los habitantes y transeúntes de la zona, lo cual se potencia por la propia organización interna de la villa, estructurada sobre calles centrales y pasillos, que condicionan por ejemplo la circulación de transporte individual y público. La clara división entre un adentro y un afuera y la existencia de límites contundentes, permite pensar en Villa 15 como un barrio segregado en relación a su entorno. Sin embargo, no deben pensarse las fronteras como inquebrantables, sino como porosas, éstas presentan mayores momentos de apertura y cierre, y determinadas personas las atraviesan con mayor facilidad que otras (Segura, 2006).

El proceso de configuración territorial de Villa 15 ha dado como resultado un barrio que ha tendido a generar mecanismos de aislamiento, físicos y sociales, con su entorno. Pese a ello, no es posible comprender a fondo las dinámicas de esta villa, sin profundizar en los elementos de la segregación vinculados a la distribución de bienes y servicios. En este sentido, como ya hemos mencionado en el apartado teórico, los bienes y servicios se distribuyen desigualmente en la ciudad, reproduciendo las desigualdades propias de la estructura social. A continuación, nos preguntamos, con qué lugar Villa Lugano, y más específicamente Villa 15, en la distribución de servicios y equipamientos de la ciudad. Para ello, retomamos la definición de *capital físico* (Jouffe, 2011 en Ferme et al., 2013), es decir, la densidad de bienes, servicios y equipamientos que posee el territorio. En primer lugar, abordamos la dimensión de los servicios -tendido de gas, cloacas, agua y electricidad- para luego describir la distribución de los equipamientos vinculados a la salud, educación, espacios verdes y deportivos, comercios y recreación y transporte.

Villa 15, al igual que el resto de las villas de la ciudad, presenta deficiencias vinculadas a la dotación de servicios. Mientras que en la Comuna 8 el porcentaje de hogares sin cloacas es de 4,5%, en Villa 15 ese número llega al 17%. En relación a la provisión de agua y electricidad<sup>32</sup>, si bien la mayoría de los hogares posee dicho beneficio, lo hacen de modo informal y con un servicio de mala calidad (poca presión de agua, cortes del servicio, baja tensión, etc.). Asimismo, la cobertura de los pluviales y alcantarillado en el tejido urbano es intermitente, presentando grandes deficiencias en las villas. Respecto a la provisión gas, la carencia es aún mayor debido a la usencia total de la red, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 el 96% de la población accedía a dicho servicio mediante el uso de garrafa<sup>33</sup>. A lo anterior se

---

<sup>32</sup> Edesur garantiza el tendido formal hasta los límites de la villa, colocando generadores de emergencia cuando el servicio no da abasto.

<sup>33</sup> La recarga de una garrafa tiene valor de entre 200 y 250 (Valores calculados el día 13/05/2017)

suma las limitaciones en relación a la red de comunicación (conexión de teléfono, celular y señal de internet).

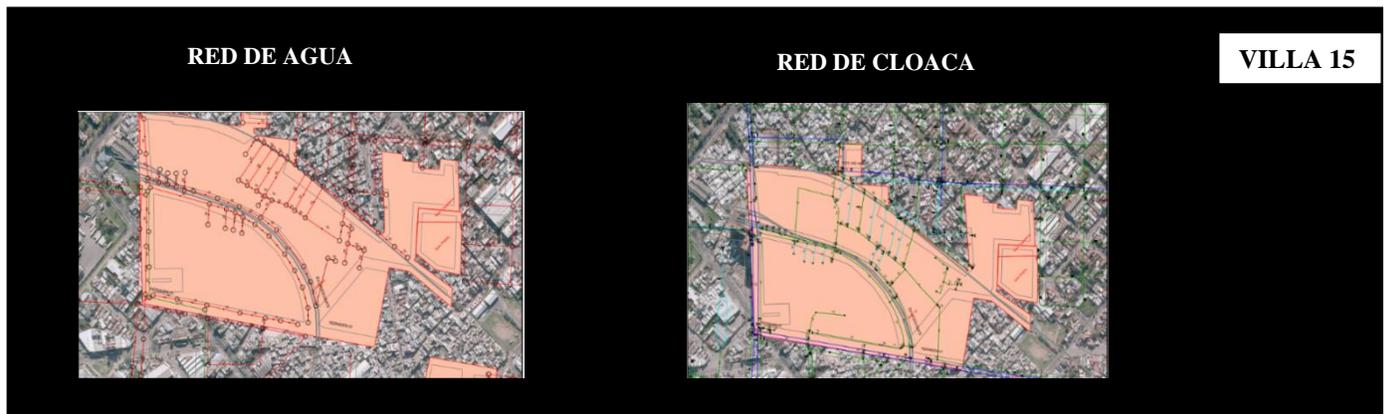
*“Hay zonas que solo tienen aguas a la noche, y está bajando la presión en todo lado por el aumento de población. Si ahora hay, por decir algo, 3 veces más población o 4 que hace quince años, no se cuadruplicaron el caudal de caños ni cloacas. El rebalse de cloacas es magnífico cuando llueve. Porque además se mezclan los pluviales con las cloacas.”* (Santiago, padre de la parroquia barrial, 2016)

**Imagen 18: Red de agua, cloaca y gas, UTIU 8 y 9 Oeste.**



Fuente: Datos obtenidos de Ministerio de Desarrollo Urbano & Ministerio de Desarrollo Economico (2014)

**Imagen 19: Red de agua y cloacas Villa 15- Ciudad Oculta**



Fuente: Aysa.

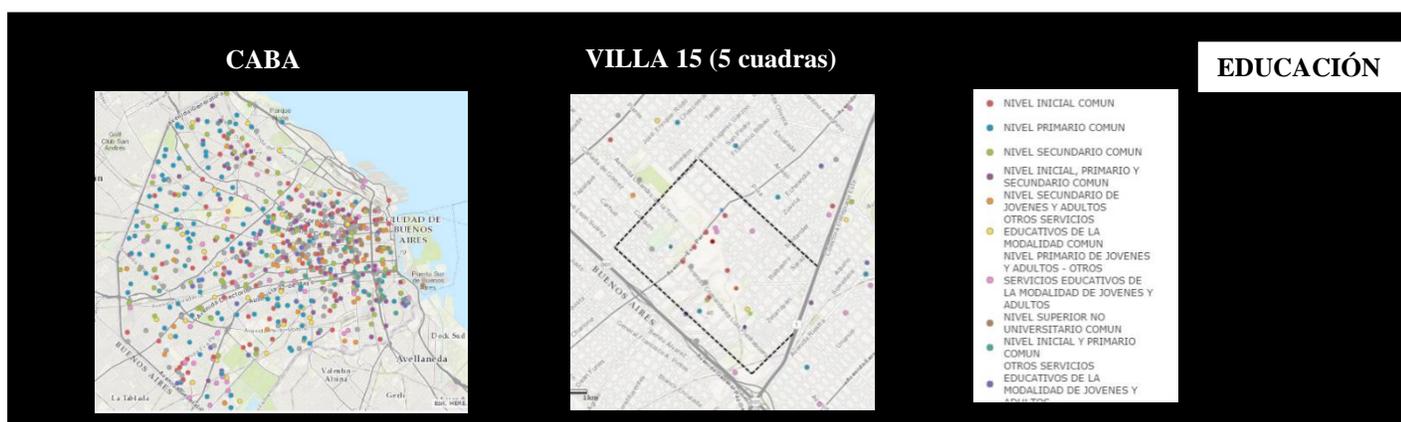
En la mayoría de los casos las empresas de servicios han garantizado el trazado hasta las inmediaciones del barrio y luego los habitantes mediante la organización barrial lo han prologando, de modo informal, hacia dentro del barrio. Hoy esas tierras pueden considerarse servidas – aunque precariamente-, principalmente por la acción vecinal y no la intervención

estatal, como ha sido en el resto de la ciudad. A su vez, la acción colectiva de los habitantes ha generado un valor agregado en ese territorio.

Con el fin de abordar la dotación de equipamientos de la zona - educación, salud, espacios verdes, comercios y recreación y transporte y conectividad-, realizamos un recorte territorial que considera la villa y un radio de cinco cuadras a la redonda por fuera de sus límites.

En relación a la educación, en la Ciudad de Buenos Aires, según información oficial del GCBA<sup>34</sup>, existen 2857 centros educativos, de los cuales 1807 (60%) son de gestión estatal y 1050 (40%) de gestión privada. El equipamiento de servicios educativos de la ciudad se distribuye de modo desigual, presentando una amplia concentración en la zona central, con una clara dispersión hacia los barrios ubicados en los márgenes (imagen 20)

**Imagen 20: Oferta educativa, 2016.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el Ministerio de Educación del GCBA-DG de Evaluación de calidad- GO de Investigación y Estadística: <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/establecimientos-educativos>

(\*) En el caso de Villa 15, para mayor precisión, hemos agregado establecimientos educativos registrados en la página <https://mapa.buenosaires.gob.ar>, pero que no figuraban en la base obtenida mediante [data.buenosaires.gob.ar](https://data.buenosaires.gob.ar).

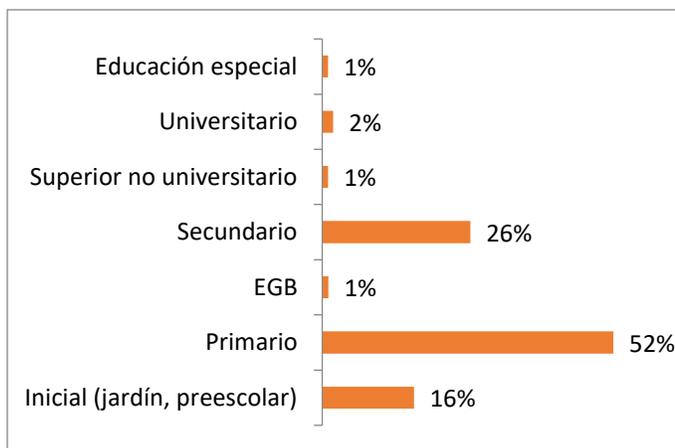
Dentro del recorte territorial se reproduce la tendencia que se da a nivel general en la ciudad: una oferta alta referida al nivel inicial (en este caso 8 establecimientos -uno de ellos privado-) que disminuye a medida que se avanza de nivel (2 establecimientos de nivel primario, 2 de nivel secundario, un establecimiento de nivel inicial primario y secundario -privado-, un establecimiento de nivel inicial y primario ubicado en el barrio Los Perales). A lo anterior, se le suma la existencia de una oferta educativa para jóvenes y adultos, que se concentra en el nivel primario (6 primarios para jóvenes y adultos y uno un Centro de formación profesional).

<sup>34</sup> Información obtenida de la Dirección General de Proyectos de Ciudad Inteligente y Gobierno Abierto, <https://data.buenosaires.gob.ar>.

En Villa 15, existen unicamente establecimientos de nivel inicial (4 establecimientos, ubicados en la manzana 31, la 24, en la 7 bis, y en la 8 perteneciente a la parroquia –con proyección de construir una escuela de nivel primario-) y en sus bordes algunos de otros niveles.

Sin embargo, la oferta no puede ser analizada en abstracto, sino que debe ser puesta en diálogo con la demanda existente. En este sentido, en Villa 15 se observa un desfasaje entre los establecimientos existentes y las necesidades de sus habitantes (imagen 21)

**Imagen 21: Nivel educativo de la población mayor de 3 años que actualmente asiste a un establecimiento educativo, Villa 15, 2010.**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Al observar las imágenes 20 y 21, se observa que mientras la mayor demanda educativa de la zona se concentra en el nivel primario (52%) seguido por el nivel secundario (26%), la mayor oferta se ubica en el nivel inicial. Dicho desacople entre oferta y demanda, posiblemente se expresa en niveles altos de hacinamiento en los establecimientos de dicha zona, falta de vacantes y desplazamientos de los estudiantes hacia otros barrios con el fin de garantizar el acceso a la educación. En este sentido, un informe realizado por ACIJ (2012a)<sup>35</sup> evidencia que los Distritos Escolares (D.E.) con niveles más altos de NBI (19, 4, 3, 5 y 21) poseen mayores alumnos matriculados que los de menor porcentaje (15, 18, 10, 16 y 17). A modo ilustrativo, el D.E. 21 (cercano a Villa 15) posee diez escuelas menos que el D.E. 10, a pesar de superarlo aproximadamente en 3000 estudiantes.

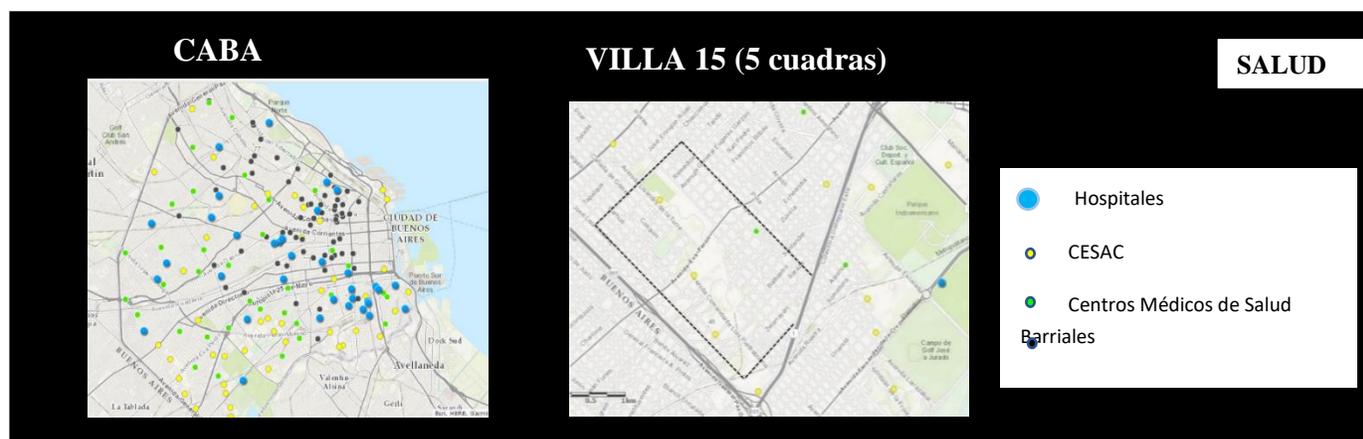
En sintonía con lo anterior, la insuficiencia de establecimientos educativos es un reclamo histórico de los habitantes de la zona, que, a su vez, a partir de su accionar han logrado legitimar

<sup>35</sup> El informe ha sido coordinado por Dalile Antúnez y realizado por Juan Mamberti, Juan Ignacio Pérez Bello, Laura Rosenberg.

la problemática, lo cual se expresó en el reconocimiento del problema por parte del Gobierno de la Ciudad. En consecuencia, desde 2002 se proyecta<sup>36</sup> la construcción de un Polo educativo en Directorio y Murguiondo (a cuadras de Villa 15), aunque recién se ha aprobado la primera partida presupuestaria para el nivel inicial en 2016. Por otro lado, en 2014 comienza a funcionar una sede del CBC -Ciclo Básico Común, dependiente de la UBA- y en 2015 se inaugura un Polo educativo en Villa Lugano que posee un jardín, una escuela media y un anexo de la Escuela de Enfermería Cecilia Grierson. Es posible resaltar que este incremento de equipamiento se explica gracias a la acción y demanda sostenida de los habitantes.

En relación a la salud, en nuestro país el acceso a dicho servicio puede darse de modo público o privado (obra social, prepaga, etc.). En la Comuna 8, el 45% de la población accede a la salud mediante el servicio público, dato que contrasta con lo que sucede a nivel ciudad donde sólo el 20% utiliza dicho servicio<sup>37</sup>.

**Imagen 22: Distribución establecimientos del Sistema de Salud, 2016.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología-SS de Ciudad Inteligente-DG de Gestión Digital, obtenidos en <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset>.

El sistema público de salud evidencia una concentración de Hospitales públicos en la zona central de la ciudad y en la Comuna 4, con una dispersión hacia sus márgenes y un claro vacío en la zona suroeste de la ciudad, donde se ubica la Comuna 8. Dicho servicio se complementa con una oferta de Centros de salud (Centro de Salud y Atención Comunitaria -CESACs- y Centros

<sup>36</sup> Mediante el Acta de compromiso N°32, ratificada por la Ley 932.

<sup>37</sup> El resto de la población de la ciudad accede mediante obra social (42%), prepaga o mutual vía obra social (22%), prepaga por contratación (11%) y de otro modo (6%). Datos obtenidos de Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2002/2016.

Médicos barriales -CMBs-), que se localizan en aquellas zonas donde la oferta de Hospitales es menor. Por otro lado, la oferta privada se ubica principalmente en el centro y zona norte de la ciudad, lo cual se corresponde con la mayor utilización de dicho servicio<sup>38</sup>.

Al analizar la zona cercana a Villa 15, en primer lugar, identificamos la ausencia de Hospitales públicos. La Comuna 8, y por lo tanto Villa Lugano, posee en su interior únicamente el Hospital Cecilia Grierson (inaugurado en 2009, ubicado en Fernández de la Cruz y Escalada) que, en la actualidad, debido a la falta de finalización de las obras, ofrece los mismos servicios que un Centro de Salud. Por lo tanto, la Comuna con mayores niveles de utilización del servicio público de salud de la ciudad, no cuenta con un Hospital que dé respuesta a dicha demanda.

Dentro de nuestro recorte territorial se ubican tres CESACs -uno en los márgenes de Villa 15- y un CMB<sup>39</sup>. A lo largo de los años, con la creación de estas instituciones de atención primaria se fue atendiendo la deficiencia de la zona. Sin embargo, si bien el servicio brindado por estas instituciones es complementario al de los Hospitales, ocupándose de la atención primaria de la salud, de ningún modo lo reemplaza, debido a las diferencias en infraestructura y oferta de servicios. Por lo tanto, la ausencia de Hospitales en Villa Lugano, e incluso en la Comuna 8, en comparación a la demanda existentes en estos barrios, resulta problemático y produce un desplazamiento de estas poblaciones a otros Hospitales cercanos (Hospital Piñero y el Hospital Álvarez en Flores y el Hospital Santojanni ubicado en Liniers). La sobredemanda del servicio supera las capacidades de los CESACs y Hospitales, generando un servicio deficiente (necesidades de realizar filas desde la madrugada para conseguir turnos, consultas que se postergan en el tiempo, guardias colapsadas, insumos insuficientes, escasez del personal profesional sobre todo en las áreas de pediatría y salud mental infantil en los Centro de atención primaria de la zona, insuficiencia para contener la demanda vinculada a operaciones, entre otros<sup>40</sup>).

Por otro lado, vinculado a la oferta de equipamientos relacionados con el esparcimiento de la población, se observa una oferta nula de cines y teatros y una pequeña opción gastronómica en relación al resto de la ciudad.

---

<sup>38</sup> En las comunas 2, 5, 6, 12, 13, y 14, más del 90% de sus residentes acceden a la salud mediante obra social, prepaga o mutual. Datos obtenidos del informe "La cobertura de salud y la internación en la Ciudad de Buenos Aires. EAH 201" (GCBA. Ministerio de Hacienda. Dirección de Estadística y Censo., 2016)

<sup>39</sup>El más cercano (CESAC N°5, dependiente del Hospital Santojanni <sup>39</sup>) se ubica sobre la Avenida Piedrabuena, en los límites de Villa 15. Dentro del barrio Piedrabuena, a metros de Villa 15, se ubica el CESAC n°7, también dependiente del Santojanni, con la particularidad de poseer servicio de guardia. Por último, existe el CESAC n°37 en Lisandro de la Torre y Av. De los Corrales, dependiente del mismo hospital que los anteriores. El único CMB existente se localiza en Echandía 5567

<sup>40</sup> Asesoría tutelar (2012) "Documento de trabajo N°15. La salud en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Bs.As. Un derecho vulnerado". Consultado en [http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/DTN\\_15\\_web.pdf](http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/DTN_15_web.pdf)  
<http://www.infonews.com/nota/256854/brecha-en-la-salud-publica-portena-la>

### Imagen 23: Oferta de recreación y cultural en CABA.



Fuente: [mapa.buenosaires.gob.ar](http://mapa.buenosaires.gob.ar)

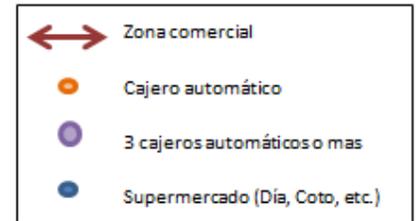
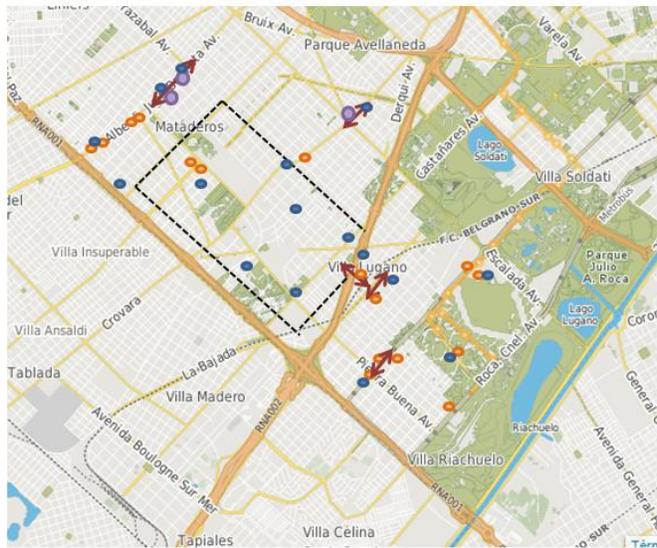
Al mismo tiempo, en zonas lindantes a Villa 15, es posible reconocer diversas áreas comerciales formales<sup>41</sup>, sin embargo, ninguna se encuentra dentro del recorte territorial analizado<sup>42</sup>.

### Imagen 24: Zonas comerciales y distribución de supermercados y cajeros.

---

<sup>41</sup> Estas zonas comerciales fueron definidas tomando la definición del MDU y MDE (2014) de economías de aglomeración diversificadas, caracterizadas por ser arterias comerciales con gran variedad de locales con distintos rubros. Dicho informe, sostiene que estas económicas de aglomeración diversificadas, se ubican en zonas relativamente lejos de economías de mayor peso y no tienen un gran crecimiento debido a las barreras urbanas del entorno.

<sup>42</sup> La primera de las zonas se encuentra sobre la calle Murguiondo y la Avenida Riestra, lindante a la estación de tren de Villa Lugano, la segunda, sobre la calle Chilavert, en la zona de Villa Riachuelo, la tercera, en Eva Perón y Escalda, en Parque Avellaneda, Comuna 9 —en el límite de la Comuna 8- y, la última, sobre la calle Alberdi entre Lisandro de la Torre y Escalada.



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del [mapa.buenosaires.gob.ar](http://mapa.buenosaires.gob.ar) y de <https://www.google.com.ar/maps/> [www.google.com.ar/maps/](https://www.google.com.ar/maps/).

(\* ) Los datos no están georreferenciados.

A la vez, dentro del recorte territorial analizado, encontramos que existen 6 supermercados y dos cajeros automáticos (estos últimos, ubicados en una zona donde los fines de semana funciona la Feria de Mataderos), y una deficiencia importante de bancos y farmacias (Ministerio de Desarrollo Urbano y Ministerio de Desarrollo Economico, 2014). Según el informe del MDU y el MDE (2014) “Unidades Territoriales de Inclusión Urbana: Indicadores y acciones para la integración de la Ciudad”, la zona lindante a Villa 15 (UTIU 8 y 9 Oeste) posee un fuerte componente residencial (74%) y una importante ausencia de comercios, lo cual lleva a identificar una insuficiente mixtura social.

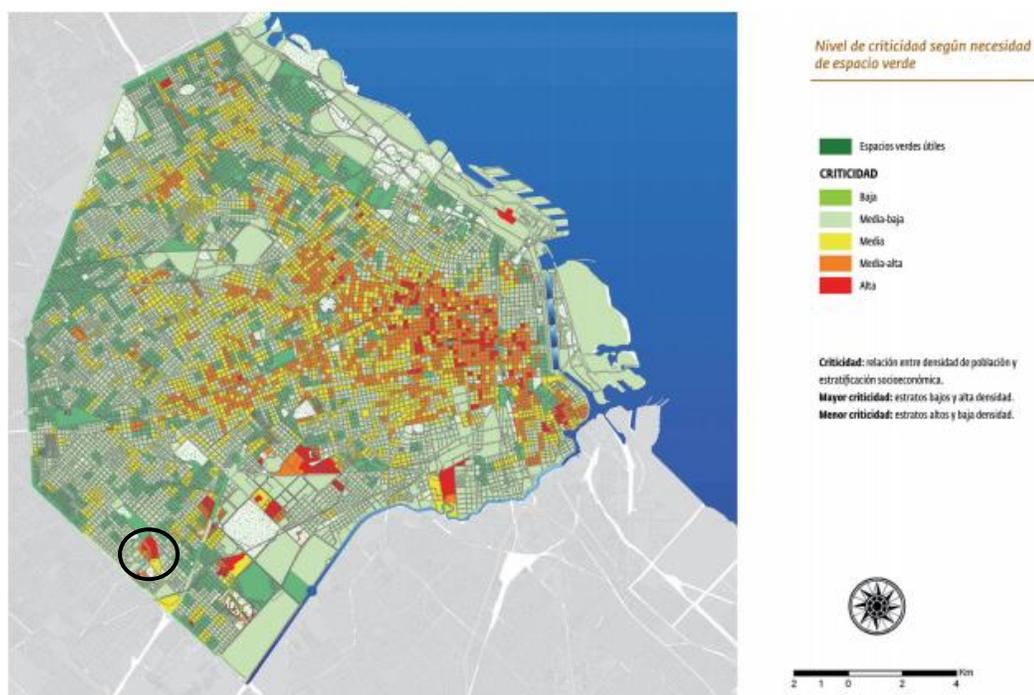
Sin embargo, a la hora de analizar la estructura comercial y de abastecimiento de la zona, es fundamental reconocer el entramado de comercios informales que se teje en el barrio y sus inmediaciones. En villa 15, estos comercios emergen debido a la combinación de diversos factores. Por un lado, motivado por la ausencia del mercado comercial formal y la necesidad de consumo de determinados servicios por parte de la población. A lo que se le suma, la exclusión de parte de los habitantes del barrio del mercado formal de trabajo, lo que impulsa la creación de circuitos económicos alternativos. Por lo tanto, este tipo de comercios resulta central en el abastecimiento de gran parte de la población y a la vez, como generador de puestos de trabajo. En este sentido, en Villa 15, funciona una feria dos veces por semana y diariamente una gran cantidad de comercios (kioscos, almacenes, panaderías, carnicerías, verdulerías, pizzerías, casas de comida, etc. y en menor cantidad, bares y restaurantes y hasta un boliche) que se concentran principalmente en dos calles del barrio (Guerrero Simón –o la continuación de

Lisandro de la Torre, eje estructurado de la circulación del barrio- y Herrera Luis) y en los inmediaciones de las dos entradas principales, en las dos avenidas que bordean la Villa (Piedrabuena y Eva Perón).

En síntesis, las características comerciales evidencian que es una zona principalmente residencial, donde a su vez, se han ido generando sub-centralidades y comercios intra-barriales que facilitan el consumo de la población. Se genera así una doble dinámica, por un lado, la necesidad de trasladarse por la ausencia de determinados servicios y a su vez, la existencia de una estructura comercial barrial que permiten la resolución de la vida cotidiana dentro de los límites barriales, fomentando una tendencia a la *encapsulación* (Hannerz, 1986 en Segura, 2013).

Por otro lado, vinculado a los espacios verdes, la zona de Villa 15 presenta un alto nivel de criticidad, es decir, un déficit importante de espacios verdes en relación a la densidad de población (Ministerio de Desarrollo Urbano-GCBA, 2016). En siguiente imagen (25) las zonas que se presentan como críticas alejadas del centro de la ciudad corresponden, en su mayoría, a territorios donde se localizan villas de emergencia. Lo anterior puede explicarse, por la alta densidad de población que poseen estos territorios, lo cual a su vez demanda mayores cantidades de espacios públicos.

**Imagen 25: Nivel de criticidad de espacios verdes.**



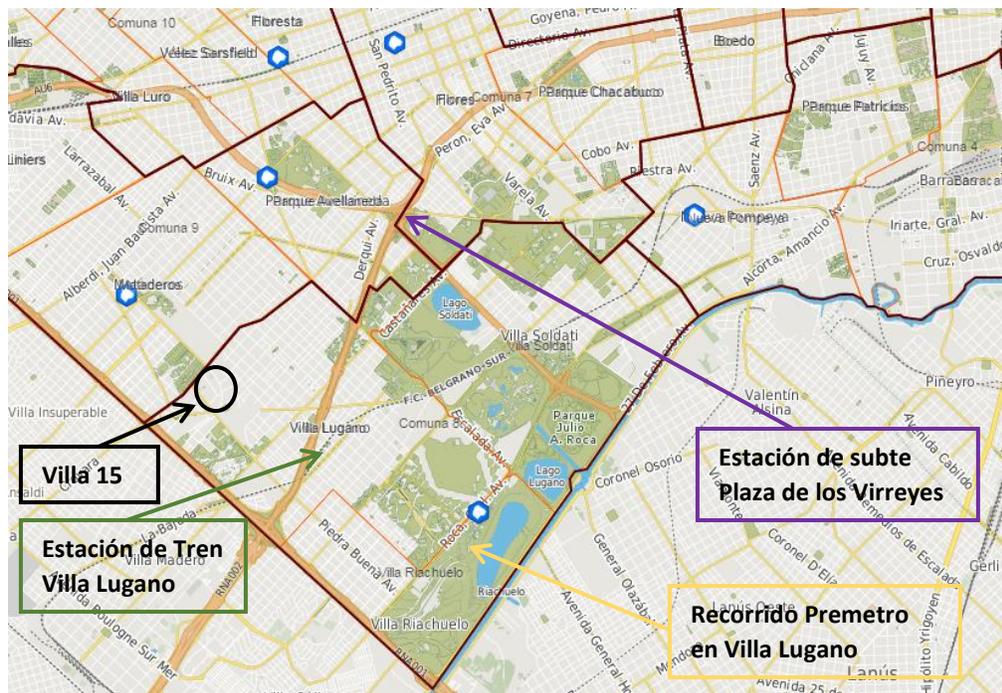
Fuente: Informe “La Dimensión social en el Modelo territorial” (Ministerio de Desarrollo Urbano-GCBA: 2016).

Es posible pensar que el déficit de espacio público impacta negativamente sobre los vínculos sociales ya que el mismo posee una función social, por ser un ámbito privilegiado de socialización y circulación. En este sentido, vale preguntarse si los espacios verdes y públicos existentes en esta zona son suficientes y, sobre todo, si son accesibles.

Por último, es necesario hacer foco en el equipamiento de transporte, que puede ser pensado como un factor central para el acceso a los otros servicios. La red de transporte, desde sus inicios se distribuye desigualmente en la ciudad. La zona norte, donde se fueron estableciendo las poblaciones de mayores recursos, se caracterizó por poseer mejores servicios transporte, que en la zona sur (Ministerio de Desarrollo Urbano-GCBA, 2009).

El equipamiento de transporte público de Villa Lugano consiste en la circulación de diversas líneas de colectivo (algunas que circulan por la Autopista 25 de mayo o la General paz), una línea de tren, el Belgrano Sur, y distintas estaciones de pre-metro.

**Imagen 26: Estaciones de Subte y tren cercanas a Villa Lugano.**



Fuente: Elaboración propia

Al analizar la zona más próxima a Villa 15, además de las posibilidades de transporte ya enunciadas, podemos profundizar en dos elementos: la proximidad a determinados nodos de intercambio y la circulación de colectivos.

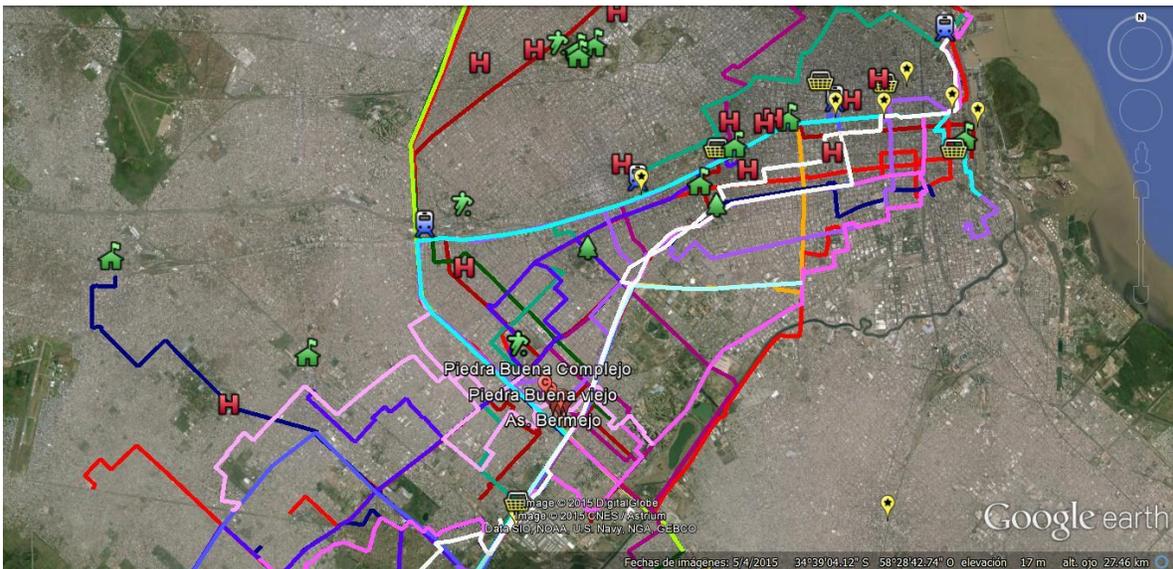
## Imagen 27: Proximidad a Nodos de intercambio



Fuente: Unidades Territoriales de Inclusión Urbana: Indicadores y acciones para la integración de la Ciudad (Ministerio de Desarrollo Urbano y Ministerio de Desarrollo Economico, 2014)

Los nodos de intercambio son definidos por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Ministerio de Desarrollo Economico (2014) como puntos en los que existe una alta oferta de transporte. En este sentido, en la imagen 27 se visualizan 5 puntos cercanos, uno ubicado en una de las entradas/salidas de la Villa<sup>43</sup>. Sin embargo, al analizar el acceso a los nodos, Premetro y el Ferrocarril, es necesario tener en cuenta la existencia de distintas barreras urbanas que limitan la circulación y los cambios de recorrido que realizan los colectivos en determinados horarios—de noche hasta la madrugada, para evitar circular en zonas lindantes a la Villa—, lo cual dificulta su uso.

## Imagen 28: Líneas de colectivos que circulan por zonas lindantes a Villa 15 y a Lugano.



Fuente: Brikman y Najman (2017)

<sup>43</sup> Eva perón y Lisandro de la Torre, Larrazabal y Eva perón, Eva Perón y General Paz, Zuviría y General Paz y la intersección entre General Paz y la línea de tren Belgrano Sur.

Por último, resulta importante analizar las distintas líneas de colectivo que circulan por las zonas lindantes a Villa 15, las cuales vinculan el barrio con otros puntos de la ciudad. La imagen evidencia claramente como el actual sistema de transporte reproduce la lógica centro-periferia con la que surge originalmente. Se visualiza la existencia de múltiples líneas de colectivos que ofrecen conexiones con el centro de la Ciudad, una menor oferta que vincula la zona sur e ínfimas opciones que conectan Villa Lugano con barrios ubicados al Norte de Rivadavia.

En síntesis, hemos reafirmado que existen distintos equipamientos y servicios que se distribuyen desigualmente, en general con una lógica donde prima la concentración en el centro de la ciudad, reproduciendo la idea de centralidad, que disminuye hacia los márgenes. A su vez, en la zona sur, y específicamente en Villa Lugano, se observa la deficiencia de varios de los servicios y equipamientos, evidenciando las diferencias que presenta este barrio en relación al resto de la ciudad. A su vez, se presenta una diferenciación entre la dotación de equipamientos dentro de Villa 15 y la ciudad formal, evidenciando una ausencia de determinados servicios. Asimismo, la existencia o no de determinado equipamiento, no garantiza por sí mismo la real accesibilidad a estos servicios por parte de los residentes de la villa. Es decir, ¿la existencia del equipamiento garantiza su acceso? ¿Cómo los habitantes superan las fronteras del barrio para comunicarse con el entorno barrial para garantizar sus necesidades y derechos?

Por último, a la hora de analizar la dotación de bienes y servicios, es necesario reconocer la múltiple trama que se constituye al interior el barrio, que va desde comercios y oportunidades laborales hasta oferta de actividades sociales, culturales y deportivas, que permiten la realización de la vida cotidiana de los habitantes. Lo anterior genera una doble tendencia, por un lado, la necesidad de trasladarse ante la ausencia de determinado servicio y/o equipamiento, y por otro, la tendencia a la *encapsulación*, promovida por la posibilidad de resolver gran parte de la vida cotidiana dentro de la Villa o su territorio de proximidad

### *2.3.2 Dimensión social de la segregación*

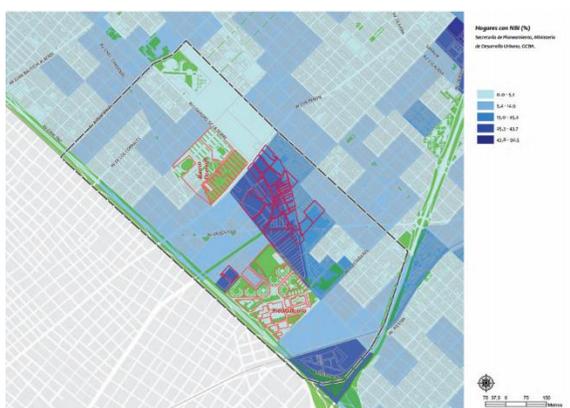
Hasta aquí, hemos evidenciado que es posible afirmar que Villa 15 presenta características de un barrio segregado a partir de la caracterización de su deficiente dotación de bienes, servicios y equipamientos y por la existencia de bordes físicos y simbólicos, que tiende a generar que los habitantes reproduzcan su vida dentro del entorno barrial. A continuación, a partir de una serie de indicadores realizamos una caracterización de la estructura sociodemográficos

de Villa 15. Nos preguntamos, si la estructura de su población nos permite hablar de un territorio segregado, en tanto, se presente como área socialmente homogénea (Sabatini et al., 2001).

Según el Consejo Economico y Social de la Ciudad de Bs.As (2013) la Comuna 8 cuenta con los indicadores más deficitarios de la ciudad que la configuran como la zona con mayores nichos de pobreza. Estos datos confirman la noción de este barrio como un territorio signado por la segregación, “proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea” (Kaztman, 2001: 178).

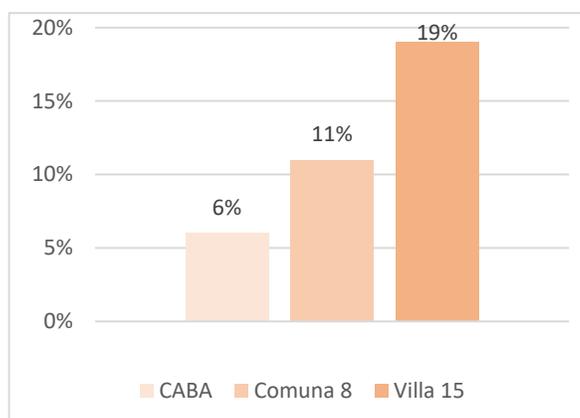
Al analizar distintos indicadores de la Comuna 8 y Villa 15, se evidencia que en dicho territorio se concentran poblaciones con índices altos de vulnerabilidad.

**Imagen 29: NBI UTIU 8 y 9 Oeste**



Fuente: Datos obtenidos de Ministerio de Desarrollo Urbano y Ministerio de Desarrollo Economico (2014)

**Imagen 30: NBI CABA, Comuna 8 y V15**



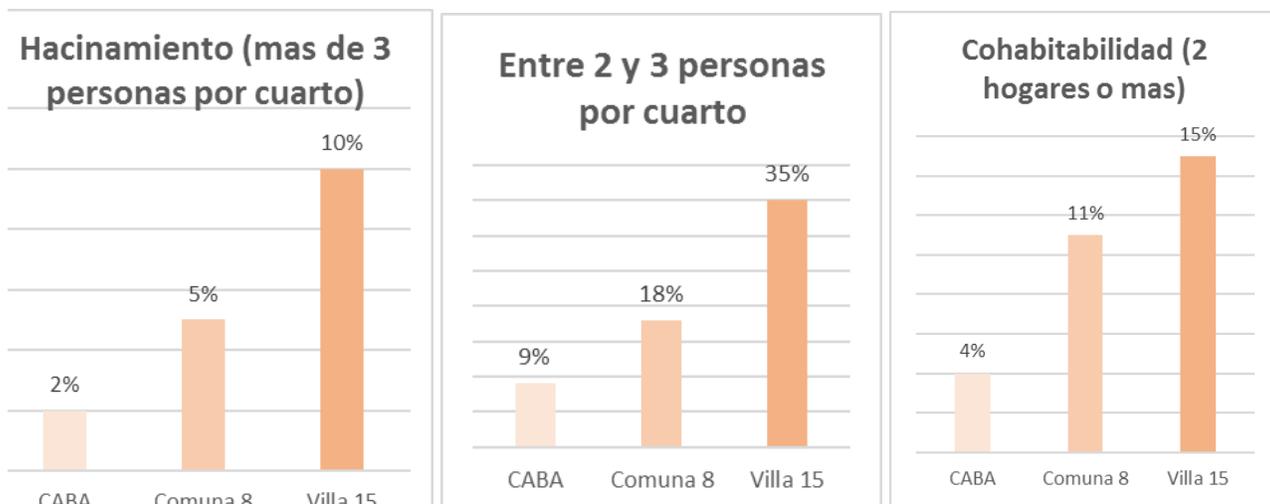
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

**Imagen 31: Nivel educativo, CABA, Comuna 8, V15.**

	Nunca ha asistido	Inicial	Primario	Secundario o EGB	Terciario no universitario	Universitario	Post Universitario	Educación especial
<b>CABA</b>	1%	4%	22%	34%	10%	27%	3%	0,3%
<b>C8</b>	3%	5%	39%	43%	5%	7%	0,3%	0,5%
<b>V15</b>	4%	6%	50%	36%	1%	2%	-	1%

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

### Imagen 32: Indicadores de hacinamiento



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Los datos anteriores permiten afirmar que los indicadores elegidos para caracterizar socio-demográficamente a la población demuestra su mayor vulnerabilidad en relación a la ciudad, diferencia que se profundiza al observar particularmente la Villa 15. Tanto en relación al NBI, como al nivel educativo de la población y los distintos indicadores de hacinamiento, Villa 15 presenta peores condiciones que Villa Lugano y una amplia diferencia con los valores generales de la CABA.

Por otro lado, vinculado a la informalidad de las viviendas, la Comuna 8 y Villa 15 evidencian amplias diferencias con los valores promedio de la ciudad. Mientras que en la CABA el 12% de las viviendas presentan una tenencia irregular<sup>44</sup>, en la Comuna 8 ese número asciende a 19%, siendo la Comuna con el mayor porcentaje. La tenencia irregular puede estar dada, como ya hemos mencionado, por la irregularidad en la propiedad del terreno o por las condiciones urbano-ambientales. Las villas de emergencia en general, y por lo tanto Villa 15, son definidas de por sí de manera irregular, ya que ninguna de las viviendas posee título de propiedad y las condiciones urbano-ambientales son deficientes, sobre todo debido a la irregularidad de la dotación de servicios y equipamientos y del trazado urbano en comparación con el resto de la

<sup>44</sup> Por tenencia irregular se entiende a aquellas viviendas incluidas en las categorías: propietario de la vivienda solamente, ocupante por préstamo, ocupante de hecho y otra situación.

ciudad, como hemos analizado previamente. Lo anterior es replicable a las construcciones de las casas y la calidad constructiva de la vivienda<sup>45</sup>.

**Imagen 33: Calidad de los materiales de las viviendas**

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
CABA	87%	11%	2%	0,23%
Comuna 8	65%	23%	10%	1%
Villa 15	23%	49%	26%	2%

**Imagen 34: Calidad constructiva de las viviendas (materiales y dotación de servicios)**

	Satisfactoria	Básica	Insuficiente
CABA	86%	11%	3%
Comuna 8	63%	26%	11%
Villa 15	22%	44%	34%

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

\*Tipos calidad vivienda: Tipo 1: materiales resistentes y sólidos tanto en el piso como en techo y poseían cielorraso. Tipo 2: materiales resistentes y sólidos en el piso y techo, pero sin cielorraso o con materiales de menor calidad en el piso. Tipo 3: materiales poco resistentes en pisos y techos. Tipo 4: materiales de baja calidad en pisos y techos.

Al igual que al analizar los indicadores sociales, en el caso de las características de las viviendas se evidencia un agravamiento de las condiciones a medida que descendemos del nivel ciudad, a la Comuna 8 y luego a Villa 15. A la vez, mientras que en la ciudad y en la Comuna 8 la mayor cantidad de viviendas presenta materiales sólidos y cielorraso, en Villa 15 casi la mitad de las viviendas muestra materiales sólidos, pero sin cielorraso o materiales de menor calidad en el piso. Al mismo tiempo, en Villa 15 aproximadamente un cuarto de la población posee materiales poco resistentes en pisos y techos. Dicha situación se agrava al combinar la calidad constructiva de las viviendas con la conexión de servicios, donde casi el 80% de la población de Villa 15 no posee condiciones satisfactorias, porcentaje que se da de modo completamente inverso en el resto ciudad.

Los datos analizados en este apartado permiten sacar dos conclusiones. En primer lugar, que tanto en la Comuna 8 como en Villa 15, se concentran poblaciones que presentan condiciones de vulnerabilidad, reafirmando un elemento central de la segregación que es la distribución desigual en el territorio a partir de la concentración de poblaciones con características similares (Katzman, 2001; Sabatini et al., 2001). En segundo lugar, Villa 15 se constituye como un territorio segregado, incluso en relación a la Comuna 8, evidenciando una profundización de las desigualdades dentro de una misma área. Ello, como hemos analizado en el apartado

<sup>45</sup> Según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC) la calidad constructiva se construye a partir de la calidad de los materiales con los que está construida la vivienda y las instalaciones internas a servicios básicos (agua de red y desagüe) de las que dispone.

anterior, se expresa en una tendencia al aislamiento, reforzada por las fuertes barreras físicas y simbólicas existentes.

En síntesis, Villa 15, se caracteriza por contener en su interior poblaciones vulnerables, con importantes elementos de informalidad y malas condiciones habitacionales. Desde sus dimensiones geográficas y sociales es posible reafirmar su condición de barrio segregado ya que se expresa una tendencia a concentrar poblaciones con características de pobreza -niveles altos de NBI, niveles educativos alcanzados por debajo del promedio de la ciudad y la Comuna y niveles elevados de hacinamiento-, que se articula con las irregularidades en las viviendas, reforzado por la presencia de bordes urbanos claros que limitan las circulaciones y el vínculo con el resto del territorio.

Por lo tanto, luego del desarrollo de este capítulo, podemos afirmar que pese a las múltiples intervenciones estatales que se han desarrollado en la Comuna 8, en Villa Lugano y en menor medida en Villa 15, este territorio sigue evidenciando múltiples problemas habitacionales y sociales, que lo posicionan como un barrio segregado de la ciudad.

En este sentido, en relación al objetivo del trabajo, resulta oportuno identificar en qué medida las políticas urbanas desarrolladas entre 2007 y 2015 han procurado actuar sobre aquellos elementos que caracterizan a Villa 15 como un barrio segregado, reconociendo las estructuras sociales y urbanas previas.

En primer lugar, el territorio sobre el cual se proyecta intervenir es fruto de la acción de los habitantes, que mediante diversos procesos de organización han dado origen y consolidado el barrio, y de las previas acciones estatales que han ido configurando y guiando el proceso de desarrollo territorial. A partir de la interacción de los distintos actores, reconociendo el rol central que tiene la acción estatal en el proceso de configuración urbana, Villa 15 presenta características de segregación y aislamiento, con dinámicas propias del barrio que no se replican en la ciudad y viceversa. En sintonía con estos elementos, nos preguntamos ¿en qué medida las intervenciones desarrolladas procuran modificar estas estructuras y si finalmente lo logran? ¿cómo se proponen integrar a Villa 15 al resto de la ciudad, al mismo tiempo que se reconocen y legitiman las estructuras sociales y urbanas previas? ¿qué herramientas se ponen en práctica para incorporar a los habitantes y organizaciones? ¿mediante que procesos de participación se ha buscado legitimar la voz, percepciones y acciones de los habitantes?

En segundo lugar, observamos que como contracara del déficit de servicios y equipamientos en el territorio se constituye estructura urbana que permita la resolución de la vida cotidiana dentro de los límites de la Villa. Este fenómeno, consecuencia del propio aislamiento, a su vez lo refuerza, generando una lógica de *encapsulación*. En este sentido, nos preguntamos si

las políticas de urbanización implementadas en este territorio han logrado transformar esta relación entre Villa 15 y su territorio de proximidad, utilizando determinados equipamientos como herramientas de mixtura social y si han fomentado mecanismos de integración con la ciudad partir de concebir las intervenciones más allá de los límites del barrio.

Por último, la historia del barrio ha demostrado que Villa 15 es un territorio con múltiples problemas sociales y urbanos, cuyos orígenes se remontan en el tiempo y configuran en la actualidad un escenario complejo, que demanda un abordaje integral que considere la particularidad de cada problemática y a su vez, sus articulaciones. En este sentido, nos preguntamos si a partir de las intervenciones desarrolladas podemos hablar de una efectiva política de urbanización e integración, que se defina de modo integral, abordando las diversas dimensiones del problema.

## PARTE 2. Entramado de actores en Villa 15.

En esta segunda parte, buscamos caracterizar el *entramado de actores* que interviene en Villa 15 vinculado a las intervenciones de urbanización, en diálogo constante con las características propias del territorio, desarrolladas en el capítulo anterior (2). No es posible comprender en profundidad el entramado de actores y sus intervenciones sin insertarlas en un proceso histórico de larga data, es decir, tener en cuenta las características con las que se ha configurado el barrio, su vinculación con el entorno y las intervenciones previamente realizadas.

En este sentido, retomando a Di Virgilio y Galizzi (2008) concebimos al *entramado de actores* como una herramienta que permite identificar los diferentes estilos, procesos y resultados de determinada política, a partir de una reconstrucción de los actores participantes desde una perspectiva de red, teniendo en cuenta las relaciones existentes y los atributos de cada uno. Desde esta visión, las políticas son el resultado de la compleja interacción de los distintos actores y, por lo tanto, el resultado final de dichas intervenciones dependerá de las relaciones de poder establecidas.

A lo largo de los próximos capítulos, a partir de la propuesta de Chiara y Di Virgilio (2008), identificamos los actores intervinientes, teniendo en cuenta todos los actores públicos o privados que participan de algún modo del proceso de conformación y desarrollo de la política. A su vez, analizamos las principales características de cada uno de los actores teniendo en cuenta los objetivos de la intervención, la definición del problema al que se trata de dar respuesta, las tensiones emergentes (tanto de eficacia como políticos) en el proceso propio de gestión e implementación. Asimismo, un análisis del entramado de actores estatales requiere tener en cuenta las características del *régimen de implementación*, en sus tres dimensiones: la funcional, la material y la política (Chiara y Di Virgilio, 2008). Los diferentes organismos estatales poseen cierta funcionalidad, es decir, cumplen funciones y tienen competencias, que se enmarcan en determinados regímenes jurídicos y lógicas de centralización y descentralización estatal, que configuran un particular entramado institucional y sus políticas. Por otro lado, abordamos la *dimensión material*, es decir, las prioridades de asignación del gasto público que a su vez permiten dar cuenta las prioridades y orientaciones de gobierno. Por último, focalizamos en la *dimensión política* teniendo en cuenta las relaciones de poder que se construyen, los grados de autonomía y las reglas del juego establecidas.

En este sentido, el análisis de las intervenciones estatales tiene dos objetivos, en primer lugar, comprender el múltiple entramado actoral y sus características y, en segundo lugar,

identificar si dichas acciones se han propuesto y han logrado influir en los elementos que configuran a Villa 15 como un barrio segregado. Para ello, identificamos para cada uno de los actores intervinientes sus roles, funciones y competencias, es decir la *dimensión funcional*, y el lugar que ocupan en el entramado institucional estatal. Asimismo, damos cuenta de los objetivos y estrategias de los distintos organismos y los recursos disponibles que posibilitan las intervenciones. En consecuencia, en el presente trabajo, reconstruimos el mapa de actores que intervienen en Villa 15 en relación a la problemática de urbanización, teniendo en cuenta no sólo el plano discursivo sino también el de la acción estatal efectivizada.

En esta tesis, el foco está puesto en las intervenciones guiadas por los actores estatales, sin dejar de reconocer el rol fundamental que desarrollan los actores sociales en la construcción de las políticas públicas. Es por ello, que los discursos y acciones estatales son puestos en diálogo constantemente con los discursos y acciones de los actores y referentes sociales.

A la vez, trabajamos con dos escalas, la ciudad y el barrio, cuya relación debe pensarse de modo dialéctico, reconociendo sus mutuas influencias. Una política a escala nacional o regional puede ser proyectada, pero en su ejecución es resignificada en función de las particularidades del territorio -relaciones existentes, estructura socioeconómica, estructura social, etc.-, que a su vez podrá modificar la política general. En este sentido, Bettatis, et al. (2012) afirma que en la “materialización de la política” - proyectada a nivel nacional o regional-, la misma sufre procesos de adecuación y redefinición por parte de los organismos ejecutantes, en diálogo con las particularidades y actores del territorio. Partiendo de esta premisa, analizamos los distintos actores estatales intervinientes en Villa 15, distinguiendo jurisdicciones, niveles jerárquicos y poderes de gobierno. Lo hacemos desde una perspectiva de red (redes de agentes que operan en distintos niveles) y una mirada relacional, teniendo en cuenta que, al cambiar de escala, los fenómenos, actores y procesos pueden ser los mismos, pero vincularse y tener un peso relativo distinto.

En el caso de estudio, es posible identificar diversos actores estatales que intervienen en Villa 15-Ciudad Oculta entre el 2007 y el 2015 y actores sociales que intervienen en dicho proceso. Se constituye un complejo entramado actoral compuesto por actores de diversas jurisdicciones, niveles y poderes de gobierno. Identificamos, en primer lugar, organismos del Gobierno de la Ciudad con competencias en las políticas de vivienda y villas -SECHI, UGIS, CBAS e IVC<sup>46</sup>-. Se trata de organismos correspondientes al Poder Ejecutivo de la Ciudad de Bs.As., bajo cuya jurisdicción se localiza el caso de estudio. Asimismo, Villa 15, se asienta sobre

---

<sup>46</sup> SECHI (Secretaría de Hábitat e Inclusión), UGIS (Unidad de Gestión e Intervención Social) CBAS (Corporación Buenos Aires Sur), IVC (Instituto de la Vivienda de la Ciudad).

terrenos que actualmente son propiedad del Gobierno de la Ciudad -el elefante blanco y sus manzanas lindantes- mientras que otros terrenos pertenecen al Gobierno Nacional y otros de propiedad privada. Dicha característica, ha imposibilitado históricamente el desarrollo de distintas intervenciones que han requerido disponer de la propiedad de la tierra.

En segundo lugar, se observa la presencia del Gobierno Nacional, el cual desarrolla diversas líneas de acción y programas que son ejecutados por distintas instituciones -en el caso de estudio mediante el Plan Ahí y el proyecto Sueños Compartidos-. Por último, se reconocen actores estatales vinculados con el Poder Judicial de la ciudad (Defensoría del Pueblo de la Ciudad, Ministerio Público de la Defensa y sus Defensorías) que intervienen a partir de la judicialización de dos conflictos urbano-ambientales puntuales (el caso del Elefante Blanco y el desalojo de Nuevos Asentamientos).

### Imagen 35: Actores estatales y ámbito de actuación

Actor	Ámbito de actuación
SECHI	Municipal (CABA)
UGIS	Municipal (CABA)
CBAS	Municipal (CABA)
IVC	Municipal (CABA)
PLAN AHÍ (Min. Seguridad, Salud, Educación, Trabajo, Desarrollo, Defensa, Infraestructura, Comisión Nacional de Tierras)	Nacional
Proyecto Suelos Compartidos-Plan Federal- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Nacional
Defensoría del Pueblo	Municipal (CABA)
Min. Público de la Defensa	Municipal (CABA)

Fuente: Elaboración propia

A su vez, a lo largo del análisis se ha tenido en cuenta el rol desempeñados por los actores sociales organizados, así como sus miradas y percepciones sobre los efectos territoriales de las políticas bajo estudio. Consideramos como actores sociales aquellos que han sido reconocidos por otros actores, sociales o estatales, como dinámicos en relación a la urbanización, en muchos casos ligado a la exposición de sus principales referentes. Según Vommaro y Quirós (2011) el término referente barrial es utilizado para denominar a las personas más dinámicas de las organizaciones territoriales, quienes establecen relaciones con el resto de los habitantes.

En este sentido podemos reconocer los siguientes actores sociales y/o políticos vinculados al problema de la urbanización en Villa 15: Múgica Vive, Nuevo Encuentro, Cosechando Sueños, referentes barriales sin signo político -algunos cercanos al PRO-, CEJIP (Centro de Estudios sobre Justicia y Participación), y la Iglesia y los “curas villeros”.

**Imagen 36: Los actores sociales de Villa 15 vinculados a la urbanización.**



Fuente: Elaboración propia

Las propias organizaciones y trabajadores del gobierno ubican a los referentes barriales y a las organizaciones como intermediarios, mediadores, entre el Estado y la sociedad civil, más allá del signo político o el tipo de organización de la que sean parte.

*“Nosotros viene la gente, viene doña pepita que dice que le llueve el techo y yo voy y hablo con Daniela y ella se hace un hueco en todo el listado que tiene, viene y a doña pepita en unos meses le llegan las cosas” (Raúl, referente barrial, 2016)*

*“Las reuniones con los funcionarios nos permiten llevarles y plantearles todas las situaciones que tenemos como grupos comunitarios, las necesidades de los compañeros, que cosas hay que mejorar, de la mercadería, el manejo de los subsidios” (Susana, referente barrial, 2016).*

La vinculación entre actores sociales y el Estado adopta diversos formatos según los signos y momentos políticos, las demandas y los roles brindados a las organizaciones por las distintas instituciones de gobierno. De este modo, se constituyen en determinadas situaciones, relaciones de diálogo y articulación, y también, relaciones de demanda y disputa. En este sentido, dicha relación depende de los espacios de articulación y participación promovidos desde el

Estado, así como, la afinidad política entre referentes y organizaciones sociales y los partidos de gobierno de cada jurisdicción.

Los actores sociales intervienen sobre la problemática de urbanización a través de distintas acciones. En algunos casos lo hacen exigiendo soluciones concretas a las instituciones de Gobierno, en otros, acciones reivindicativas en torno a la urbanización y, por último, acciones de defensa y promoción de derechos vulnerados. A la vez, se organizan para transformar la materialidad del barrio mejorando las condiciones de habitabilidad en respuesta a la desatención de determinados problemas por parte del Estado. Podemos distinguir estas modalidades de acción entre aquellas que se presentan como *defensivas*, en respuesta a algún problema ya legitimado y, aquellas *ofensivas*, donde los actores barriales identifican un problema, construyen la problemática y trazan demandas o soluciones. En este sentido, organizaciones y referentes barriales buscan entablar determinadas relaciones con las instituciones estatales con el fin de ampliar su capacidad de acción. Como consecuencia, en algunos casos, emergen nuevas intervenciones políticas producto de dicha articulación.

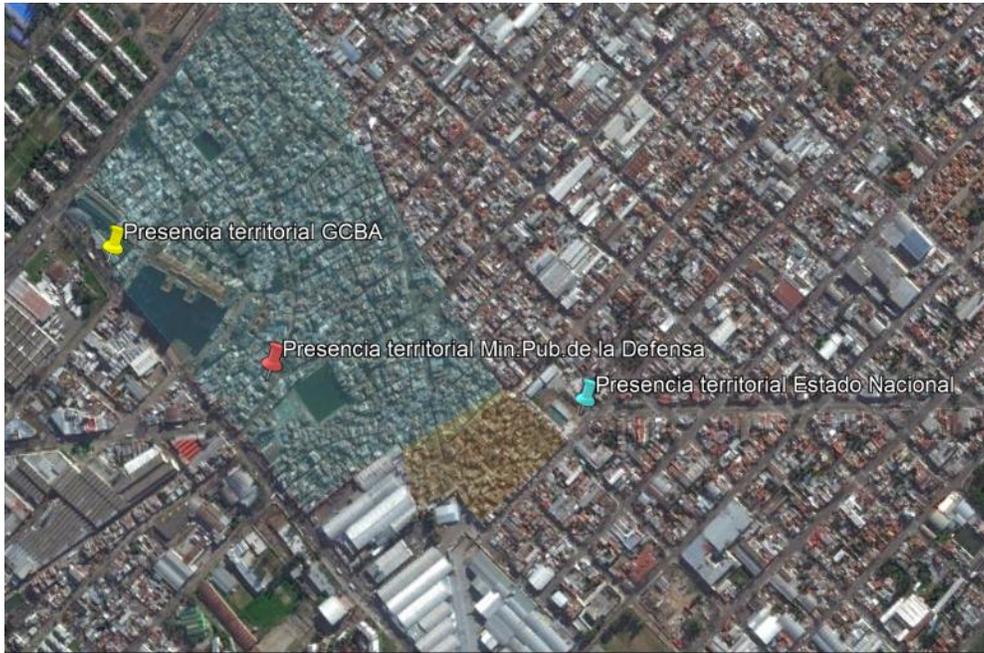
*“Hicimos un documento durísimo, durísimo, durísimo. Hoy los veo y digo...y bueno entendieron, trajeron a la gente de tierras, empezamos a ver con ellos, en ese momento era Dirección de tierras, pegamos onda, empezamos a hablar y ahí se formó un espacio.” (Pablo, referente barrial, 2016).*

El vínculo entre los actores sociales y las distintas instituciones de gobierno en este periodo (2007-2015) estuvo signado por un proceso de territorialización de la política, mediante el cual las instituciones instalan oficinas en el territorio y/o equipos de trabajo territorial, guiados por una noción de *“llegada al barrio”*. Esta territorialización de la política, puede asociarse con la toma del Parque Indoamericano, considerada como un punto de inflexión sobre los modos de intervenir en villas y barrios populares, tanto por algunos autores (Cravino y Palombi, 2015) como por habitantes y trabajadores estatales de villa 15. En este sentido, se identifica luego de dicho suceso la localización de oficinas de instituciones estatales en el territorio y la incorporación en el discurso público de la necesidad de tener un *mayor conocimiento de los barrios* y de *estar allí* en contacto con las problemáticas. A su vez, a partir de la visibilización de la problemática de las villas podemos dar cuenta en la acción estatal de un reconocimiento de la necesidad de desarrollar nuevas estrategias que, en algún sentido, permitan contener o solucionar la problemática. En este sentido, Vommaro (2008), identifica a la presencia en los territorios populares como un novedoso principio regulador.

*“Mira, lo primero que cambio, tanto del gobierno nacional como de ciudad, después del albariño empezó a querer a tener presencia en la villa, cosa que antes no, el Estado estaba afuera, la villa era ilegal. Poner el pie y acercarse con más o menos suerte o acierto, pero acercarse es el paso fundamental. Es lo que nosotros habíamos*

*pedido, el Estado tiene que estar presente. Después se puede equivocar, hacer cosas bien, cosas mal, pero ya es un paso. El Estado de la Ciudad ahora tiene personas que le son leales y que saben quién es quién y que pueden hacer y que no, con acierto/error, pero sino antes todo el Estado era referirse con punteros o algún funcionario bueno.” (Santiago, padre de la parroquia barrial, 2016)*

### **Imagen 37: Oficinas del Estado descentralizadas en el territorio, Villa 15**



Fuente: Elaboración propia.

Esta territorialización de la política es un elemento que estará presente en las características que toman las intervenciones de los diversos organismos estatales y configurará un modo de acción particular propio del periodo de análisis. Cuáles son los elementos que toma dicha territorialización, lo iremos desandando a lo largo de los próximos capítulos.

En este sentido, en los próximos capítulos analizamos en profundidad las principales características de los actores estatales intervinientes: Gobierno de la Ciudad (capítulo 3), Gobierno Nacional (capítulo 4) y conflictos judicializados donde interviene el Poder Judicial (capítulo 5). Indagamos cómo se construye el discurso en torno a la política pública, programa o intervención y cuál es la materialización del mismo en prácticas concretas. Para ello nos preguntamos ¿qué objetivos se expresan en los discursos de cada uno de los actores? ¿qué tipos de intervenciones realizan? ¿cuáles son las definiciones de urbanización subyacentes en sus relatos y prácticas? ¿qué lógicas de intervención se expresan? ¿cuál es el lugar que ocupa la participación en los discursos e intervenciones concretas? ¿cómo es la articulación con los actores barriales? ¿qué alianzas y conflictos se entretienen entre los distintos actores en el territorio? ¿qué problemáticas urbanas identifican y cómo dialogan con ellas?

A la vez, nos proponemos identificar las particularidades que asumen las acciones estatales en el periodo de análisis, identificando elementos de continuidad y ruptura con periodos anteriores. Por último, buscamos profundizar en los resultados de la política, tratando de dar cuenta si en las acciones efectivizadas emergen elementos que nos permitan hablar de políticas de urbanizaciones e intervenciones que mejoren las condiciones sociales y urbanas que hacen a Villa 15 un barrio segregado.

### **Capítulo 3. La configuración de un nuevo modelo de gestión y la materialización en un territorio específico. Intervenciones públicas del GCBA, 2007-2015.**

En este capítulo, iniciamos el análisis de los actores estatales que intervienen en las políticas de urbanización en Villa 15, abordando las políticas desarrolladas por el Gobierno de la Ciudad. Este actor asume una centralidad en el análisis al constituirse como el principal responsable de la ejecución de políticas en las villas de la ciudad, debido a su correspondencia jurisdiccional. En este sentido, el análisis propone identificar el modo en que el modelo de gestión de villas de la Ciudad se materializa en un territorio particular, Villa 15.

En primer lugar, caracterizamos al modelo de gestión en villas de la ciudad desarrollado entre 2007 y 2015 como novedoso, en tanto genera una estructura institucional particular, que contiene instituciones con características y funciones novedosas -SECHI, UGIS-, acompañada por un nuevo discurso estatal que incorpora nociones como *Gestión Social del Hábitat (GSH)*, *presencia territorial*, *inclusión*, *urbanismos sociales*, etc. En consecuencia, analizamos este nuevo modelo de gestión, a partir de un análisis del discurso estatal, desde las propuestas y políticas anunciadas, rastreando qué organismos intervienen, cuáles son sus lineamientos y cómo ello se manifiesta en acciones concretas.

El análisis de los discursos se desarrolla 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 de trabajadores territoriales de los organismos competentes que permiten el análisis discursivo de quienes ejecutan e implementan la política en el territorio<sup>47</sup>. Dichos discursos son contrastados con las acciones efectivizadas en el territorio a partir de un análisis del presupuesto destinado, las obras realizadas y la concreción en Villa 15. A la vez, se ponen en diálogo estos puntos de análisis, con las percepciones que los habitantes y actores sociales del barrio tienen sobre dichas intervenciones.

#### **3.1 Estructura y organigrama de la política pública**

---

<sup>47</sup> Por funcionarios entendemos a aquellos que actúan con cierto nivel de jerarquía y que ocupan roles de dirección/coordiación en dichas instituciones. En cambio, trabajadores serán aquellos que ocupan roles de menor nivel jerárquico.

Hasta 2003, la institución encargada del desarrollo de las políticas y programas habitacionales de la ciudad, inclusive en las villas, fue la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), que en dicho año es reemplazada, mediante la Ley 1251, por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). En el 2007, con la llegada del PRO<sup>48</sup>, un partido político nuevo liderado por Mauricio Macri, se inicia un nuevo periodo en la gestión habitacional, que irá hasta el 2015, años de duración de dicho mandato. En dicho periodo, se produce una transformación de la estructura institucional, del discurso estatal y de la lógica en la que se orientara y ordenara la política. Tal como sostienen Cravino y Palombi (2015), la política pública del PRO promueve una ciudad excluyente, ya no mediante el corrimiento del Estado, lo cual es propio del neoliberalismo, sino con intervenciones que fomentan la expulsión de los sectores populares.

Podemos distinguir dos momentos dentro del periodo de gestión macrista en la ciudad. Entre 2008 y 2011 un primer momento de desarticulación de la estructura institucional previa y gestación de una nueva estructura, donde no se desarrolla una gran cantidad de intervenciones, y el IVC pierde competencias paulatinamente mientras que emergen nuevos actores estatales. El segundo momento, iniciado a partir del punto de inflexión generado por la toma, en 2010, del Parque Indoamericano<sup>49</sup> que pone en evidencia la problemática de las villas -invisibilizada para gran parte de la población-, y muestra a la Comuna 8 como un territorio conflictivo. Cravino y Palombi (2015) afirman que durante la gestión de Macri se desarrollan políticas orientadas hacia la zona sur de la ciudad, que podrían asociarse a la necesidad de dar respuesta al conflicto del Parque Indoamericano. Luego de este fenómeno, se reestructura el mapa institucional y se desarrolla un nuevo modelo de gestión.

Hasta el 2007, el IVC fue el encargado de planificar y ejecutar todas las políticas relacionadas a la problemática de la vivienda, inclusive en las villas mediante el PRIT (Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios). Durante los primeros años de gestión macrista (2008-2011) dicho organismo irá perdiendo centralidad en la política hacia las villas, a partir de la firma de convenios y traspaso de competencia a nuevas instituciones creadas en este periodo. Mediante el Decreto 2075 -que configura la estructura institucional de los años subsiguientes- se crea la UGIS (Unidad de Gestión e Intervención Social), responsable de las tareas de mantenimiento y solución de situaciones de emergencia en villas, y el Programa PROSUR Hábitat -dentro de la CBAS- para

---

<sup>48</sup> Es posible definir al PRO como un partido político no tradicional, vinculado a los intereses de las clases altas, conformado por una elite dirigente que combina funcionarios que no vienen del ámbito de la política, con políticos profesionales, principalmente de otras estructuras partidarias (funcionarios del radicalismo y justicialismo) y ONGs y Asociaciones civiles (Cravino y Palombi, 2015).

<sup>49</sup> El Parque Indoamericano se ubica en la Comuna 8. Dicha toma termino con un desalojo violento llevado a cabo por la policía federal y metropolitana, y con la muerte de tres personas.

la realización de tareas de urbanización. A partir de allí, el IVC queda a cargo de las intervenciones en la zona norte de la ciudad, mientras que las obras en la zona sur, donde se concentran la mayor cantidad de villas y asentamientos, serán competencia de la CBAS. La política, ya no se ordena en torno a programas concentrados en una misma institución, sino en relación a organismos de gobierno con distintas competencias (IVC, UGIS, CBAS, SECHI).

Entre el 2011 y el 2015, se termina de consolidar la nueva estructura institucional, la cual se sustenta a partir dos ministerios encargados de la política habitacional: el Ministerio de Desarrollo Urbano (MDU) y el Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), este último con competencias en vivienda social y ciudad informal.

En el 2011 se crea la SECHI, dependiente del MDE, con el propósito de desplegar intervenciones relacionadas con 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. La SECHI, se constituye como el organismo central de la política hacia las villas y subsume bajo su órbita a las instituciones preexistentes, operando como coordinadora del IVC, la UGIS y una nueva Subsecretaría denominada de Desarrollo Inclusivo, mientras la CBAS sigue siendo independiente. Cada uno de estos organismos surge con objetivos específicos, articulándose entre si en esta nueva estructura institucional.

La CBAS, mediante el PROSUR Hábitat, es la encargada de *“realizar obras de provisión de infraestructura, construcción y refacción de unidades habitacionales, construcción y/o ampliación de equipamientos comunitarios y acciones de urbanística ordenación territorial, subdivisión del suelo y regularización dominial”*<sup>50</sup>. Por su lado, la UGIS, tiene a su cargo *“la atención de las villas de emergencia, y asentamientos en todo el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, tanto en lo referente a servicios básicos como así también en todas las tareas que tengan como resultado el mejoramiento del hábitat”*<sup>51</sup>

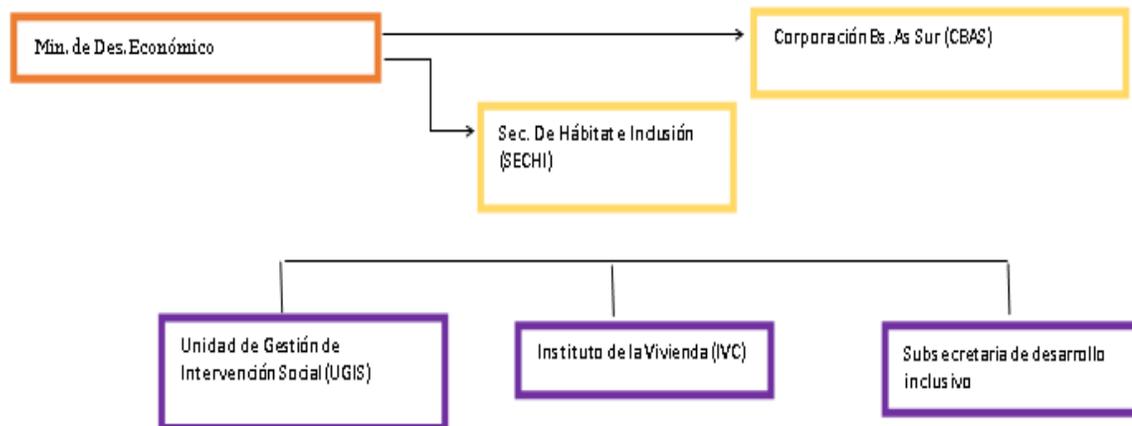
Por último, el IVC sigue teniendo a su cargo el PRIT, aunque durante este periodo ha realizado nulas intervenciones.

### **Imagen 38: Organigrama del GCBA 2011-2015**

---

<sup>50</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/habitat/programas> 22/11/2016

<sup>51</sup> Decreto 1548/08



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

A la vez, desde la SECHI se crean delimitaciones territorial llamada Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU), que disponen de oficinas descentralizadas en el territorio, denominadas Portales Inclusivos, que inauguran una nueva dimensión que prioriza el contacto directo con el territorio.

En síntesis, este proceso evidencia un primer momento de desestructuración y vaciamiento de la institucionalidad previa, y posteriormente el surgimiento de nuevas instituciones, reconfiguración de las instituciones existente y construcción de una nueva estructura institucional.

### **3.2 El discurso, lo que se construye y se deja ver**

A partir de la creación de la SECHI comienza a estructurarse un nuevo discurso en torno a las políticas hacia las villas, acompañado por la nueva estructura institucional, anclado en un bagaje de conceptos específicos: *Gestión Social del Hábitat, urbanismo social, inclusión, participación*, entre otros.

Podemos identificar algunas ideas centrales que aparecen en los materiales oficiales expresando la perspectiva de la política y que se sitúan como principios nodales de la misma. Identificamos entre ellas el despliegue de políticas integrales, el rol de la SECHI como coordinador de los diferentes organismos y la voluntad de reducir la desigualdad entre el norte y el sur.

Discursivamente, la SECHI surge con el objetivo de *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<sup>52</sup>. 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), proyectos sociales, culturales, etc.<sup>53</sup>. La noción de políticas integrales está ampliamente vinculada con el rol de articulador propuesto para el organismo. Sin embargo, estos objetivos y funciones definidos para la Secretaría no terminan de ser reconocidos y encarnados por sus funcionarios y trabajadores.

En relación a la integralidad de las políticas, los trabajadores del Portal Inclusivo de Villa 15, cuestionan la concepción de las intervenciones de los últimos años como políticas de urbanización 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!”* (Trabajador/a territorial, Portal Inclusivo SECHI, 2016).

Sin embargo, no ubican esa falencia como responsabilidad de la Secretaría, sino que, tanto funcionarios como trabajadores territoriales sostienen que *“La secretaria 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.”* (Trabajador/a territorial, Portal Inclusivo SECHI, 2016). En este sentido, es posible afirmar que pese a los objetivos con los que surge la Secretaría, en los relatos, las intervenciones se reducen al espacio público, relegando otro tipo de acciones asociadas a servicios o mejoramiento de vivienda, necesario para el desarrollo de una política integral.

Es posible pensar, que los otros organismos desempeñan dichas tareas, y la SECHI cumple un rol articulador. Sin embargo, pese a que la SECHI surge con el objetivo de ser un organismo que englobe las diversas intervenciones en las villas de CABA, en los discursos de sus funcionarios y trabajadores, se expresa un desconocimiento de las tareas de los otros organismos, evidenciando la ausencia de un rol articulador.

*“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).

*“De la SECHI dependía la UGIS, el IVC, y Corporación sur. Solo en términos formales contenía a los otros organismos, en términos de organigrama, en términos reales no. Por la histórica de cada uno, cuestiones políticas y falta de espacios de coordinación, cada institución interviene en los territorios desarticuladamente y cuando hay que*

---

<sup>52</sup> Decreto 660/11.

<sup>53</sup> SECHI (2015) De Villa a Barrio; SECHI (2015) Proyecto Urbano Integral, un nuevo modelo de gestión.

*coordinar cada uno tiene sus tiempos y obligaciones” (Trabajador/a territorial Portal Inclusivo SECHI, 2016).*

Es posible pensar que las contradicciones entre los objetivos iniciales y los discursos oficiales, de trabajadores y funcionarios, puede relacionarse con la compleja estructura institucional que posee una multiplicidad de organismos competentes, profundizada desde el 2011. La fragmentación, desarticulación y multiplicidad de instituciones con competencias similares generó confusión promoviendo vacíos de acción. Un ejemplo de ello es el caso de las acciones ligadas a la regularización dominial. Ninguno de los entrevistados -pertenecientes a los diversos organismos que componen la estructura institucional competente- se adjudica dicha responsabilidad y declaran como responsable a otro organismo.

Por último, la Secretaría surge con la premisa de la existencia de desigualdades entre el norte y sur, elemento que, como bien hemos visto en el capítulo anterior, es una preocupación que aparece en el discurso estatal en distintos momentos (en el Plan Urbano Ambiental de 1998 y en el Plan Director de 1962, entre otros), vinculado a la concepción de la zona sur como postergada.

La SECHI en su revista de Villa a Barrio<sup>54</sup>, reconoce la postergación de esta zona, vinculándolo a la necesidad de desplegar intervenciones que permitan equipararla al resto de la ciudad, con el fin de devolverle a cada vecino *el derecho a vivir en una ciudad digna e inclusiva (...) donde entremos todos y todas, con espacios para el encuentro, el aprendizaje, la cultura y las oportunidades*. En este sentido, se promueve el desarrollo de intervenciones orientadas a reconstruir la trama urbana con el fin de vincular las villas con la ciudad formal, incluyendo el plano social y cultural. Asimismo, en el discurso estatal, la búsqueda de integración se relaciona con la noción de *inclusión*, la cual es reconocida como elemento para reducir las desigualdades existentes. La inclusión es incorporada al modelo de gestión, con el “(...) *objetivo primordial de disminuir la segregación que existe entre la ciudad formal y la informal, se propone construir un modelo de intervención urbana integral que defina políticas, programas y proyectos para un territorio definido*” (Informe UTIU, 2014, p.14)

En estos discursos, es posible identificar el reconocimiento por parte de estos organismos de una ciudad desigual producto de una disímil distribución de equipamientos. En este sentido, nos preguntamos si como correlato de este discurso las intervenciones en el territorio han procurado trastocar esta distribución desigual, expresión de las condiciones de segregación, dotando esta zona con equipamientos.

---

<sup>54</sup> Edición febrero 2015.

Si bien estos elementos que vinculan el desarrollo de políticas integrales con la necesidad de desarrollar intervenciones que disminuyan las desigualdades y procesos de segregación existentes en la ciudad, son parte de los discursos evidenciados en los materiales oficiales, no poseen centralidad en los relatos de los funcionarios ni trabajadores que llevan a cabo la política.

Hasta aquí, podemos sostener que, si bien la SECHI surge con objetivos ambiciosos, en los discursos de sus funcionarios y trabajadores estos objetivos no son reconocidos ni jerarquizados de igual manera. Identificamos un quiebre entre el discurso formal *escrito*-el que se presenta únicamente en los folletos y materiales de difusión- y el discurso formal *practicado*, encarnado por quienes proyectan y llevan a cabo la política. Mientras en el primero se define una política integral, bajo la articulación de la SECHI, donde la problemática se define a partir de múltiples aristas, proyectando intervenciones tendientes a reducir la desigualdad existente en la ciudad. Sin embargo, este discurso formal expresado en materiales oficiales, decretos y leyes entra en tensión con los discursos de los funcionarios y trabajadores -el que hemos denominado *discurso formal practicado*- quienes no asignan el mismo rol de articulador a la SECHI dentro de la estructura institucional y conciben la política de modo más focalizado.

Mas allá de los elementos centrales del discurso desarrollados, desde el discurso estatal se construye un nuevo modelo de gestión englobado en la noción de Gestión Social del Hábitat (GSH), entendida como la integración de tres modos de actuación -gestión pública integral, gestión comunitaria y gestión asociada- y tres pilares de la política pública: a) *presencia territorial*, b) *urbanismo social*, c) *inclusión*.

En primer lugar, la *presencia territorial* como un pilar de la política pública se puede reconocer en la globalidad del discurso estatal del Gobierno de la Ciudad, vinculado con este nuevo modelo de gestión, apareciendo con más claridad en los discursos de la SECHI y la UGIS. Estos procesos en los que el Gobierno territorializa sus instituciones pueden concebirse como una respuesta al conflicto habitacional que se visibiliza en la ciudad, que se inaugura luego de la toma del Parque Indoamericano, con el que se abre un segundo momento de la política habitacional de la gestión macrista. El vínculo cotidiano y cercano con el barrio son elementos nuevos de la política pública que buscan generar dichas instituciones como herramienta utilizada para apaciguar la conflictividad en torno al problema de la vivienda.

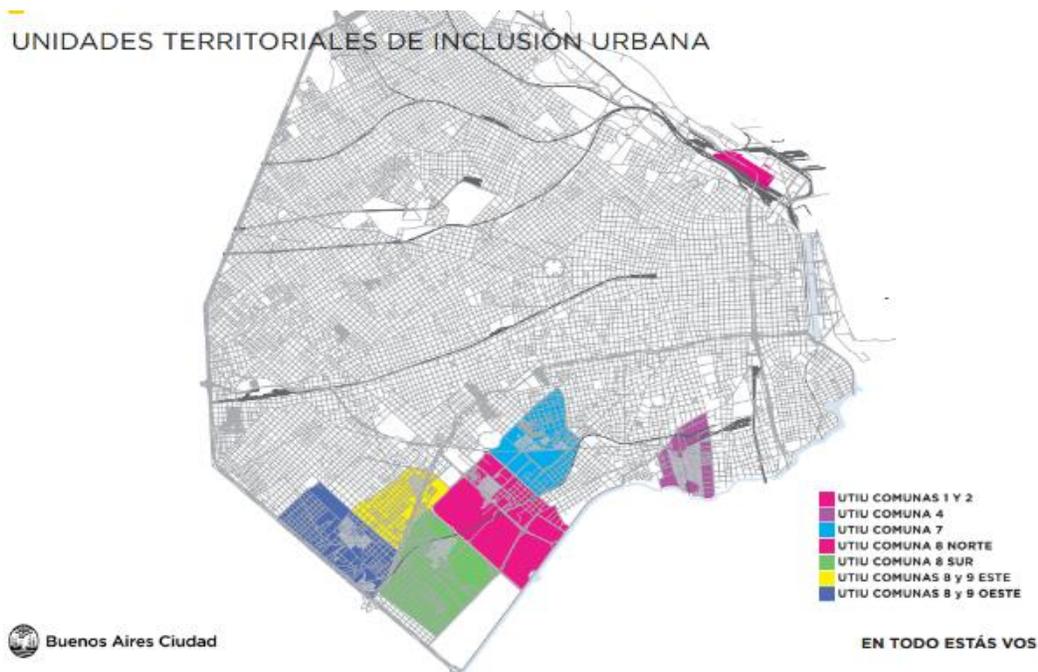
Desde la SECHI se delimitan Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU), que consisten en recortes que abarcan un sector marginado (villa, complejo, NHT) y barrios formales lindantes, con el fin de trabajar su conexión e integración. Cada una de estas UTIUs posee una o más oficinas descentralizadas de la SECHI, llamadas Portales Inclusivos<sup>55</sup>, que a su vez son

---

<sup>55</sup> Actualmente existen en la CABA, existen 7 UTIUs, con sus respectivos Portales Inclusivos:

los encargados de poner en práctica la GSH, mediante el diálogo y la búsqueda de consenso con el barrio. Entre los funcionarios y trabajadores hay consenso sobre el rol de los portales. Son *“la llegada al barrio del Estado (...) 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).

**Imagen 39: Unidades Territoriales de Inclusión Urbana**



Fuente: Informe SECHI (2015). GCBA.

En el despliegue de los UTIUs y los Portales Inclusivos, se visibilizan tres elementos discursivos fundamentales de este nuevo modelo de gestión. En primer lugar, estas oficinas

- UTIU Comunas 1 y 2: calle 4, vías del Ferrocarril General San Martín, calle 9, avenidas Presidente Ramón S. Castillo y 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).
- 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 Piletos 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.

habilitan la territorialización de la política a partir de una presencia continua en los barrios. En segundo lugar, la importancia de trabajar sobre el problema de la conexión de la villa -lo informal- con el entorno barrial formal, elemento estructurante de los procesos de segregación a partir de la existencia de bordes físicos y sociales y la tendencia al *encapsulación* de la vida cotidiana, como hemos visto en el capítulo anterior. Por último, las localizaciones de las UTIUs exclusivamente al sur de la ciudad refuerzan la noción de esta zona como un territorio privilegiado de la intervención estatal.

Los trabajadores territoriales, hacen particular hincapié en la *presencia territorial* como una herramienta fundamental para el desarrollo de la política en villas. Consideran que la relación entablada con algunos vecinos opera como habilitante para la intervención en el barrio.

*“Sin la colaboración de los vecinos no sería nada posible, porque ni podríamos entrar. Te das cuenta que puedes entrar, sólo cuando sos reconocido como una persona de confianza.”* (Trabajador/a territorial, Portal Inclusivo SECHI, 2016).

*“Al principio había desconfianza, mucha desconfianza. Ahora te ven todos los días, y ya te conocen. Por ejemplo, yo ahí en la oculta, una vez un vecino me dice ‘que los traen en combis’, y yo ‘no me tomo el 60’ (risas). Al principio no se puede entrar solo pero después que ya vas todos los días (...) ¡igual la confianza es de ambas partes eh!, de los vecinos, pero también de los que trabajan. Pero después se generan relaciones más cercanas, eso es lo que se busca.”* (Funcionario/a SECHI, 2016)

La *presencia territorial* como valor de la política, también se evidencia en los relatos de los funcionarios de la UGIS. Dicha unidad, posee equipos territoriales, denominados cuadrillas barriales, creados con el fin de relevar los problemas, informar a los vecinos el modo correcto de hacer los reclamos y acompañar a los equipos técnicos y sociales a la hora de seleccionar casos a intervenir.

*“Estamos constantemente en los barrios, porque es la única forma de saber lo que la gente necesita (...) Nosotros vamos y estamos ahí, y a medida que vamos recorriendo nos traemos los reclamos. No tenemos teléfono de línea, no hay un call center. Hay Handy para lo urgente, celulares. Vamos y estamos en el barrio, tenemos una tradición militante en ese sentido (...) No existe la super UGIS que va a urbanizar las villas mañana, pero si vamos y estamos ahí con los equipos técnicos y con los equipos sociales, porque nos parece que las dos cosas son importantes.”* (Funcionario/a UGIS, 2016).

Las entrevistas realizadas a los referentes barriales no reflejan el reconocimiento de las cuadrillas barriales como un actor intermediario válido. Pese a la presencia de estas cuadrillas en Villa 15, frente a problemas de provisión de servicios las organizaciones y referentes recurren a la UGIS directamente por contacto telefónico o en la sede central.

*“La UGIS es una unidad de gestión que tiene incidencia en todas las villas de CABA, es el mantenimiento de las cloacas, del tendido eléctrico, del tema del agua (...) fue un logro, porque nos organizamos con los vecinos, juntamos firmas, fuimos a la UGIS,*

*y les dijimos que si no nos respondían íbamos ir cada dos días (...)* (Raúl, referente barrial, 2016).

En relación al segundo pilar de la Gestión Social del Hábitat, el *urbanismo social*, según documentos oficiales refiere al mejoramiento físico de las villas al servicio de las personas<sup>56</sup>. Funcionarios y trabajadores plantean que el *urbanismo social* es “asegurar y generar el consenso en torno a las obras”, lo cual suponen influye en el mantenimiento de las mismas. El *urbanismo social* se pone en práctica mediante mesas de participación en relación a los proyectos ejecutados, donde a los habitantes que participan se les consulta sobre elementos como el nombre de las plazas realizadas, qué juegos para niños construir, colores de las paredes, etc.

*“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.”* (Trabajador/a territorial, Portal Inclusivo SECHI, 2016).

La noción del *urbanismo social* tiene un fuerte vínculo con la promoción de la participación como un elemento fundamental de la política, que retomando a Murillo (2008) puede asociarse con los lineamientos promovida por el Banco Mundial y los distintos organismos multilaterales de crédito para financiar políticas públicas. La participación es reconocida por estos organismos como un modo de legitimar las intervenciones, a partir de la voluntad de interpelar ideológicamente a los grupos con los que se necesita articular para llevar a cabo la política.

Si bien el discurso público y el de los funcionarios y trabajadores le otorga centralidad a la participación de los habitantes, el significado del concepto de participación presenta un carácter utilitario. Es preciso reconstruir en el marco de estos discursos qué significa participar y 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. Sin embargo, en lo analizado hasta aquí, en los discursos estatales la participación aparece vinculada a la existencia de mesas participativas, pensados como espacios informativos y de aprobación de las obras.

En sintonía con lo mencionado a nivel general, en Villa 15 se desarrollan mesas de participación y distintos talleres, impulsadas desde los Portales Inclusivos, que son espacios más bien informativos y de legitimación de las obras previstas, donde no se promueve que los habitantes y organizaciones del barrio tengan un rol activo en el proceso de desarrollo de una política y/o intervención. Las estructuras sociales de organización preexistentes parecen ser

---

<sup>56</sup> Informe realizado por la SECHI. “El arte como llave de acceso. Transformación de la Cancha del Fondo. El corazón de Ciudad Oculta.”

identificadas como un obstáculo en el desarrollo de la política, más que como un activo. En este sentido, los referentes y organizaciones más reconocidas del barrio no son convocados a participar de estas instancias, respondiendo a una nueva lógica de intervención política territorial desligada de las estructuras políticas previas, donde los Portales Inclusivos se proponen establecer una relación directa con los habitantes del barrio sin intermediarios. De hecho, uno de los objetivos planteados por los trabajadores del Portal Inclusivo es poder realizar obras sin depender de “*los referentes y punteros*”. Si bien se valoriza la participación, asociada al cuidado y legitimación de las obras, por otro lado, se estigmatizan las formas de participación y organización propias del barrio, las organizaciones y referentes existentes y los métodos utilizados para exigir soluciones a los problemas.

*“(...) pero eso es muy político, o sea eso no es... es un reclamo de un cierto sector del barrio, comandado por la Corriente Villera, que pedía una rampa de discapacitados. Es real la necesidad estaba, pero son comandados por organizaciones (...)”* (Trabajador/a territorial, Portal Inclusivo, SECHI, 2016).

*“Ahí ellos tienen, es parte de la política, hay un negocio o un tema de ida y vuelta que ellos trabajan donde les marcan cierto referente del barrio. No vienen a hacer una obra acá, ¿quién es Raúl? No un pibe allá tiene un local, no lo junó punto. Va fulanito, che vino fulanito y por ahí le dan más bola.”* (Raúl, Referente barrial, 2015)

En conjunción con esta deslegitimación de las estructuras organizativas del barrio que se observa en estos relatos, el Gobierno de la Ciudad busca generar estructuras paralelas de participación, construyendo nuevos referentes políticos -históricamente vinculados a construcciones barriales- y en menor medida, incluyendo en sus estructuras algunos referentes previos. Actualmente el PRO posee en su dominio la vieja sede de la Asociación Civil que ocupaba la Comisión Directiva del barrio y conformó una “Red de grupos comunitarios”, que vincula a comedores y espacios barriales con un referente particular que, a su vez, integra un espacio donde participan referentes de las distintas villas.

*“Todos los barrios eligen a un representante de los grupos comunitarios. En este momento yo estoy representando a mi barrio que es villa 15, primero tenemos una reunión de grupo.”* (Susana, referente barrial, 2016)

En este mismo sentido, se observan articulaciones entre algunas organizaciones y el Gobierno de la Ciudad, a partir de la existencia de cooperativas -vinculadas al tendido eléctrico, limpieza y algunas de construcción- donde trabajan personas del barrio, que retomando a Cravino y Palombi (2015) pueden concebirse como herramientas que permiten generar redes sociales y políticas que garanticen gobernabilidad. Si bien, por un lado, el *urbanismo social* y la *presencia territorial* se presentan como elementos disruptivos que pretende romper con una vieja tradición

política, estas tendencias continúan presentes como modo de contener determinadas problemáticas y reclamos del barrio.

*“Las cooperativas que hacían alguna cosita, o de limpieza o de luminaria, esa es como la política más actividad de inserción y de control territorial, porque se lo dan a alguien que es de ellos y te organiza algunas partes de un barrio.” (Gustavo, referente barrial, 2016)*

La realización de las obras mediante cooperativas se orienta a fortalecer vínculos personales entre las instituciones de gobierno y algunos referentes barriales, en algunos casos logrando vincularlos políticamente al PRO. En estos casos, estos referentes operan como intermediarios entre las instituciones de Gobierno, e incluso el PRO como partido político, y los habitantes.

Por otro lado, la coexistencia del distinto signo político del Gobierno de la Ciudad y el Gobierno Nacional, termino cristalizándose en la arena territorial. Algunas organizaciones sociales y políticas ante la ausencia de diálogo con el Gobierno de la Ciudad, intensificaron su relación con el Gobierno Nacional. Se evidencian disímiles modos de articulación, por lo que, las organizaciones afines al kirchnerismo se vincularon con las experiencias nacionales – Ministerios del Plan Ahí y Sueños Compartidos-, mientras que los referentes y espacios cercanos al PRO establecieron vinculaciones con la SECHI, y en menor medida la UGIS.

*“(…) es que estábamos muy cómodos siendo gobierno nacional, casi que no nos vinculábamos con el Gobierno de la ciudad, tratábamos de resolverlo por el Gobierno Nacional, pero ahora se acabó y hay que moverse por todos lados.” (Gustavo, referente barrial, 2016)*

Por lo tanto, se plantea una transformación de la política territorial que, bajo la construcción de un cierto discurso con conceptos novedosos, desarrolla una noción utilitaria de la dimensión participativa de la política bajo el propósito de garantizar la gobernabilidad.

En primer lugar, se promueven las mesas de participación, que pueden ser consideradas como instancias consultivas, dirigidas a personas individuales, sobre elementos superficiales como modo de validar intervenciones ya aprobadas o realizadas. En este sentido, es posible problematizar la noción de participación enunciada, ya que en la práctica esta se reduce a instancias informativas. En estas intervenciones no se reconocen elementos indispensables que permitan hablar de una política participativa, como la articulación de actores a partir del reconocimiento del entramado real del territorio, sus instancias de organización y, la historia de sus demandas (Catenazzi y Chiara, 2008). Asimismo, las mesas participativas lejos promover una *participación real* que reconozca la voz de los actores barriales, legitimando sus percepciones de los problemas y soluciones y los incluya en distintas partes del desarrollo de la política, no reconocen ni incorporan a una parte significativa de las estructuras organizativas preexistentes,

desconociendo los modos colectivos y organizativos propios del barrio. Paradójicamente retoman conceptos utilizados por estas organizaciones de la sociedad civil. Históricamente los movimientos sociales pelearon por participar de los procesos de diseño, desarrollo e implementación de las políticas. Esta perspectiva participativa de la política es reconfigurada, vaciándola de su sentido original para integrarla al nuevo discurso público. La participación en estos términos se presenta como una cascara vacía, es decir, un principio discursivo sin anclaje en la realidad.

Simultáneamente, la política territorial impulsada por el Gobierno de la Ciudad promueve la articulación con determinados referentes con el propósito de contener la conflictividad y permitir la gobernabilidad. Como contracara de esto último, se observa una deslegitimación de ciertos referentes y organizaciones no vinculadas políticamente al Gobierno de la Ciudad que conforman una estructura de articulación paralela con el Gobierno Nacional, con el que poseen mayor afinidad política.

*“Antes los recursos iban de Desarrollo social al presidente del barrio, ahora van a la SECHI y la SECHI lo maneja como les parece (...) en el medio estuvo la política del macrismo que corrió a los presidentes de los barrios con la SECHI (...) las cooperativas o de limpieza o de luminaria, esa es como la política más activa de inserción y de control territorial, porque se lo dan a alguien que es de ellos y te organiza algunas partes de un barrio” (Gustavo, referente barrial, 2016)*

Por último, junto con la *presencia territorial* y el *urbanismo social*, el tercer pilar promovido por la SECHI para llevar a cabo la Gestión Social del Hábitat es la *inclusión*, elemento también vinculado con la noción de participación. La *inclusión* se genera a partir de una serie de programas (Mujer y Hábitat, Deporte, Ciudadanía y Convivencia, Fortalecimiento de las organizaciones sociales de base y Cultura Viva Comunitaria), que intentan acompañar las obras realizadas, partiendo del supuesto de que dichos talleres promueven una mejor apropiación de las obras por parte de los participantes, pero a su vez también en el barrio en su conjunto, y, por lo tanto, un mejor mantenimiento.

*“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” (Trabajador/a territorial, Portal Inclusivo SECHI, 2016).*

En Ciudad Oculta se realizaron: talleres culturales/deportivos realizados en las canchitas y espacios generados por obras de la Secretaría y talleres de capacitación, mediante el Programa Mujer y Hábitat, que luego se ocupan del mantenimiento de algunas obras.

*“La particularidad que tiene la SECHI es que no es que te hace una obra ahí y ya está, quédate con la obra. Hay un mantenimiento de ese espacio, y también se ponen actividad y talleres en ese espacio. Por ejemplo, la cancha del fondo se hacen actividad deportivas y culturales. Y sino alrededor de la obra, en comedores, en otros*

*espacios (...) Hay un proyecto que esta desde el año pasado que se llama Manos de Mujer, que son un grupito de mujeres, en este caso 3 mujeres, que trabajan en la 15, que se capacitaban y que de lunes a jueves estaban en el mantenimiento de los espacios recuperados.” (Trabajador/a territorial, Portal Inclusivo SECHI, 2016)*

Si bien la *inclusión* se presenta como un eje principal de estas políticas, este objetivo no es operacionalizado ni explicitado. Si buscamos esta respuesta a través de las acciones concretas, el objetivo de la *inclusión* es abordado únicamente a partir de estos talleres (culturales, deportivos, de cocina, etc.) donde más que perseguirse un objetivo de inclusión de estos barrios al resto de la ciudad o mejorar las condiciones de vida de poblaciones excluidas socialmente, las intervenciones se orientan a vincular a la población con las intervenciones materiales producidas en el territorio por el Estado. Se produce así una asimilación del concepto de *inclusión* al de participación. Sin embargo, tampoco es posible afirmar que este tipo de talleres permitan la inclusión de los habitantes al desarrollo de la política de hábitat y vivienda. Por lo esbozado discursivamente estos talleres están orientadas a establecer lazos con el barrio que habiliten la entrada y ejecución de las obras y no a desarrollar procesos participativos que permitan enriquecer y cualificar la intervención estatal.

Tanto a nivel general como en el caso específico de Villa 15, *presencia territorial, inclusión y urbanismo social* -los tres pilares de la intervención estatal del Gobierno de la Ciudad del periodo de análisis- hacen referencia a la relación entre el Gobierno y los habitantes como herramienta necesaria para el desarrollo de las intervenciones y modo de contención de las problemáticas de estos territorios.

A la vez, los tres pilares de la política pública llevada a cabo por la SECHI, con el objetivo de diseñar estrategias con el fin de regularizar y urbanizar las villas, se vinculan con los modos de desarrollar las intervención -*el cómo*-, sin especificar el contenido -*el qué*- de las mismas. En este sentido, estos tres pilares evidencian un modelo de gestión particular -que no se concreta en los modos que se enuncia-, sin desarrollar proyecciones y líneas estructurantes de políticas de urbanización de las villas de la ciudad.

### **3.3 Lo urgente vs lo importante. Un análisis de las prácticas estatales.**

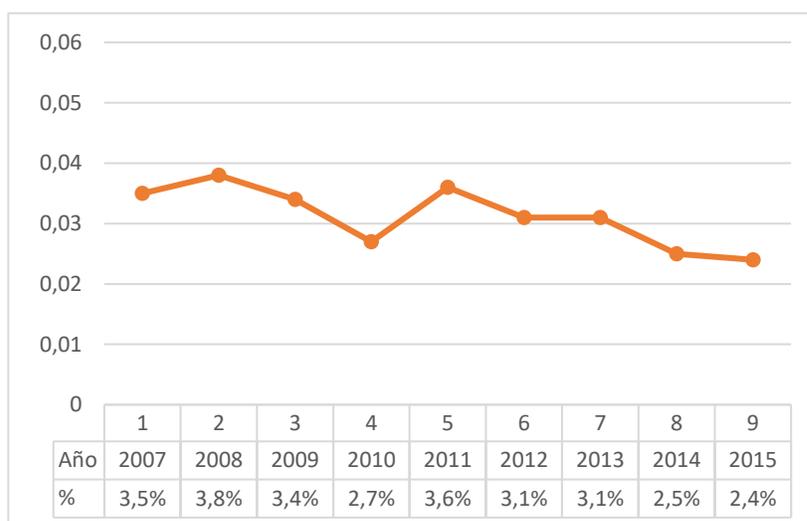
A continuación, analizamos de qué modo los discursos existentes sobre las políticas de urbanización, sus propuestas y lineamientos, se plasman en acciones concretas. En este sentido, concebimos a las prácticas estatales como la materialización de la política pública. Reconocemos como prácticas estatales a aquellas acciones que llevan a cabo las instituciones de gobierno con el fin de materializar sus lineamientos políticos. Para ello analizamos si el presupuesto destinado

a los Programas de las distintas instituciones competentes y las obras concretadas, responden a los objetivos planteados discursivamente.

### **Presupuesto**

El análisis del presupuesto permite evidenciar estrategias de intervención de un gobierno, al detectar aquellas áreas o tipos de intervenciones a los que se destina mayor o menor presupuesto, pudiendo identificar grados de prioridades. En este caso, analizamos el presupuesto destinado a los programas de cada uno de los organismos competentes: PRIT (IVC), PROSUR Hábitat (CBAS), Programa Intervención social en Villas y NHT (UGIS), Programas de Hábitat e Inclusión Social y Programa Mejoramiento de Villas -Villas 31 y 31 bis- (SECHI).

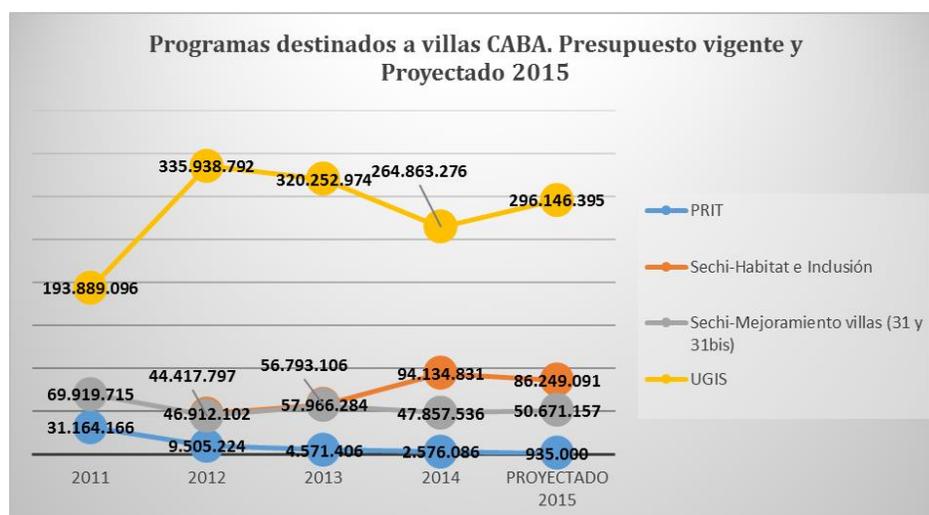
**Imagen 40: Porcentaje del Presupuesto de la Ciudad Destinado a Villas 2005-2015**



Fuente: ACIJ, (2016)

A partir de la imagen 40, es posible afirmar que el presupuesto para los Programas con competencia en las villas en la CABA ha tenido una tendencia decreciente entre 2005 y 2015, y un estancamiento en los últimos años. A la vez, se identifica un leve crecimiento entre 2010 y 2011, lo cual puede vincularse con el suceso del Parque Indoamericano, el reconocimiento de la problemática villera como emergente necesario de atender, y la creación de nuevas instituciones y programas para dar dicha respuesta.

**Imagen 41: Programas destinados a Villas CABA. Presupuesto Vigente y  
Proyectado 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.

Al observar la imagen 41, la cual desglosa el presupuesto por organismo, se evidencia que la UGIS es el que cuenta con mayor presupuesto asignado, lo cual permite afirmar que entre el 2011 y el 2015 dicho organismo, y por ende su modo de intervención *atender la emergencia*, tuvieron un rol central en la intervención en villas. A la vez, es llamativa la enorme diferencia presupuestaria entre la SECHI y la UGIS, en relación a las competencias y roles asignados, sobre todo teniendo en cuenta que la SECHI se propone desarrollar intervenciones que permitan urbanizar las villas y la UGIS atender los problemas emergentes en relación a los servicios. Por otro lado, desde el presupuesto se refuerza la idea del desplazamiento del IVC de la política villera a partir del nulo presupuesto del PRIT. Por último, es importante tener en cuenta la subejecución presupuestaria constante de algunos organismos, como la SECHI y el IVC, y la incrementación de otros, como el de la UGIS, lo cual refuerza que el Gobierno de la Ciudad durante este periodo -2007 a 2015- ha priorizado intervenciones vinculadas a solucionar problemas emergentes por sobre el desarrollo de políticas más integrales (ACIJ: 2014). Resulta complejo pensar que los objetivos generales 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 principalmente al organismo encargado de atender la emergencia.

La priorización de la emergencia por sobre otros ejes de intervención trae como consecuencia la imposibilidad de proyectar políticas orientadas a soluciones de largo plazo, que ataquen las causas estructurales de la informalidad, en este caso expresada en el crecimiento y

densificación de las villas. Esta idea es esbozada también por uno de los funcionarios de la UGIS, haciendo referencia a sus intervenciones: *“Trabajar todo el tiempo sobre lo urgente no te permite trabajar sobre lo importante”* (Funcionario/a UGIS, 2016).

### **Obras realizadas**

A continuación, analizamos las obras realizadas desde el 2011 hasta el 2015, a partir de los datos facilitados por los organismos competentes -SECHI, UGIS, CBAS<sup>57</sup>, en función del presupuesto asignado.

En primer lugar, las obras declaradas por las distintas instituciones refieren al periodo 2011-2015, lo cual refuerza la idea de una primera etapa de gobierno (2007-2011) con menor cantidad de intervenciones, donde se desarrolla un proceso de desestructuración de las instituciones preexistentes y una segunda etapa (2011-2015) de reconstrucción de la estatalidad y el desarrollo de un nuevo modelo de gestión.

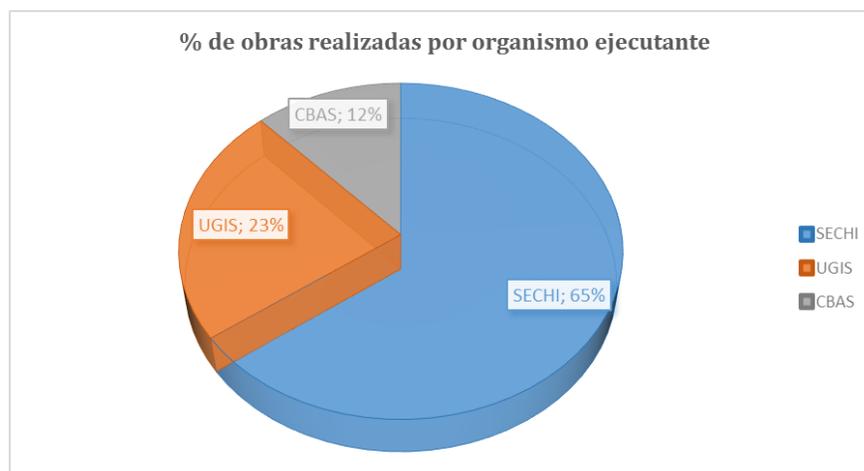
Por otro lado, las obras realizadas no están contenidas en un plan integral de Gobierno destinado a la urbanización de las villas de la Ciudad, ni planes específicos en cada UTIU y/o territorio, sino que las intervenciones se realizan de modo desarticulado a partir de las prioridades de cada organismo.

A la vez, en vinculación con el apartado anterior, el organismo que más obras ha realizado (imagen 42), ha sido la SECHI (65%) pese a no ser el que cuenta con una mayor asignación presupuestaria. Por lo tanto, si la mayor cantidad de obras realizadas han sido desarrolladas por este organismo que a su vez cuenta con un bajo presupuesto, es posible poner en duda la capacidad de dichas intervenciones de realizar cambios significativos en las condiciones barriales.

### **Imagen 42: Porcentaje de obras realizadas por organismo ejecutante**

---

<sup>57</sup> 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 relación a las intervenciones desde el Gobierno de la Ciudad, en sus materiales oficiales, se definen distintos tipos de obras y acciones que contemplan la regularización dominial (acciones de ordenamiento y subdivisión del suelo), acciones que garanticen el acceso a la vivienda (emprendimientos habitacionales y/o acceso al crédito), intervenciones orientadas a recuperar espacios degradados (*Acupuntura Urbana*), *provisión de servicios básicos*, y acciones de interconectividad urbana en distintas escalas, a nivel barrial el mejoramiento de pasajes, a escala UTIU el mejoramiento de calles que conectan distintos barrios con el fin de *romper las barreras que constituyen la fragmentación socio-espacial* y a nivel ciudad el desarrollo de arterias, es decir vías de acceso principales de la ciudad (Programa de *Ejes integrales*)<sup>58</sup>. En vinculación con lo manifestado discursivamente en los materiales oficiales y teniendo en cuenta el tipo de obras que efectivamente se han realizado, reconstruimos una tipología retomando nociones utilizadas por el GCBA, para analizar las intervenciones del periodo:

I. Intervenciones físicas que buscan revalorizar espacios de oportunidad (*Acupuntura Urbana* según el GCBA); que, a su vez, pueden dividirse 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 convertirlos en espacios de interacción barrial u oficinas del GCBA.

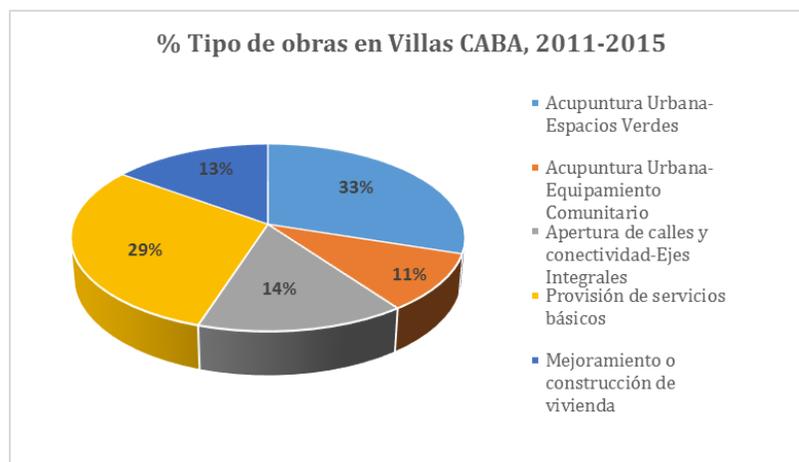
II. *Apertura de calles y conectividad (Ejes integrales* según la SECHI), orientadas a mejorar la circulación dentro de las villas y conectar estos territorios con zonas aledañas.

<sup>58</sup> Información obtenida de materiales oficiales: <http://www.buenosaires.gob.ar/habitat/programas>, Revistas de Villa a Barrio [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).

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

IV. *Mejoramiento o construcción de vivienda*.

**Imagen 43; Porcentaje del tipo de obras en Villas de CABA, 2011-2015**



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 orientadas a valorizar y mejorar espacios verdes o en desuso (44%), es decir, obras de *Acupuntura Urbana* (33% de mejoramiento y creación de espacios verdes y 11% equipamiento comunitario como, por ejemplo, creación de sedes del GCBA, implantación de portales inclusivos, mejoramiento de comedores, construcción de espacios comunitarios, etc.). Este tipo de acciones, denominadas por el Ministerio Público Tutelar (2014) como *políticas de maquillaje*, se han realizado relativamente rápido, generando un gran impacto visual al mejorar la estética de los espacios, sin producir transformaciones estructurales que modifiquen las condiciones de habitabilidad en la villa<sup>59</sup>.

A las obras de *Acupuntura Urbana*, le siguen las de dotación de servicios (29%), que pese a ser las segundas en cantidad, aún continúan siendo insuficientes, resaltando que en los últimos años se deterioró la *provisión de servicios* a partir del crecimiento de la población.

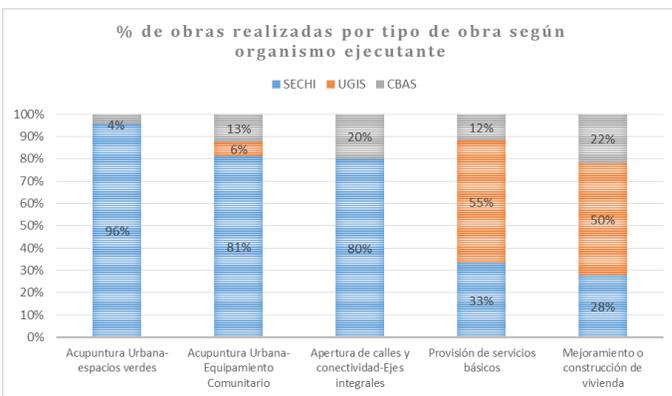
*“Hay zonas que solo tienen aguas a la noche, y está bajando la presión en todos lados por el aumento de población. Si ahora hay, por decir algo, 3 veces más población o 4 que hace quince años, no se cuaduplicaron el caudal de caños ni cloacas, el rebalse de cloacas es magnífico cuando llueve, porque además se mezclan los pluviales con las cloacas.”* (Santiago, padre de la parroquia barrial, 2016)

<sup>59</sup> 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](http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/informe_villas_2014_version_final_final_pdf.pdf)

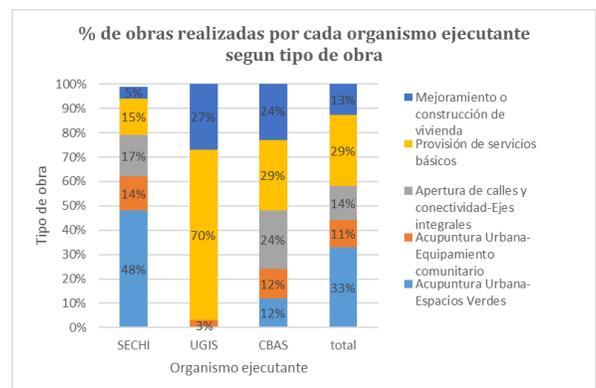
Se observa una baja cantidad de intervenciones orientadas a la renovación de la trama urbana y a la conectividad dentro de la villa y con el resto de la Ciudad (*Ejes integrales: 14%*), pese a ser un elemento central del discurso estatal. Por último, se ubican las obras de *Mejoramiento o construcción de viviendas (13%)*. En términos dominiales los avances son nulos, ya que no hay un organismo que se ocupe de ello, sino que, varía según el caso (IVC o CBAS).

Los porcentajes de los tipos de intervenciones realizadas iluminan sobre el predominio de las políticas de *Acupuntura Urbana*, principalmente de valorización del espacio público verde, y las intervenciones de atención de la emergencia. El secundario lugar de las obras de mejoramiento y conectividad, ponen en tensión la idea de políticas integrales que permitan regularizar y urbanizar las villas.

**Imagen 44: Porcentaje de obras realizadas por tipo de obra según organismo ejecutante.**



**Imagen 45: Porcentaje de obras realizadas por organismo ejecutante según tipo de obra.**



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

Los gráficos anteriores (44 y 45) permiten dar cuenta de las especificidades de cada organismo en relación a los tipos de obras realizadas. En primer lugar, la SECHI ha tenido un rol predominante en las obras de *Acupuntura Urbana*, (el 96% de las de Espacios Verdes y el 81% de Equipamiento comunitario) y *Apertura de calles y conectividad (80%)*. Lo cual, se confirma al ver los porcentajes que representan las obras realizadas por dicho organismo. En cambio, la UGIS ha tenido un rol predominante en la *Provisión de Servicios (55%)* y *Mejoramiento o Construcción de viviendas (50%)*. Lo anterior también se confirma mediante el análisis del tipo de obras desarrollada por cada organismo, donde la UGIS ha desarrollado una mayor cantidad de obras de *Provisión de servicios (70%)* en relación a las de *Mejoramiento o construcción de vivienda (27%)*. En contraposición, la CBAS juega un rol secundario en todos los tipos de obras,

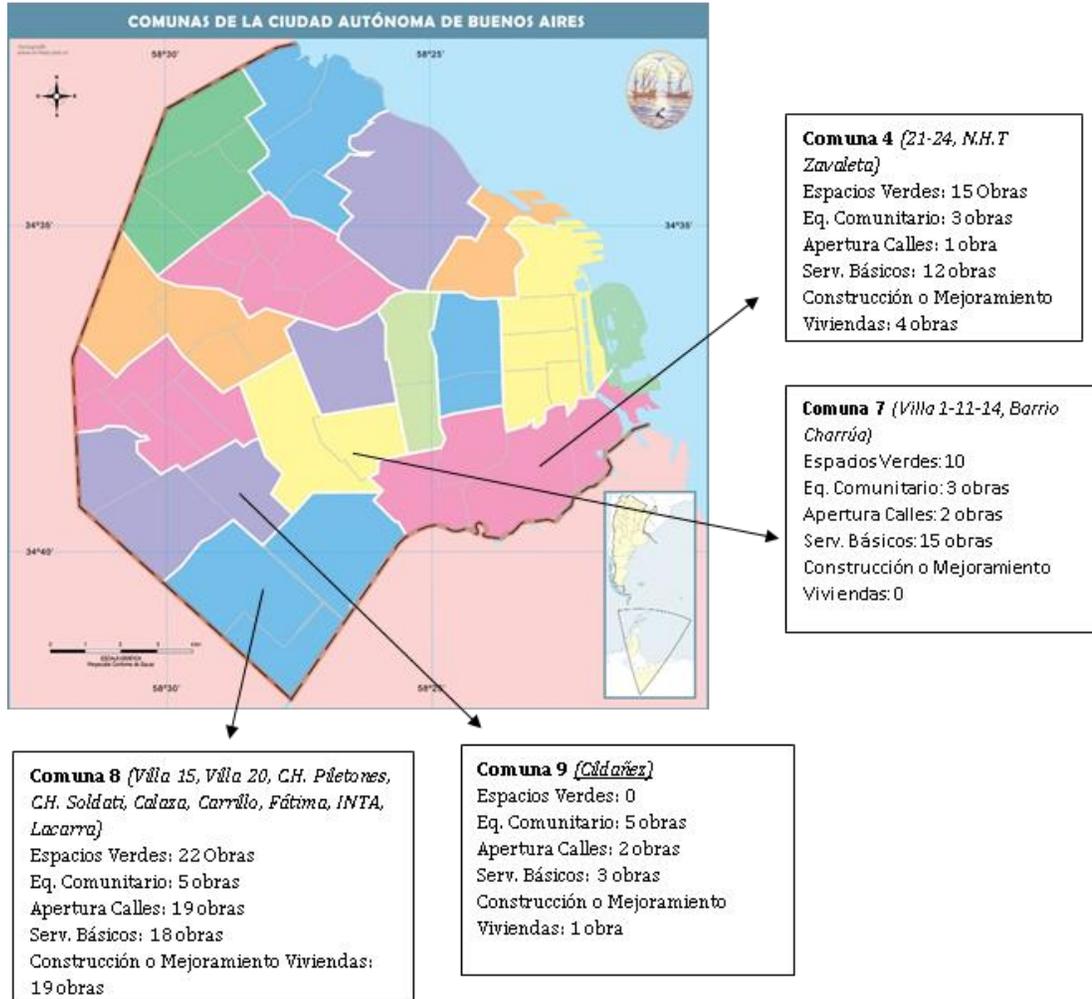
sin tener una especificidad clara. Los roles que parecen delinarse para estas instituciones al observar los tipos de obras que desempeña cada organismo, se confirman a través de los relatos de trabajadores y funcionarios. En este sentido, la SECHI aparece claramente asociada con obras en el espacio público, la UGIS vinculada a la atención de emergencia en relación a problemas de dotación de servicios y la CBAS con un rol menos específico.

Si tenemos en cuenta uno de los objetivos principales de la SECHI, formalizar los territorios informales, los datos esbozados hasta aquí permiten sostener que se prioriza un tipo de acción particular, de *Acupuntura Urbana*, por sobre otro tipo de intervenciones como conectividad y/o vivienda, lo cual dificulta hablar de intervenciones integrales. Por otro lado, las obras de *Provisión de servicios básicos*, elemento también central para pensar la urbanización, en su mayoría, son desarrolladas por la UGIS, orientadas sobre todo a atender problemas emergentes y no a proyectar planes de dotación de servicios de calidad. A la vez, se desarrollan una gran cantidad de intervenciones en espacios públicos que, si bien son importantes, en tanto espacios de socialización y de apropiación del barrio, son sólo una dimensión del problema de la informalidad. Por lo tanto, a partir de analizar el tipo de obras realizadas durante el periodo de estudio por parte del Gobierno de la Ciudad, no es posible hablar de políticas integrales, que aborden la complejidad del problema y logren revertir las condiciones urbano-ambientales preexistentes, cuando las obras están concentradas en un tipo de intervención particular (*Acupuntura Urbana*).

Esta falta de políticas de urbanización integrales se evidencia en los distintos reclamos por parte de organizaciones sociales a causa del incumplimiento de las distintas leyes de urbanización y mejoramiento de villas sancionadas—Ley 403/00 Villa 1-11-14, Ley 1770/05 Villa 20, Ley 3343/09 Villa 31 y 31 bis, etc.-.

Para analizar de qué manera interviene el Gobierno de la Ciudad en el territorio, hasta aquí hemos identificado los roles que ha tenido cada organismo y los tipos de obras desarrolladas. En función del objetivo de reducir la desigualdad entre el Norte y Sur de la ciudad, enunciado por la SECHI, buscamos analizar de qué manera estas obras se han localizado en el territorio.

**Imagen 46: Distribución de obras en las Comunas de la CABA**



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

Las intervenciones del periodo se han concentrado en 14 villas o asentamientos, todas ubicadas al sur de la Ciudad, identificando 9 villas, 12 asentamientos informales y el N.H.T Av. Del trabajo, ubicado en el territorio de estudio, donde no se han registrado intervenciones <sup>60</sup>,

A simple vista, la mayor cantidad de obras se han realizado en la Comuna 8 (83 obras), sin embargo, teniendo en cuenta la cantidad de barrios informales en dicha Comuna, se observa que en promedio se han realizado 9 obras en cada uno. 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-

<sup>60</sup> 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/areas/educacion/dirinv/pdf/villas_nht_y_nuevos_asentamientos.pdf)

[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) y [http://arq.clarin.com/urbano/Informe-Vivienda-CABA-Consejo-Economico\\_CLAFIL20140507\\_0005.pdf](http://arq.clarin.com/urbano/Informe-Vivienda-CABA-Consejo-Economico_CLAFIL20140507_0005.pdf)

. Llamativamente, si bien la Comuna 8 posee la mayor cantidad de villas y población villera de toda la CABA, el promedio de obras por villa es el más bajo de todas las comunas.

En líneas generales la cantidad de intervenciones realizadas en los barrios es limitada, teniendo en cuenta la multiplicidad de problemas con los que cuentan<sup>61</sup> y la cantidad de población que allí reside.

En este sentido, vale la pena profundizar en las intervenciones realizadas en Villa 15, ubicado en la Comuna 8, con el fin de identificar cómo las lógicas que hemos detectado hasta aquí se plasman en un territorio específico.

### ***Las prácticas estatales en un recorte territorial específico (Villa 15-Ciudad Oculta)***

En Villa 15, según los datos brindados por las instituciones<sup>62</sup> y las entrevistas realizadas, los organismos que mayor cantidad de intervenciones han realizado fueron la SECHI y la UGIS, el IVC no ha intervenido, y la CBAS lo ha hecho con nula intensidad. En total, en el periodo de estudio se han realizado solamente 12 obras -una de ellas en dos etapas-, las cuales no han estado contenidas en un proyecto de urbanización integral.

### **Imagen 47: Obras realizadas en Villa 15-Ciudad Oculta, 2007-2011.**

---

<sup>61</sup> 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.

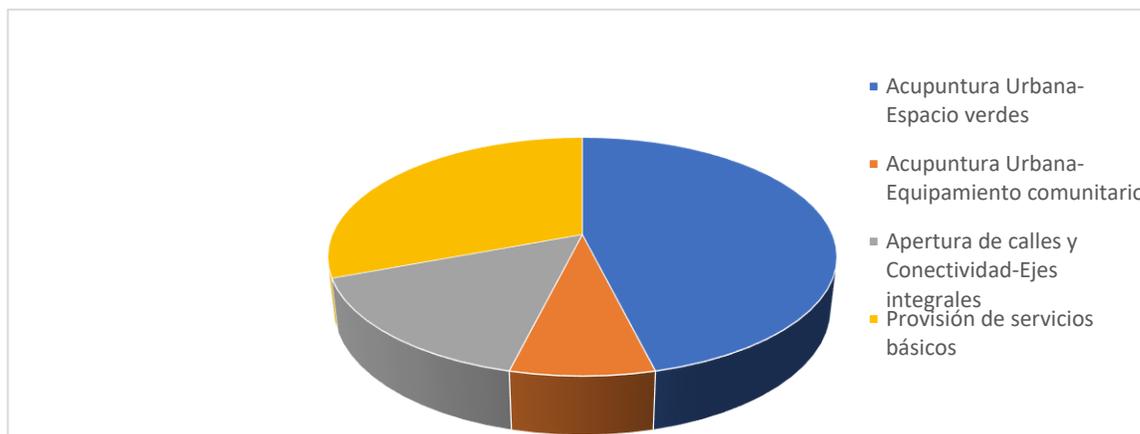
<sup>62</sup> Parte de los datos han sido brindados por los organismos competentes y otra parte por ACIJ y Caminos de la Villa, que los ha obtenido mediante pedidos de informe. A su vez, se ha cruzado la información con entrevistas realizadas. Se ha requerido información actualizada a los organismos competentes que no ha sido brindada.

Obra	Tipo	Año	Estado	Empresa/Cooperativa	Organismo	Manazana
Jardin del carmen	Acupuntura Urbana-Equipamiento comunitario	2015	finalizada		SECHI	8
Revalorización plaza Roxana	Acupuntura Urbana-Espacio verdes	2013	Iniciada el 3 de mayo de 2013	Cooperativa de Trabajo 8 de Diciembre Ltda.	CBAS	Eva peron 6550
Cancha del Fondo (Etapa 0)	Acupuntura Urbana-Espacio verdes	2013	finalizada	Cooperativa "Sur en Marcha"	SECHI	26
Cancha del Fondo (Etapa 1)	Acupuntura Urbana-Espacio verdes	2014	finalizada	Emprendimientos Edilicios del Sur	SECHI	26
Cancha del Mate	Acupuntura Urbana-Espacio verdes	2015	finalizada en 2016	Cooperativa "Barrio Nuevo"	SECHI	4
Plaza Minnie y Micley	Acupuntura Urbana-Espacio verdes	2012/2013	finalizada		SECHI	5
Plaza de los niños	Acupuntura Urbana-Espacio verdes	2014	finalizada		SECHI	Las tiras
Pasaje Herrera	Apertura de calles y Conectividad-Ejes integrales	2014	finalizada	Kopar	SECHI	
Pasaje Zuviria	Apertura de calles y Conectividad-Ejes integrales	2015			SECHI	
Red pluvial	Provisión de servicios básicos	2013	Avance físico del 9,41%	Cooperativa de Trabajo 8 de Diciembre Ltda.	UGIS	1 y 6
Tendido electrico	Provisión de servicios básicos	2013	Avance físico del 30%	Emprendimientos Edilicios del Sur SRL	UGIS	7, 8, 9, 10, 13 y 14
Red cloacal	Provisión de servicios básicos	2013	Finalizada	Cooperativa de Trabajo Barrio Nuevo Ltda.	UGIS	32
Tendido electrico	Provisión de servicios básicos	2014	finalizada		UGIS	Barrio Santa Lucia, San Pablo y San Cayetano

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

En sintonía con lo analizado a nivel general, el organismo que mayor cantidad de intervenciones ha realizado fue la SECHI, la cual efectuó ocho obras (dos correspondientes a distintas etapas de una misma intervención). Cinco corresponden a obras de *Acupuntura Urbana-Espacios verdes*, una a *Acupuntura Urbana-Equipamiento Comunitario* y dos fueron de *Apertura de calles y Conectividad-Ejes integrales*. A la vez, la UGIS realizó cuatro intervenciones, la totalidad de *Provisión de servicios básicos* y la CBAS sólo una obra de *Acupuntura Urbana-Espacios verdes*.

**Imagen 48: Proporción según tipo de obra, Villa 15**



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

Es posible observar como al igual que en el resto de la ciudad, en Villa 15, la mayor cantidad de obras fueron de *Acupuntura Urbana* (7 de 13), luego las obras de *Provisión de Servicios* y por último, de *Apertura de calles y Conectividad*. A la vez, desde el GCBA en Villa 15 no se han realizado intervenciones de *Mejoramiento o construcción de vivienda*. A continuación, se ahonda en las características que han tenido este tipo de intervenciones en el territorio analizado.

En primer lugar, del total de las intervenciones de *Acupuntura Urbana* realizadas en el Villa 15, seis de ellas, casi la mitad de la totalidad de las obras del período, estuvieron orientadas a valorizar espacios verdes (plazas) y sólo una a equipamiento comunitario, en este caso un jardín gestionado por la Parroquia. De las mismas, seis de siete fueron realizadas por la SECHI, y una por la CBAS. Estos datos, permiten reafirmar, al igual que en la ciudad, que se priorizan obras en plazas y espacios verdes como modalidad de intervención en las villas para su mejora.

En Ciudad Oculta se llevó a cabo una obra denominada “La Canchita del fondo”, caso emblemático en el barrio y utilizado como modelo por la SECHI , por ser un “*símbolo de transformación positiva y referencia de la zona Sur de la Ciudad*” (SECHI y MDU, 2014). El objetivo de la intervención era generar un nuevo vínculo entre la comunidad y un espacio existente, transformando su sentido, para que todos los vecinos puedan hacer uso del mismo. Para ello se plantearon acciones de mejoramiento físico, vinculado con la noción del *urbanismo social* y la necesidad de incluir a los habitantes en el proceso. En este sentido, una vez finalizada la obra, se pusieron en práctica talleres y actividades (Secretaría de Hábitat e Inclusio -SECHI- y Ministerio de Desarrollo Urbano, 2014). En los relatos en torno a la obra aparecen elementos discursivos como *presencia territorial*, participación y *urbanismo social*, que no lograron

plasmarse en el desarrollo de la intervención, ya que el proceso participativo se puso en práctica una vez definida la obra, orientado a la apropiación de la misma, y no en sentido inverso.

En el caso de Ciudad Oculta-Villa 15, se han dado distintos tipos de intervenciones: obras más chicas, de mejoramiento de plazas, sobre todo orientadas al embellecimiento y dotación de juegos para chicos y obras de mayor magnitud, orientadas al acondicionamiento de canchitas para uso deportivo. Al finalizar las obras, en la mayoría de las plazas el espacio ha sido delimitado con rejas o alambrado. En el caso de las canchitas, en los relatos de los vecinos se enuncia que esos espacios pasan a ser gestionados por algún referente, grupo de vecinos o trabajadores del Gobierno, sin ser claros los criterios y modos de uso. Un caso llamativo semánticamente, es una obra denominada por la SECHI con el nombre del referente de dicha zona, contradictorio a la noción del “espacio de todos”. En este sentido, es posible afirmar que estamos ante el cierre de un espacio que es jurídicamente público (Duhau y Giglia, 2008), pero que en su uso es restrictivo. Si bien existe un real mejoramiento de los espacios, que tiene como resultado canchitas en mejores condiciones físicas, se visibilizan procesos que restringen su uso y cambian su carácter. Espacios que antes tenían diversos usos, hoy poseen usos específicos determinados por la SECHI y/o el grupo que lo gestiona. En este sentido, podríamos pensar que la política orientada a las canchitas produce, intencionalmente o no, un ordenamiento y control del espacio, y por ende actividades, usos y prácticas de la población.

Los referentes del barrio, en líneas generales, ven con buenos ojos las intervenciones en las plazas, aunque lo caracterizan como insuficiente y poco prioritario. A la vez, el desconocimiento por parte de los vecinos de los nombres que la SECHI otorga a plazas y calles realizadas, evidencia la poca apropiación de las obras, irrelevancia de las mesas participativas y el poco reconocimiento por parte de la Secretaría de las estructuras sociales y territoriales previas, por ejemplo, en este caso en algo completamente simbólico como lo es el nombre de los espacios.

*“(...) creo que la cancha, la placita, me parece que una plaza en la manzana 5, y no sé qué más. ¿Ahora, vos decime, en cuánto? 8 años, eso es lo que hicieron en una villa.” (Pablo, referente barrial, 2016)*

*“Yo creo que fue una pantallita, yo creo que el ingeniero Macri y su equipo son bastante inteligente para eso y dijeron ¿qué hacemos para bajar a los barrios y que la gente no nos pida cloacas? Y hicieron esto de hacer las canchitas, esto de enrejar las placitas, de pintarlas, ponerle los jueguitos...maquillaje. Yo creo que la SECHI fue principalmente maquillaje. ¿Por qué maquillaje? Porque la gente...hay cien pibes y está buenísimo porque no lo hizo nadie. Yo muchas veces dije que estaría bueno y el gobierno nacional debería aprender algunas cosas del de la ciuda. Haces lo de la cancha y eso impacta, entonces el pibe lamentablemente está jugando ahí y dice ‘que cancha re piola que nos hizo el PRO’, pero va a la casa y no tiene agua, la cloaca le*

*funciona mal, el vecino está enfermo y no entra la ambulancia (...)* (Raúl, referente barrial, 2016)

Estos relatos refuerzan la noción de políticas de “*maquillaje urbano*” definidas como intervenciones orientadas a transformar simbólicamente ciertos espacios, sin modificar las condiciones de vida de los habitantes de la villa. Este tipo de obras permiten, por un lado, construir legitimidad de las instituciones y de las intervenciones realizadas en los propios barrios y por el otro, mostrarle a la población que vive en el resto de la ciudad el desarrollo de políticas de inclusión (Cravino y Palombi, 2015). Podríamos agregar que gran parte de la capacidad de impacto simbólico en la población del barrio, pero sobre todo en las personas que no residen en dichos territorios, se logra mediante el discurso construido en torno a las obras y a la publicidad de las mismas, más allá de las características que toma la intervención finalmente.

En segundo lugar, en cantidad de obras en Villa 15, siguen las de *Provisión de servicios básicos* (4/13), realizadas en su totalidad por la UGIS<sup>63</sup>. Como hemos analizado en el capítulo anterior, la UGIS es el organismo que más presupuesto se le ha destinado entre el 2011 y 2015, lo cual ha permitido que sus lógicas de intervención -atención de la emergencia- sean prioritarias a nivel ciudad. Sin embargo, en Ciudad Oculta, la UGIS no ha tenido un rol prioritario, ya que ha realizado una poca cantidad de obras<sup>64</sup>.

Por último, en Villa 15-Ciudad Oculta, se realizaron dos obras de *Apertura de calles y Conectividad (Ejes integrales)*, el Pasaje Herrera y el Pasaje Zuviría, que consistieron en pavimentación, realización de veredas, arbolado, iluminación y tendido de agua de red.

Las organizaciones y referentes barriales afirman que la cantidad de obras tanto de *Provisión de servicios* como de *Apertura de calles y Conectividad* han sido insuficientes. En el caso de los servicios, se identifica que la cantidad de intervenciones es limitada en relación a la magnitud del problema y que, a la vez, se actúa dando respuesta a situaciones que deben ser solucionados con urgencia. En el caso de las obras de *Apertura de calles y conectividad*, no son identificadas por la totalidad de las organizaciones y en la mayoría de los casos este tipo de obras son asociadas a la participación y acción vecinal, más que a la acción estatal.

Si tenemos en cuenta que en Villa 15 viven más de 30mil personas (24.478 personas, más los habitantes del NHT Av. Del trabajo que rondan las 3mil personas, y las poblaciones de las nuevas tomas), que el territorio posee más de 34 hectáreas y 37 manzanas -sin contar el

---

<sup>63</sup> Vale aclarar que dos obras que hemos considerado como *Apertura de calles y Conectividad-Ejes integrales* por sus licitaciones y lo manifestado por los trabajadores del Portal, incluyen provisión de agua, iluminación y cloacas.

<sup>64</sup> Debemos tener en cuenta que la información obtenida puede ser insuficiente. Los datos obtenidos de las obras realizadas de la UGIS han sido brindados por ACIJ. Hemos realizado el pedido de los datos a dicha Unidad, sin haber obtenido resultados hasta el día de la fecha

territorio del N.H.T y de las tomas más nuevas-, podemos pensar que la cantidad de obras realizadas (13) en 8 años de gestión puede resultar insuficiente, escaso y pasar desapercibido para los vecinos. Lo anterior se expresa en el discurso de algunos de los referentes:

*“Ahí cuando salís de la capilla, el pasaje ese, pusieron un par de adoquines, no se cuanto lo habrán facturado (...) creo que la cancha, la placita, me parece que una plaza en la manzana 5 y no sé qué más. Ahora, vos decime, ¿en cuánto? 8 años, eso es lo que hicieron en una villa.”* (Pablo, referente barrial, 2016)

*“Y Marina decía ‘hay un caño en la esquina de mi casa que se rompe y se inunda siempre, y me ponen algo que se llama engomado y siempre vienen ponen lo mismo. Y agarre y fui a la UGIS y les dije no me pongan más un remiendo, no me pongan más un parche ¿y saben lo que me contesto? que para la villa siempre va a haber parches, que nunca espere que para la villa haya una solución definitiva, porque la villa es invisible para la ciudad, no hay presupuesto para la villa’...Y Marina decía yo estoy podrida de que nos digan que no existimos, quiero vivir en una ciudad integrada”.* (Trabajador/a territorial, Desarrollo Social Plan AHI, 2016)

Es posible retomar la función, antes reconocida, de las intervenciones de maquillaje urbano. En este sentido, las obras realizadas al ser limitadas y poco reconocidas por los habitantes del barrio parecen responder a una intención de publicidad orientada hacia el resto de la ciudad más que hacia la propia villa.

Lo analizado en Villa 15 confirma varios de los elementos que se observan a nivel general. En primer lugar, la SECHI es el organismo que posee mayor protagonismo en el barrio, debido a que ha desarrollado la mayor cantidad de intervenciones, en su mayoría de *Acupuntura Urbana-espacios verdes*. Se refuerza la evidencia de falta de políticas integrales y la existencia de múltiples intervenciones focalizadas que funcionan como contenedoras de problemas emergentes.

*“Las obras de ahora son un parche, hasta poder llegar a la transformación del barrio”* (Pablo, referente barrial, 2016).

Si nos enfocamos en las funciones de cada uno de los organismos y cómo las obras desplegadas en el territorio bajo estudio contribuyen a cumplir dichos fines, podemos decir que, la intervención de la CBAS-PROSUR Hábitat en Villa 15 -revalorización Plaza Roxana- no abona a cumplir el objetivo de urbanizar los barrios del sur de la ciudad por su escasa magnitud. La UGIS en sus acciones mantienen la lógica de intervención general -atención de la emergencia- sin trazar una política de soluciones definitivas, pero a la vez, sin poder solucionar completamente los múltiples problemas que emergen día a día. Por último, la SECHI concentra sus intervenciones en espacios públicos lo cual entra en tensión con sus objetivos iniciales de urbanizar las villas y reducir las desigualdades con el resto de la ciudad formal. A la vez, se confirma que al no haber articulación entre los distintos organismos no existe una proyección

general para el territorio, sino que cada uno interviene en función de sus prioridades, presupuestos y vínculos. La multiplicidad de organismos, con funciones distintas, no potencia la intervención del Estado, sino que la limita.

A modo de síntesis de este capítulo enfocado en las intervenciones realizadas por el Gobierno de la Ciudad entre el 2011 y el 2015, se ha construido un discurso estatal con elementos distintivos, que construyen un Modelo de Gestión novedoso en las villas de la CABA. Analizar el discurso en sus tres niveles -el discurso oficial, el de los funcionarios y el de los trabajadores- en diálogo con la mirada de los habitantes, nos ha permitido observar las tensiones y contradicciones existentes.

En relación con los objetivos de los distintos organismos, los motivos de surgimiento de la SECHI y la orientación política, se observan distancias, sobre todo, entre el discurso formal, es decir lo que se quiere hacer público, y lo que manifiestan los funcionarios y trabajadores. Mientras se enuncia un entramado de instituciones coordinado capaz de desplegar políticas integrales de urbanización, los discursos de los trabajadores y funcionarios y las prácticas estatales dan cuenta de una orientación focal, concentrada en el espacio público y en la atención de la emergencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es posible detectar planes integrales, que se caractericen por desarrollar políticas de regularización dominial ni urbanísticas, sino intervenciones puntuales y desarticuladas. Priman las obras orientadas a atender la emergencia -que potencian las acciones focalizadas- y el desarrollo de políticas de maquillaje, con una importante centralidad de las intervenciones en el espacio público, debido al impacto simbólico que las mismas pueden generar en la población, tanto residente de la villa como del resto de la ciudad. En consonancia con lo planteado por Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara (2014), la acción estatal llega ex post, de modo desarticulado y fragmentado -incluso dentro de organismos del mismo nivel-, a tratar de solucionar los problemas que emergen en estos territorios informales.

Por otro lado, existe un discurso consensuado vinculado a las nociones de *Gestión Social del Hábitat, participación y presencia territorial* como modos de legitimación de la política y las instituciones. Pero a la vez, en los discursos de los trabajadores territoriales, que se enfrentan cotidianamente a los problemas en los territorios, se evidencia la insuficiencia de las políticas realizadas y las limitaciones que en la práctica presentan estos lineamientos centrales.

En este sentido, podemos preguntarnos a qué lógicas de intervención abonan las acciones desarrolladas por el Gobierno durante estos años. Mas allá de la llamativa similitud entre las nociones de Producción Social del Hábitat y Gestión Social del Hábitat, a lo largo de este apartado hemos confirmado que las acciones estatales no han estado guiadas por la lógica de la necesidad de poseer una vivienda y hábitat digno de las poblaciones. Desde el discurso se construyó un

modelo de gestión e intervención basado en la participación, que en lo efectivo tuvo un carácter meramente formal y utilitario -poder ingresar al barrio o desarrollar determinadas obras- y de legitimación de la política, vinculado con la construcción de la estatalidad en el territorio, o lo que también denominamos territorialización de la política, mediante intervenciones concretas y un discurso particular. A la vez, la acción estatal no generó intervenciones que logren transformar estructuralmente los problemas de la producción informal del espacio o las condiciones de segregación del barrio. Como hemos analizado, en los discursos estatales se reconoce diversas problemáticas estructurales como el problema de la segregación, la desigualdad y las barreras urbanas. En este sentido, se proyectan intervenciones integrales vinculadas a la regularización dominial y urbana y a la conectividad con el resto de la ciudad, sin embargo, en la acción concreta las obras responden a acciones focales que lejos están de poder cumplir estos objetivos.

## Capítulo 4. Las intervenciones del Gobierno Nacional en Villa 15-Ciudad Oculta

En este capítulo abordamos las acciones desarrolladas por el Estado Nacional, haciendo foco en aquellas instituciones que han realizado intervenciones en Villa 15 en el periodo de análisis, con lo cual, a la vez de comprender las particularidades de la intervención en el territorio, profundizamos en las diferentes orientaciones que se expresan en niveles jurisdiccionales distintos, los modos de articulación y las tensiones emergentes. Vale aclarar que durante el periodo analizado (2007-2015), los signos políticos del GCBA y el Gobierno Nacional fueron distintos<sup>65</sup>, y a lo largo de los años se consolidaron como proyectos opositores.

Con el fin de captar las articulaciones entre los distintos niveles de gobierno, retomamos los conceptos de macroimplementación y microimplementación, propuestos por Rodríguez y Di Virgilio (2011) que deben combinarse para obtener una mirada completa de los fenómenos. Por un lado, desde una mirada de la macroimplementación, los gobiernos nacionales definen políticas públicas que deben lograr que los gobiernos locales efectivicen, algunas de ellas vinculadas al hábitat y la vivienda serán abordadas en este capítulo. Por otro lado, desde la microimplementación, los gobiernos locales desarrollan sus propias iniciativas o ejecutan localmente programas diseñados a nivel nacional.

Durante el periodo de análisis, la política habitacional nacional se desarrolló mediante dos instituciones. Por un lado, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios (creado en 2003 y disuelto en diciembre de 2015 con el fin de la gestión), el cual contenía a la Secretaría de obras públicas, que efectivizaba sus políticas mediante la Sub Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda<sup>66</sup>, y la Sub Secretaría de Hábitat y Tierras<sup>67</sup>. Por otro lado, existía un organismo dependiente de Jefatura de Gabinete, que debía garantizar el acceso justo al hábitat. Este organismo que ha tenido sus orígenes en la década del 90 ha ido mutando a lo largo de los años en su nombre, jerarquía, funciones y organismos dependientes<sup>68</sup>. Durante el periodo analizado, entre 2008 y 2014 fue denominado Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social

---

<sup>65</sup> A nivel nacional entre el 2003 y el 2015 ocupó la presidencia el Kirchnerismo, un movimiento político peronista pero que fue más que el tradicional Partido Justicialista. Durante el 2003 y 2007 fue presidente de la Nación Néstor Kirchner, y los otros dos periodos (2007-2011/ 2011-2015) Cristina Fernández de Kirchner.

<sup>66</sup> Que desarrolló los siguientes Programas: Techo Digno, el Programa Federal de Integración Socio Comunitario, y el Programa Federal de Pueblos Originarios y Rurales, entre otros

<sup>67</sup> Que desarrolló los siguientes Programa: Mejoramiento de barrios -Promeba-, Mas Cerca, El Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica -Promhib-, entre otros.

<sup>68</sup> En 1991, se crea mediante el Decreto 846/91 la Comisión de tierras fiscales nacionales – Programa “arraigo”, dependiente de Presidencia de la Nación. En el 2006, la Comisión es transferida al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y pasa a llamarse Comisión Nacional de Tierras Social.

"Padre Carlos Mugica", dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>69</sup>, reemplazado en 2014, por la Secretaría Nacional de Acceso Justo al Hábitat<sup>70</sup>.

Entre los objetivos de estos organismos, se encuentran la construcción de vivienda nueva, el mejoramiento del parque existente, dotación de servicios, infraestructura y mejoramiento de barrios, regularización dominial, entre otros.

De los distintos programas nacionales desarrollados en el periodo 2007-2015, en Villa 15 sólo se ha implementado el Plan Federal mediante el Proyecto Sueños Compartidos y el Plan AHÍ, los cuales serán analizados en este capítulo buscando identificar los lineamientos centrales de la política. Se busca desandar los mecanismos de intervención, identificando si estas responden a una mirada integral o focal de la problemática. Asimismo, analizamos de qué manera conciben la problemática que abordan y, en consecuencia, las nociones de urbanización que se emplean. Por último, identificamos el modo en que los lineamientos generales se materializan en un territorio específico, teniendo en cuenta sus particularidades y actores sociales.

#### **4.1 Sueños Compartidos**

La experiencia de Sueños compartidos se implementa por primera vez en Villa 15-Ciudad Oculta -entre 2006 y 2011- y luego se extiende a otros barrios y provincias de Argentina, ligado al Plan Federal de Vivienda<sup>71</sup>. Dicho Plan tenía como objetivo la reactivación económica mediante la construcción, generando puestos de trabajo, y la reducción del déficit habitacional (Varela y Wagner, 2012), lo cual es replicado por el proyecto Sueños compartidos, llevado a cabo por la Fundación Madres de Plaza de Mayo<sup>72</sup>.

La selección de Villa 15 como territorio donde intervenir, se debe a necesidades territoriales (un incendio que dejó sin vivienda a varias familias) y a vinculaciones políticas de algunos referentes del barrio con funcionarios del Gobierno Nacional, que facilitaron el conocimiento y selección del caso.

---

<sup>69</sup> Decreto N° 341/08

<sup>70</sup> Decreto 1715/2014.

<sup>71</sup> El Plan Federal tenía diversas operatorias, agrupadas en dos: Programa Federal de Construcción de Viviendas y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir", a los que en el 2005 se le suma el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Los diferentes contextos sociales, políticos e institucionales influyeron en los modos en que el mismo fue desarrollándose e hicieron que cada municipio elija que programas efectivizar. La ejecución de cada Programa produjo una gran heterogeneidad de los mecanismos, herramientas y modos de implementación (Bettatis, et al., 2012; Ostuni, 2012)

<sup>72</sup> La Fundación Madres de Plaza de Mayo es una organización argentina conformada durante la última dictadura militar con el fin de recuperar a sus hijos desaparecidos. Con el paso de los años dicha organización se ha ido vinculando con otras problemáticas sociales y políticas, retomando el legado de sus hijos.

La unidad ejecutora y de financiamiento fue el Gobierno Nacional, mediante Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - Secretaría de Obras Públicas, que operaba en cada Provincia o territorio mediante unidades ejecutoras locales<sup>73</sup> (en el caso de la CABA mediante el IVC y la CBAS) y la construcción ha estado a cargo de la Fundación Madres de Plaza de Mayo<sup>74</sup>.

En Villa 15-Ciudad Oculta, el Programa Sueños Compartidos se desarrolló mediante el "Plan Piloto de Capacitación en Construcción de Viviendas". Según el Convenio inicial, el GCBA, mediante Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas, el IVC y la CBAS, deberían ocuparse de todo lo relativo a la urbanización, la apertura de calles, construcción de veredas y luminaria. El GCBA tendría a su cargo la transferencia del dinero a la Fundación Madres de Plaza de Mayo para la implementación del proyecto, y mediante los organismos competentes (IVC-CBAS) sería el encargado de supervisar la obra y seleccionar los destinatarios. La Fundación debía garantizar las capacitaciones y realizar la construcción de las unidades habitacionales, y la dotación de servicios propia del frente de las viviendas -instalación eléctrica, de agua, de gas y cloacal-. Al mismo tiempo, el proyecto contaba con presupuesto que debía ser destinado a equipamiento social (Auditoría General de la Nación, 2013).

Más allá de lo proyectado, en los hechos, el IVC y la CBAS sólo colaboraron en la realización de los pagos, control de avance de obra y rendición de cuentas de los pagos realizados, expresando en algún punto los problemas de articulación entre instancias nacionales, organizaciones (políticas, sociales, ONG) vinculados a la política del Gobierno Nacional y las instituciones del Gobierno de la Ciudad (Auditoría General de la Nación, 2013).

Según la Auditoría General de la Nación (2013), en Ciudad Oculta se firmaron distintos convenios, que proyectaban en una primera etapa, la construcción de 96 viviendas y la mejora de 72. Sin embargo, al indagar sobre las intervenciones efectivas, sólo se finalizaron 48 viviendas y 24 quedaron a medio construir<sup>75</sup>. Se realizaron dos proyectos, uno lindante al Elefante Blanco (edificios rojos) -donde se ha priorizado la reubicación de las familias damnificadas por el incendio- y otro conjunto de edificios ubicados en un terreno vacío que guardaba el presidente del N.H.T Av. Del Trabajo para realizar un proyecto de vivienda (edificios grises)<sup>76</sup> (imagen 49).

---

<sup>73</sup> El Gobierno Nacional, mediante distintos convenios designó como unidades ejecutoras locales en principio hasta el 2010 al IVC, y luego a la CBAS mediante el PROSUR Hábitat, acorde a la distribución de tareas que se dio a nivel ciudad, desarrollado en el capítulo 3.

<sup>74</sup> La asociación civil fue responsable de la construcción mediante Convenios Únicos de Colaboración y Transferencia y un Contrato de Obra Pública.

<sup>75</sup> Este dato fue brindado por un referente barrial que estuvo vinculado al Proyecto.

<sup>76</sup> Se ha solicitado información a la Fundación Madres de Plaza de Mayo, sin respuesta obtenida.

Las viviendas se construyeron en núcleos de 2 edificios de seis departamentos cada uno, con entrada, lavadero y terraza compartida. Un elemento novedoso, fue el tipo de materiales de construcción (paneles de tergopol) que permitía una rápida capacitación y mayor velocidad en la obra.

**Imagen 49: Ubicación obras Sueños Compartidos Villa 15-Ciudad Oculta**



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda.

***Elementos estructurantes del proyecto: urbanización integral, reactivación económica y formalización laboral.***

Las obras de Sueños Compartidos no pasaron desapercibidas en el barrio, impactaron simbólicamente en la memoria colectiva del mismo. Mientras los proyectos realizados por el Gobierno de la Ciudad no son identificados por los habitantes del barrio como políticas de urbanización e incluso, en muchos casos las intervenciones no son reconocidas, el caso de Sueños Compartidos se ha vuelto un ejemplo de intervención positiva en torno a la urbanización. Todos los entrevistados -tanto los referentes sociales como los trabajadores territoriales del Gobierno Nacional y de la Ciudad- han identificado este proyecto como una intervención importante de la última década.

El proyecto posee dos elementos centrales: su proyección de integralidad y la vinculación de la urbanización con la dimensión económica-laboral. En relación con primer punto, si bien el proyecto tiene como resultado únicamente dos bloques de viviendas, en sus orígenes se proponía la total urbanización del barrio<sup>77</sup>. Se proyectaba un proceso integral en los términos definidos por Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara (2014) a partir de la búsqueda de generar modalidades alternativas de construcción del espacio urbano y no únicamente acciones paliativas. La intención se orientaba a revertir las características de informalidad a escala barrial. A la vez, la integralidad estaba dada por el reconocimiento de la problemática de un modo complejo, que por lo tanto proponía abordar distintas aristas del problema: habitacional, social, capacitación, formalización laboral, la cuestión de género, consumo problemático, entre otros. Uno de los ingenieros de la obra decía: *“De nada sirve dar vivienda, planes, o ventajas de otro tipo a gente que no tiene trabajo, son ayudas que no atacan el problema principal, que es que estén en el menor tiempo posible capaces de hacerse cargo de su propio futuro”*<sup>78</sup>. En esta afirmación, se evidencia la vinculación del problema de la vivienda al segundo componente del programa, y quizás el más prioritario, la importancia de generar puestos de trabajo.

En su perspectiva de integralidad, el proyecto incluía una dimensión social-territorial, que en Villa 15 se desarrolló principalmente en la planta baja del Elefante Blanco, mediante el desarrollo de un comedor, que alimentaba a todos los trabajadores, una guardería, un jardín maternal -pensado para que las mujeres también puedan trabajar-, un taller de costura -que confeccionaba la ropa de los trabajadores-, y diversos talleres de capacitación y culturales. Como proyecto futuro la idea era mejorar el edificio y ponerlo en condiciones para el desarrollo de actividades socioculturales (teatro, centro cultural, gimnasio, los distintos niveles educativos, etc.).

*“En realidad lo que tenía el proyecto madres fundamentalmente es que resumía el proyecto de vida de una familia. Era trabajo, educación para el chiquito, el hombre trabajando en el obrador, la mujer en el comedor, el nenito en el jardín, y construir su propia casa. Fue un proyecto extraordinario.”* (Trabajador/a territorial, Desarrollo social Plan AHI, 2016)

Al mismo tiempo, se incorporaba una perspectiva de género interesante, ya que por los materiales de construcción las mujeres podían trabajar en ese rubro de igual modo que los hombres: *“Con el tiempo (...) ellas fueron demostrando y, comprobando ellas mismas, que*

---

<sup>77</sup> El proyecto se iniciaba con la construcción de un grupo de viviendas, luego una vez mudada algunas familias a estas nuevas unidades, sus anteriores casas eran demolidas y se iniciaba la construcción de nuevas viviendas para otro grupo de habitantes, y así se continuaba el proceso hasta completar la urbanización total del barrio.

<sup>78</sup> Ingeniero Eduardo González Fernández en <http://encuentro.gob.ar/programas/serie/8040/507?start=>

*podían, que les gustaba*<sup>79</sup>.

Lo anterior se articulaba con el segundo elemento central del proyecto, el desarrollo de una política de inclusión, basada en la generación de empleo, que, a su vez, produce externalidades positivas, como la reactivación económica barrial.

*“Llegue al barrio en el 2008, en el esplendor de lo que era el Programa Sueños Compartidos, en su máxima expresión. Yo llegué un medio día, la primera vez que salí transitorio, y entré por la misma calle que entraste vos (continuación de Lisandro de la torre), la calle estaba un poquito mejor, y lo que vi fue un río de cascos blancos, porque Madres tenía otra obra allá en Castañares, y salían de esta obra y venían de allá a comer al comedor de madres. Era un río de gente. Me impactó muchísimo. Después cuando empecé a salir más frecuentemente, vi que muchos de los pibes que robaban conmigo o vendían droga estaban laburando ahí. Me costó muchísimo conseguir trabajo, estuve seis meses buscando. Me excluían de esa posibilidad mis antecedentes penales y la dirección donde vivía (...) me llama un hombre que se llama Pedro, que estaba encargado de lo de Madres y me ofrece laburo, me dijo venite preséntate en Madres. Me presente al otro día a las 6 de la mañana en Madres y me dieron por primera vez en toda mi vida un laburo. Era ser sereno del elefante blanco. Empecé a laburar ahí, enseguida vi que había posibilidad de hacer otras cosas, más que estar abriendo y cerrando la puerta. Me puse a escribir un proyecto que era laburar con pibes que consumían paco. Y funcionó el programa, tal así que el programa duro como dos años y medio, tres años y pasaron por ahí 300 chicos. De 30 que empezaron terminaron pasando 30, porque los teníamos un tiempo ahí y los mandábamos al obrador y tomábamos a otros. Y ahí fue la primera vez que sentí que podía hacer algo por alguien, que podía convertirme en una persona positiva.”* (Ignacio, referente barrial, 2016)

Los relatos sostienen que el proyecto de Sueños Compartidos tenía el potencial para transformar el barrio, no sólo en un sentido físico sino social y económico, impulsado desde la creación de trabajo formal, con el supuesto de que ello impactaría en las condiciones de vida, hábitat, el consumo problemático, la delincuencia, etc. En palabras de Shocklender, apoderado de la Fundación Madres de Plaza de Mayo en ese entonces: *“Nosotros no creemos que el objetivo sea darles vivienda, el objetivo es dar trabajo. Fundamentalmente garantizarles a todos los trabajadores trabajo formal permanente.”*<sup>80</sup>

La obra de Ciudad Oculta, y las de la zona lindantes (Castañares y Piletones), generaron nuevos puestos de trabajo que en el 95% de los casos eran para habitantes del barrio. La formalización laboral tuvo efectos positivos no sólo para los trabajadores de la obra, sino para el barrio en su conjunto, reactivaba la economía barrial (los comercios), y a su vez, impactaba en la mejora de las viviendas, debido al mejoramiento de la situación económica de los vecinos.

*“Más importante que por la vivienda en sí, fue por lo que género en el barrio. Fue un programa que dio la posibilidad a más de 700/800 vecinos de tener trabajo. De esos*

<sup>79</sup> Coordinadora Territorial de Sueños Compartidos en <http://encuentro.gob.ar/programas/serie/8040/507?start=>

<sup>80</sup> <http://encuentro.gob.ar/programas/serie/8040/507?start=>

*vecinos, la gran mayoría, el 90%, no es que venía de otro trabajo, no tenía otro trabajo, por primera vez tenía trabajo, o por primera vez en mucho tiempo. Eran personas que estaban económicamente inactivas en este barrio. Para un barrio como nosotros estamos ahora que 800 personas, que son 800 familias, de un momento a otro, 800 digo como numero grueso, pero me parece que fueron más, de un momento a otro empiezan a tener ingresos, empiecen a tener trabajo, genero un microclima económico muy particular. Entonces el que era kiosquito se convirtió en almacén, el que tenía una carnicería abrió otra o la amplió. Y genero todo un microclima en el barrio que hizo que ascendiera el barrio, el comercio interno del barrio fue mejorando, las remiserías, la condición de nuestros vecinos las veías mejor, inclusive ese trabajo generaba otras changas. Fue un proceso muy lindo, me parece que lo más importante de Sueños Compartidos fue eso. Me parece que las viviendas, por supuesto que son importantísimas dentro de ese proyecto, pero afectaron a mucha menor cantidad que a lo que afecto la fuente de trabajo. Los departamentos fueron construidos en su mayoría, quedo un remanente mínimo sin terminar, y algunos vecinos pudieron por primera vez tener una vivienda mínimamente digna.” (Ignacio, referente barrial, 2016).*

Si bien los objetivos de Sueños Compartidos contenían dimensiones que permiten pensar en un proyecto integral y de inclusión social, en los hechos concretos, con la interrupción del proyecto<sup>81</sup> que provocó el abandono de la obra, ese proceso de transformación se obturó. Las pocas familias que finalmente accedieron a las viviendas finalizadas no poseen el dominio de las mismas, el cual pertenece al IVC, es decir las viviendas no están escrituradas ni pueden realizarse intercambios bajo el amparo legal. Asimismo, con el paso del tiempo, comenzaron a manifestarse deficiencias constructivas. En este sentido, en la memoria colectiva del barrio, el proyecto se recuerda de modo positivo, aunque hoy en día despiertan las frustraciones de algo que pudo ser y no fue.

*“Hoy en día lo sigue diciendo la gente, fue incluso la retirada, el sueño partido que dejo creo yo peores consecuencias, que las cosas que había cuando desembarco el proyecto. Dejo pibes más quebrados, familias más hechas mierdas, más descreimiento, más resentimiento.” (Trabajador/a territorial, Plan AHI, 2016)*

*“Entonces bajaron sobre una necesidad real, plantearon un modo de trabajo muy interesante, y si fue verdad la estafa que dicen los medios fue una lástima, porque había muchas cosas muy buenas.” (Santiago, padre de la parroquia barrial, 2016)*

*“Una buena idea que por mala administración y todo lo que pueda encontrarse no solo no se termina, sino que termina estigmatizada y no se puede volver a realizar (...)” (Gustavo, referente barrial, 2016)*

### **La dimisión organizativa**

El proyecto perseguía en sus objetivos la reactivación económica de los hogares del

---

<sup>81</sup> Debido a denuncias que fueron desde lavado de dinero y malversación de fondos (Auditoría General de la Nación, 2013)

barrio, y la búsqueda de soluciones para el déficit habitacional, lo cual se articulaba con un proceso de organización barrial. Se proponía “*que un día se organicen y nos digan ahora seguimos nosotros*”<sup>82</sup>. El proyecto se constituyó como un articulador de la organización barrial, que buscaba nuclear a las organizaciones existentes, y promovía la construcción de nuevos referentes.

*“Justamente lo que tenía ese proyecto es que tuvo la capacidad de nuclear todos los actores, que eso lo podía hacer una organización como la legitimidad que tenía madres. O sea, poder sentar a Pedro y a Púa, a Ciudad, a Nación. Eso solo lo podían hacer ellas, viene Pablo hoy a convocar y parte, viene Ignacio a convocar y parte, viene la Iglesia a convocar y parte. O sea, para mí fue el mayor proyecto.”* (Trabajador/a territorial, Plan AHI Ciudad Oculta-Villa 15, 2016)

En este sentido, el proyecto partía de reconocer la estructura social existente y a la vez, buscaba generar estructuras sociales y políticas que perduraran en el tiempo y permitiesen que varios de los proyectos desarrollados -guardería, comedores, obras de vivienda, etc.- siguieran funcionando sin la Fundación. En consecuencia, a lo largo del proyecto han emergido diversos referentes barriales que cumplen dicho rol hasta el día de hoy. Asimismo, el programa integró a los referentes barriales preexistentes que, en conjunto con el surgimiento de nuevas figuras, posibilitaron el funcionamiento del mismo.

*“Y a parte fue viable porque le dio la legitimidad Madres, yo creo que de otra forma...Raúl laburo ahí, Ignacio laburo ahí, Pablo laburo ahí...Todos construyeron. Pedro laburo ahí.”* (Trabajador/a territorial, Ministerio Desarrollo Social Plan AHÍ, 2016)

Es posible identificar distintas miradas vinculadas a los impactos del proyecto sobre los procesos organizativos del barrio. Algunos referentes entrevistados reconocen experiencia como positivas mientras que otros entrevistados marcan limitaciones vinculadas a las relaciones de poder que se tejen en torno a estos recursos.

*“Lo peor de todo, que esto es muy delicado, a nosotros en ese proceso que si vos lo ves es interesante porque genera organización, si se hubiese hecho como corresponde generaba organización y la gente del barrio construía su vivienda, la gente del barrio iba a estar con obra social. Cosa que se manejó de una forma mal, amiguismo, cada organización tenía un pedacito, tenía poder, estas son cosas que yo cuestiono.”* (Pablo, referente barrial, 2016)

A la vez, cuando el proyecto se paraliza, los habitantes y trabajadores, comienzan a organizarse ellos mismos para poder continuar con la experiencia. Así, se ponen en marcha algunas cooperativas de construcción, que con el tiempo pierden su importancia, al no contar con

---

<sup>82</sup> Sergio Shocklender, apoderado Fundación Madres de Plaza de Mayo en <http://encuentro.gob.ar/programas/serie/8040/507?start=>

el apoyo de ningún programa, ni del Gobierno de la Ciudad ni de Nación, que promueva y acompañe este tipo de experiencias.

*“Hubo un pico de construcción cuando estaba Madres. Porque hubo un momento donde nos pagaban, o hubo un problema con los pagos con el gobierno de la ciudad, o no había materiales...y nosotros salíamos a trabajar para los vecinos. Esa fue una idea de Pedro, gratis, nosotros le dábamos la mano de obra, y en ese momento si se dio mucho lo de la construcción, salíamos en cuadrilla, y salíamos a la casa, y si había gente que tenía la posibilidad de hacerse una losa, se la hacíamos nosotros en el horario de trabajo de madres.” (Raúl, referente barrial, 2016)*

*“Yo creo en Sueños Compartidos es una experiencia interesantísima en Ciudad Oculta seguís encontrando personas que trabajaron ahí, que aprendieron el oficio, se formaron, se capacitaron...Raúl es uno, el Ignacio Salvatierra es otro, pero que tuvo un arraigo territorial impresionante, desde el perfil social y como idea me resulta maravilloso.” (Gustavo, referente barrial, 2016)*

Por otro lado, durante el Proyecto funcionaron cooperativas de limpieza, organizadas en dos cuadrillas (una encargada de Villa 15-Ciudad Oculta y otra del N.H.T Av. Del Trabajo-Las Tiras) que, al finalizar la experiencia de Sueños Compartidos, según los referentes del barrio, fueron retomadas por el Gobierno de la Ciudad bajo la figura de un plan social, cambiando las condiciones laborales (reduciendo la jornada y el salario). Estas cooperativas quedaron subsumidas bajo una lógica vinculada a la terciarización de determinados trabajos en organizaciones sociales, con salarios y condiciones laborales deficientes.

Por lo tanto, en relación a los procesos de participación promovidos, si bien, por un lado, podríamos decir que permitió el surgimiento de referentes sociales y de algunas cooperativas y espacios vecinales que perduran en el tiempo, con el pasar de los años, muchas de las experiencias se fueron debilitando, algunas transformando su carácter, mientras que otras subsistieron.

Por último, en los inicios de este proyecto, el Gobierno de la Ciudad y el Nacional pertenecían a fuerzas políticas afines, lo cual ha facilitado las articulaciones entre los diversos niveles de gobierno involucrados en el Plan Federal de Vivienda, dentro del cual se inscribe este proyecto particular. Sin embargo, a partir del 2007, con el cambio de signo político de Gobierno de la Ciudad, se identifican una serie de tensiones que se expresan en el desarrollo del proyecto.

*“La idea era en etapas, de ir urbanizando el barrio. Yo creo que fue la única política activa también del gobierno nacional para tratar de urbanizar. Porque yo creo que después de ahí empezaba la idea de desfinanciar a la Ciudad, como para que se haga cargo Macri de la urbanización de los barrios. Hoy yo creo que todos entendimos que fue un error esa política. Así quedo.” (Gustavo, referente barrial, 2016)*

En síntesis, la experiencia de Sueños Compartidos puede ser concebida como un proyecto que se propone ser integral en dos sentidos. En primer lugar, a partir de concebir

geográficamente al barrio como una unidad sobre la cual intervenir. Por otro lado, define a la problemática de modo integral buscando intervenir sobre la dimensión urbana-habitacional, laboral, social y organizacional. En este sentido, es posible afirmar que desde la concepción del proyecto se propone una regularización del territorio en términos *urbanos, dominiales y sociales* (Clichevsky, 2003; Fernandes, 2008).

Podemos identificar una concepción distinta sobre la dimensión de la *inclusión*, entre los proyectos implementados por el Gobierno de la Ciudad y el Gobierno Nacional, durante este periodo. Como hemos visto anteriormente, para el Gobierno de la Ciudad, la noción de *inclusión* aparece ligada al desarrollo de talleres y vinculada a lo que hemos denominado como *participación utilitaria y formal*. Por el contrario, en el caso del Gobierno Nacional, la *inclusión* se asocia a la generación de nuevos puestos de trabajo, que a su vez operan reactivando la economía barrial y generando distintos espacios de sociabilización -comedores, jardines, talleres de oficio e instancias organizativas barriales-.

La interrupción del programa Sueños Compartidos, limita la posibilidad de indagar sobre los efectos del mismo sobre el territorio. Asimismo, mucho de los objetivos y planteos originales han quedado truncos. Lejos de alcanzar la urbanización integral y a todo el territorio, se ha logrado mejorar sólo unas manzanas del barrio. A la vez, resulta importante reconocer que más allá de ser un proyecto con varios elementos innovadores, podemos problematizar la integralidad de la definición de urbanización que sostiene el proyecto en tanto, no concibe la articulación con del barrio con su territorio de proximidad, sin advertir el peligro de reproducir la tendencia a la encapsulación y segregación de la villa.

#### **4.2 Estar Ahí en el territorio. Dimensiones fundamentales del Plan Nacional de Abordaje Integral (AHÍ)**

El plan AHI (Plan Nacional de Abordaje Integral) ha sido otra de las políticas impulsadas desde el Estado Nacional ejecutada en Villa 15. Dicho plan, dependiente del Ministerio de Desarrollo social, ha sido impulsado en 2007 (Decreto 20/07)<sup>83</sup>, con el propósito de coordinar políticas que mejoren la calidad de vida, fortalezcan los procesos de inclusión social y desarrollo local y garanticen el acceso a distintos derechos de los habitantes, mediante la articulación entre el Ministerio de Desarrollo Social y otros Ministerios<sup>84</sup>. Para ello se proponía la conformación de redes barriales y la promoción de la organización y participación comunitaria, mediante la

---

<sup>83</sup> Reglamentada un año más tarde mediante el Decreto 621/08.

<sup>84</sup> Educación, Seguridad, Interior y Transporte, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Salud y Defensa, etc.

construcción de Centros de Integración Comunitaria (CIC) y la conformación de una mesa de gestión barrial<sup>85</sup>.

En junio de 2012, el plan AHÍ comienza a aplicarse en la CABA, en las principales villas en términos de densidad poblacional y extensión territorial (Ciudad Oculta, Villa Cildañez, Villa 31, 1-11-14 y 21-24) y en Provincia de Bs.As. (en La Cárcova, Independencia y Villa Hidalgo, del partido de San Martín, y barrios de Avellaneda, Lanús y Quilmes) (Ministerio de Educación, 2014).

El Plan AHÍ, funciona en Villa 15 entre 2012 y 2015, presentando tres elementos estructurantes distintivos. En primer lugar, la perspectiva territorial y la vinculación con el barrio como dimensión central de la intervención política. Tal como señala una entrevistada trabajadora del plan en Villa 15, *“la idea del plan AHI es justamente ahí en el territorio, con el barrio, con el resto de los Ministerios que eran siete en ese momento.”* (Trabajador/a, Desarrollo Social, Plan AHÍ Villa 15, 2016). En segundo lugar, la coordinación interministerial, a partir de mesas de articulación, evidenciando una concepción compleja de las problemáticas barriales. Por último, el fomento de la participación y organización vecinal a partir de distintas instancias, entre ellas mesas de gestión participativa y la mesa de tierras.

*“Claro, cada uno tenía un equipo que estaba todos los días acá en el territorio. Y teníamos mesas ministeriales y después mesas de gestión. Primero participábamos de una mesa todos los ministerios y después había una mesa que eran los días jueves a la tarde donde participaban todos los vecinos (...) Hubo una época de auge de esa mesa donde participaban todos los vecinos, todos los organismos, todas las organizaciones (...)”* (Trabajador/a territorial, Ministerio Desarrollo Social Plan AHÍ, 2016)

En relación al primer elemento, al igual que en lo observado en el caso del Gobierno de la Ciudad, se evidencia el reconocimiento de la necesidad de acercarse al territorio y desde allí poder desarrollar una serie de políticas que permitan contener la problemática habitacional, desbordada a partir del suceso del Parque Indoamericano.

En este caso la territorialización de la política parte de una concepción de *ocupar el territorio*, que se remonta a los orígenes del programa. En 2010, en simultáneo a la toma del Parque Indoamericano se desarrolla en las inmediaciones de Villa 15, la toma del predio del Club Albariños, lindante a los actuales barrios San Pablo (toma de tierras producida en 2007), San Cayetano (2009) y Santa Lucía (contemporáneo al proceso de toma del Indoamericano y del Albariños). El terreno del club Albariños, es ocupado y desalojado luego de 15 días de toma. El

---

<sup>85</sup> Información obtenida de diversos portales web oficiales:

[http://www.mininterior.gov.ar/municipios/progmasinfo.php?programa=306yidName=municipiosyidNameSubMenu=municipiosMunydNameSubMenuDer=municipiosMunGuiayidNameSubMenuDerNivel2=yidNameSubMenuDerPrincipal=http://concurso2014.educacion.gob.ar/wp-content/uploads/2015/04/plan\\_ahi.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/municipios/progmasinfo.php?programa=306yidName=municipiosyidNameSubMenu=municipiosMunydNameSubMenuDer=municipiosMunGuiayidNameSubMenuDerNivel2=yidNameSubMenuDerPrincipal=http://concurso2014.educacion.gob.ar/wp-content/uploads/2015/04/plan_ahi.pdf)

Estado Nacional, decide comenzar a desarrollar intervenciones mediante un equipo de salud mental y otro de Desarrollo Social e instala un cuartel de bomberos, con el fin de evitar nuevas ocupaciones en este territorio. Las actuales trabajadoras de Desarrollo Social de Ciudad Oculta vinculan este conjunto de intervenciones con la decisión política de *ocupar el terreno*, comenzar a desarrollar política en el barrio y evitar nuevas tomas: *“Entonces hubo una intervención, el espacio se ocupó”* (Trabajador/a territorial, Ministerio Desarrollo Social Plan AHÍ, 2016). Dos años después surge el Plan AHI, coordinado en Villa 15 por el Ministerio de Seguridad<sup>86</sup>, en articulación con el Ministerio de Salud, Educación, Trabajo, Desarrollo, Defensa, e Infraestructura.

El caso del Plan AHI, refuerza la idea de que luego del 2011 se produce un proceso de territorialización de ciertas instituciones de Gobierno. Aparece nuevamente, la presencia territorial como condición necesaria para poder intervenir en un territorio. En una primera instancia como una herramienta de control que luego es transformada en un mecanismo para vincularse con las organizaciones y habitantes del barrio.

Como segundo elemento fundamental del plan, es posible señalar la articulación entre los distintos Ministerios y niveles de gobierno. Dicha vinculación no se daba sólo en el trabajo en los territorios, a partir de equipos de diversos ministerios que compartían el espacio físico y mantenían reuniones cotidianas, sino también en otros niveles de gobierno (Ministerio, Secretaría, etc.).

*“El plan ahí tenía las reuniones donde se reunían los ministros, después los subsecretarios, los coordinadores, etc. Y después nosotros en la mesa interministerial de cada barrio”* (Trabajador/a territorial, Ministerio Desarrollo Social Plan AHÍ Villa 15, 2016).

A diferencia de lo analizado en el caso del GCBA, donde se le asigna a la SECHI un rol de articulador que no es asumido en la práctica, en el caso del plan AHÍ los entrevistados han reconocido su rol articulador, mediante el diálogo y coordinación real y cotidiana de los distintos niveles de Estado. A la vez, se ha puesto en evidencia que los distintos Ministerios y niveles de gobierno poseen diversas lógicas que dificultan la articulación, pero que dichas trabas pueden ser superadas a partir de un trabajo conjunto.

No obstante, la falta de articulación entre instituciones de distintas jurisdicciones, de signo político distinto, limitó el desarrollo de diversos proyectos, a causa de la propiedad del terreno, falta de competencias para intervenir, etc. Los trabajadores territoriales de las distintas instituciones han manifestado grados muy bajos de diálogo y falta de predisposición a trabajar en conjunto.

---

<sup>86</sup> En cada territorio se selecciona un Ministerio coordinador, en función de las necesidades del barrio.

*“Y además eso pasaba con las obras de infraestructura, que planteaba el Plan AHI, que es uno de los ejes del Plan, no se podía porque son terrenos de ciudad, había que pedir permiso a ciudad y nunca te lo daban. (Trabajador/a territorial, Desarrollo Social, Plan AHI Villa 15, 2016)*

*“(…) las obras no se hacían porque Nación no era la misma línea política de Ciudad” (Pedro, referente barrial, 2016)*

*“El estado nacional podría haber hecho algo con los barrios, porque tenía la propiedad de la tierra. Era el que estaba obligado a hacer calles y servicios. Salvo que le ceda al gobierno de la ciudad. El discurso del kirchnerismo era no hacer lo que tiene que hacer el Gobierno de la Ciudad” (Pablo, referente barrial, 2016)*

Por último, el tercer eje estructurante del plan apuntaba a generar distintas instancias de participación y diálogo con las organizaciones sociales y políticas y referentes barriales. Desde sus objetivos iniciales se plateaba la acción comunitaria y la promoción de la organización como elementos esenciales para el desarrollo de la inclusión y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones. En este sentido, se promovieron mesas de gestión donde participaban los trabajadores territoriales de los distintos ministerios, organizaciones políticas y barriales y actores sociales del territorio.

Desde la mesa de gestión se promovió la construcción de un CIC -en el terreno del Albariños, donde se había realizado la toma que da origen al programa-, que nunca llegó a realizarse por problemas en el dominio de las tierras. En segundo lugar, la construcción de un salón de usos múltiples (SUM) dentro de Villa 15, donde funcionan equipos de distintos ministerios, una salita de salud y diversos talleres. A la vez, se han llevado a cabo distintas acciones vinculadas a la mejora de las viviendas y el hábitat.

A partir del reconocimiento de la centralidad que tenía el problema de la urbanización para los habitantes y organizaciones del barrio, se conforma una Mesa de tierras, coordinada por el Ministerio de Desarrollo Social y la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social "Padre Carlos Mugica". En un primer momento, la mesa recibía demandas puntuales en relación al déficit habitacional, y a partir de las herramientas a disposición se trataba de dar soluciones. Luego, a lo largo de los años, en conjunto con organizaciones y habitantes del barrio, se realizó un mapeo colectivo identificando problemáticas y dominio de las tierras y proyectando posibles modos de intervención.

Fruto de dicho trabajo se realiza un proyecto de Ley de afectación de la vía pública, del registro de las calles y pasajes en Catastro y de nombramiento de calles (Fernández y Sárraga, 2015). Tanto los referentes barriales, como los integrantes estatales de la mesa de tierras, acuerdan en que dicho proyecto poseía un carácter estratégico, ya que solo al referir al nombramiento de calles, permitía una más simple aprobación. Se partía de reconocer la dificultad

histórica para la aprobación de leyes de urbanización, y a su vez, la dificultad para que dichas leyes sean reglamentadas y efectivizadas. En este sentido, se decidió impulsar un proyecto centrado en el nombramiento de las calles que, a su vez, implicaba un reconocimiento del barrio, de su traza, la delimitación de las manzanas y la declaración de las calles como vía pública. Dichos elementos, son reconocidos como esenciales para, en un futuro, desarrollar procesos de dotación de servicios o incluso pensar en un proyecto de urbanización.

*“O sea, lo nuestro es una estrategia para seguir avanzando en ese sentido. Una vez que tengamos todo eso vamos ya a presionar al legislativo de que haga la delimitación de manzanas (...) Y como esto que te pasa a vos a muchos diputados les pasa, entonces lo votan, quien se va a oponer a eso. Esa es la estrategia, porque si vos le pones urbanización te lo sacan enseguida. Eso lo hicimos discutiendo, porque nosotros arrancamos allá y después en el medio alguien te dice vayamos por acá.”* (Pablo, referente barrial, 2016)

*“Con el plan AHÍ se reactivó, se hizo todo un relevamiento para ver manzana por manzana el tema de la urbanización. Que ahí estuvieron los compañeros de la Martín Fierro, estuvieron mucho con eso, para ponerle los nombres a las calles, Que era un paso para la urbanización. Porque si no tienen nombres las calles, no están las medidas, no se puede hacer un proyecto de como urbanizar el barrio. Nosotros participamos de las manzanas de acá, pasillo por pasillo, cuanto median los pasillos, se hizo todo un trabajo.”* (Raúl, referente barrial, 2016.)

El proyecto de ley fue realizado mediante un proceso participativo, sustentado en la existencia de instancias reales de articulación entre las instituciones de gobierno y las organizaciones sociales, referentes y habitantes del barrio. Podemos afirmar que se promueve una participación tal como en los términos planteados por Catenazzi y Chiara (2008), donde el Estado cumple un rol central en diálogo con diversos actores, que son parte del reconocimiento del problema y del desarrollo de proyectos. A diferencia de la participación promovida por el Gobierno de la Ciudad, que hemos caracterizado como consultiva, en este plan la voz y acciones de los actores sociales son legitimadas, cumpliendo un rol activo en el desarrollo de la política.

*“Lo más organizativo que yo vi fue por un lado la interministerial, en su momento, iban de todos los espacios, de todos los sectores, que después mucho más allá de algún festival no tuvo un impacto concreto.”* (Gustavo, referente barrial, 2016).

*“A través de la interministerial con esto de organizar a las organizaciones, funcionaba una vez o cada quince días armaban una mesa de gestión donde nos juntábamos todas las organizaciones y los vecinos y ahí surgió la posibilidad de hacer eso, no se dio porque no se lograba realmente ponernos todos en esa lucha”* (Raúl, referente barrial, 2016)



*gente, trabajamos con el POI o el CIC que son talleres coordinados con el Ministerio de Trabajo, tenemos un taller de panadería que en su momento nos bajaban los recursos a través del ejército, del Ministerio de defensa. Eso nos fue alimentado a nosotros como organizaciones, no solo a nosotros sino también a otras organizaciones, y después hubo un acompañamiento en lo material, no se bajaban materiales para la construcción, pero sí algo que se llamaba “Ayuda Urgente” que eran chapas y algún que otro material y los muelles para las casas. Eso se trabajó mucho, la entrega de camas, cocinas, chapas y tirantes para cambiar el techo, ropero, colchones, sábanas.” (Raúl, referente barrial, 2016)*

Sin embargo, vale aclarar, que en un primer momento se produce una gran participación del conjunto de las organizaciones y referentes, que, con el paso del tiempo y algunas dificultades para realizar ciertos proyectos, disminuye sustancialmente. Pese a ello, las distintas organizaciones, que compartían la orientación política del gobierno nacional, siguieron reconociendo a la instancia interministerial surgida del plan AHÍ como un espacio al cual recurrir frente a problemáticas barriales o para la obtención de recursos.

Por último, con una lógica distinta a las intervenciones desarrollado hasta aquí, otra experiencia que se ha llevado a cabo en Villa 15 desde el Plan Ahí en relación a la vivienda y urbanización ha sido la entrega de materiales, mediante el Programa Ayuda urgente. Los casos llegaban a las oficinas de la interministerial mediante demanda espontánea o por contacto con algún referente del barrio, priorizando casos problemáticos vinculados con la salud, hacinamiento, etc. Las trabajadoras sociales realizaban visitas e informes y proveían de materiales a las familias, de modo individual. Mediante este programa de Ayuda Urgente y provisión de materiales, también se han logrado desarrollar mejoras de viviendas, tendido de calles y/o cloacas, o solucionar problemas puntuales de alguna familia.

En líneas generales podríamos decir que la propuesta de la Interministerial desde su concepción plantea dos elementos principales: la articulación entre los distintos niveles de gobierno y la promoción de la participación y la organización barrial. Elementos que, si bien hemos encontrado discursivamente el GCBA, en este caso adoptan un sentido diferente desde su concepción, así como, en los modos de practicarlos.

A partir de dicha articulación se ha desarrollado un accionar que es considerado positivo, tanto por los referentes barriales como por los trabajadores del plan. Se ha logrado trabajar en conjunto y han emergido diversas iniciativas vinculadas con los procesos de mejora del barrio - construcción del SUM, mejoramiento de viviendas, trazado de cloacas, calles y veredas -.

Sin embargo, se reconocen en mayor medida intervenciones que, si bien han sido puntuales y limitadas, han tenido una buena recepción por parte de los habitantes al haber sido fruto del trabajo conjunto y la participación. A su vez, la frustración de ciertos proyectos ha

atentado contra el proceso organizativo. En este sentido, la imposibilidad del desarrollo de un proyecto de dotación de servicios o la falta de aprobación de la Ley de calles evidencian una desarticulación entre los equipos ministeriales territoriales y la disposición de recursos y voluntad política de los Ministerios nacionales. En cierto punto, las trabajadoras territoriales del plan son críticas de la visión que han tenido los Ministerios sobre intervención territorial -más allá de lo propuesto en sus orígenes-, pero a su vez, en la práctica misma manifiestan haber tenido libertad para imprimirle a la política otro carácter que ha permitido generar lazos sociales barriales y fomenta el trabajo comunitario, con un enfoque más preventivo. Esta experiencia nos demuestra una vez más, que, si bien los lineamientos de la política son determinantes en los proyectos, la ejecución en los territorios puede moldear las intervenciones y resignificar su carácter, sobre todo cuando las instituciones logran generar espacios que lo permitan. Discursivamente el Plan se propone ciertos objetivos, que luego no son expresados por las direcciones ministeriales -según la visión de las trabajadoras territoriales-, pero que son retomados y puestos en valor en la ejecución territorial.

En síntesis, a lo largo de este capítulo hemos analizado dos programas particulares concebidos desde organismos nacionales ejecutados en CABA, en este caso en Villa 15. Vale mencionar que, durante el periodo de análisis en el territorio de estudio, se han observado limitadas ejecuciones de programas nacionales. Varios entrevistados han mencionado que lo anterior se vincula con la decisión del Gobierno Nacional de *desligarse del problema de las villas de la ciudad*, en tanto problema a resolver por el Gobierno de dicha jurisdicción. Lo anterior, refuerza las limitaciones existentes del periodo, observadas en estos últimos capítulos, generadas por la existencia de gobiernos de distinto signo político.

Pese a ello, los dos programas nacionales implementados en Villa 15, desarrollaron elementos distintivos que nos permiten problematizar la intervención en las villas, en diálogo con la propuesta esbozada del Gobierno de la Ciudad. En este sentido, la experiencia del programa Sueños Compartidos incorpora desde su proyección la búsqueda por desarrollar una intervención integral, a partir de la propuesta de urbanización todo el territorio y de la identificación de la problemática barrial de modo complejo y, en consecuencia, el planteo de un proyecto que aborda diversas aristas del problema. Por otro lado, el plan AHÍ desarrolla una articulación interministerial que permite también un abordaje del problema de modo integral, evidenciando las potencialidades de dicha articulación. A su vez, ambos proyectos introducen la dimensión de la participación como elemento central de sus intervenciones, generando diversas instancias que permitan en la práctica desarrollar una *participación real* a partir del reconocimiento de las

estructuras organizativas existentes y la legitimación de la voz y acciones de los habitantes, traduciéndose en que los mismos sean parte de distintos momentos del desarrollo de una política.

## **Capítulo 5. Judicialización de los conflictos urbanos. Las lógicas del Poder Judicial, efectos y productividad.**

Hasta aquí se han analizado las intervenciones realizadas por el Poder Ejecutivo, nacional y local y sus instituciones, en relación a la urbanización en Villa 15. En este capítulo, abordamos las intervenciones vinculadas con la acción judicial que se han desarrollado en el territorio bajo estudio, vinculadas a dos conflictos particulares judicializados (el caso del Elefante Blanco y de los Nuevos Asentamientos lindantes a Villa 15).

En los últimos años, en América Latina, la justicia ha intervenido en los conflictos urbano-ambientales de modo activo y novedoso. Este tipo de problemas se han llevado a la corte vinculándolos con derechos fundamentales e incorporando a los afectados como parte de las causas (Azuela, 2014). En consecuencia, llevar un conflicto al terreno judicial ha tenido distintos efectos, como visibilizar una problemática en la arena pública, la resignificación de determinado proceso social y la transformación de normativas, derechos o legislaciones. En este sentido, es posible pensar que el ingreso de un conflicto al terreno judicial puede tener una *productividad social y política* (Azuela y Cosacov, 2013).

En Argentina, en los últimos años, tras la ausencia de respuestas mediante los mecanismos tradicionales de reclamo político, el Poder Judicial ha sido interpelado por diversos actores sociales para canalizar sus demandas. La Justicia se ha involucrado en la resolución de dichas problemáticas, legitimando derechos sociales y exigiendo al Estado, Poder Ejecutivo y Legislativo, que reviertan los incumplimientos, mediante políticas públicas, decretos o leyes (Royo, 2016). Estas nuevas modalidades de demanda y exigencia -vinculadas a la acción judicial- nutren el repertorio de acción de los movimientos sociales, ampliando su capacidad de visibilizar un conflicto y posibilitando obtener ciertas victorias, aunque sean parciales.

En el caso de Villa 15-Ciudad Oculta, podemos identificar dos conflictos que han llegado a la justicia: el problema de vivienda y salud de los habitantes del Elefante Blanco y alrededores y tres tomas de tierras consolidadas como Nuevos Asentamientos Urbanos (San Pablo, San Cayetano, Santa Lucía). En ambos casos, los actores sociales entran en contacto con la justicia, utilizándola como una herramienta para visibilizar sus conflictos y transformar sus demandas en derechos.

A su vez, estos dos conflictos se vinculan con otras experiencias similares que han funcionado como antecedentes en la acción judicial desarrollada, principalmente la Causa Mendoza y el conflicto de Parque Indoamericano. En el primer caso, en el 2008 la Corte Suprema de Justicia dictaminó un fallo, sentando un precedente importantísimo del derecho ambiental, a partir del reconocimiento de los problemas que se suceden al vivir en un ambiente degradado (Merlinsky, 2014). Por otro lado, el conflicto del Parque Indoamericano se inscribe en la misma sucesión de hechos que las tomas llevadas a cabo en los terrenos lindantes a Villa 15-Ciudad Oculta, conflicto que ha finalizado con el desalojo de dicho territorio.

En este capítulo, en primer lugar, hacemos un breve repaso de la estructura institucional judicial, necesario para comprender los procesos de estudio. En segundo lugar, profundizamos en estos dos conflictos por el hábitat y la vivienda judicializados en Villa 15. Sobre ellos, nos proponemos identificar las especificidades de la lógica judicial, los modos de articulación con las instituciones del Poder Ejecutivo vinculadas con los problemas abordados y el rol de los actores sociales en dichos procesos. A su vez, buscamos dar cuenta de las transformaciones materiales, políticas y sociales que se dan a lo largo del proceso, vinculadas a la noción de *productividad* de los conflictos sociales (Azuela y Cosacov, 2013).

### 5.1 Dimensión institucional del Acceso a la justicia en la CABA

En la CABA el Poder Judicial se compone, por un lado, del Poder Judicial Jurisdiccional, compuesto por juzgados y tribunales, y por otro, los Ministerios Públicos (El Ministerio Público de la Defensa, el Ministerio Público Tutelar<sup>87</sup> y el Ministerio Público Fiscal<sup>88</sup>)

**Imagen 51: Organigrama Ministerio Público**



Fuente: <http://sitraju-caba.org.ar/poder-judicial-caba/>, visitada 14/01/2017

La territorialización y descentralización de los organismos estatales, como hemos analizado con los actores estatales del Poder Ejecutivo, también se observa en el caso del Poder Judicial. El Ministerio Público de la Defensa, encargado de garantizar el acceso universal y gratuito a la Justicia por medio defensores, posee oficinas descentralizadas, creadas con el

<sup>87</sup> Encargado de la protección y satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, y de las personas afectadas en su salud mental.

<sup>88</sup> El cual tiene a su cargo la investigación de las contravenciones y delitos, la formulación de acusaciones ante los jueces y la proposición soluciones alternativas al conflicto).

objetivo de mejorar las condiciones de acceso a la justicia, sobre todo de aquellas poblaciones que no poseen recursos para hacerlo de otra manera. Mediante dichas oficinas se propone establecer vínculos de confianza con las poblaciones, con el fin de que las mismas reconozcan al Poder Judicial como una herramienta de defensa y reclamo de sus derechos y desde allí, acompañar los procesos judiciales que las personas decidan llevar a cabo (Parellada, 2016). En este sentido, fue necesario un proceso de territorialización de los organismos judiciales para el desarrollo de sus objetivos, al igual que en los otros actores, vinculado con la relación más cercana y de confianza con las poblaciones.

Entre 2013 y 2014, se crea desde el Ministerio Público de la Defensa (MPD) -parte del Poder Judicial jurisdiccional- en Villa 15 una Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO) y Centro de Acceso a la Justicia -dependiente del Ministerio Público de la Defensa-, más conocido como CAJ. En este sentido, el Poder Judicial transforma sus prácticas, descentralizando y relocalizando sus oficinas con el fin de facilitar el acceso a la justicia (Axat, 2015). La decisión se basa en la necesidad de que los habitantes de barrios populares tengan un contacto positivo con la justicia, más allá del carácter punitivo histórico. La subsecretaría de Acceso a la Justicia definía a los CAJ como *“un espacio donde la población que en la década del noventa era ignorada pueda resolver sus problemas de todos los días”*<sup>89</sup>.

A continuación, se hace foco en el accionar del Poder Judicial en Villa 15, con el fin de poder comprender las características de la intervención de dicho actor en los conflictos urbanos del barrio.

## **5.2 Un elefante ocupa mucho espacio. Conflictos urbano-ambientales, la causa judicial del Elefante Blanco y las manzanas aledañas.**

El edificio denominado Elefante Blanco, ubicado en la manzana 27 bis, surge inicialmente como un proyecto de Hospital especializado en tuberculosis, constituyéndose con el paso de los años en un símbolo de abandono del barrio. Su construcción se ha desarrollado en distintas etapas desde el año 1935 hasta su suspensión definitiva en 1955. A la vez, desde 1952, de manera interrumpida han funcionado en la Planta Baja, un Centro de Salud, CESAC y salita ambulatoria y diversas actividades sociales, culturales, deportivas, etc.

---

<sup>89</sup> Cita obtenida de <http://www.jus.gob.ar/accesoalajusticia/comunicacion/novedades/2014/2014/10/07/caj-villa-15.aspx> el día 12/01/2017.

## Imagen 52: Elefante Blanco, Villa 15.



Ph. Berenice Rubio

El edificio comienza a habitarse en 1980, a partir de la instalación de dos familias que tenían a su cargo la tarea de cuidar el Centro de Salud, ubicado en dicho edificio. Recién en 1990, mediante un proceso paulatino de ocupación y compra/venta, se produce el poblamiento a gran escala del edificio (Malena Victoria Ferreira, 2016).

La ocupación del Elefante Blanco presenta problemáticas complejas, las cuales pueden agruparse en tres dimensiones: la dominial, la habitacional y la ambiental (Lorences, 2016). La problemática dominial, se ha vinculado históricamente a la responsabilidad jurisdiccional entre Gobierno Nacional (propietario originario) y el Gobierno de la Ciudad (actual propietario). Por otro lado, el problema habitacional, que implica no sólo a los habitantes del edificio (más de cien familias)<sup>90</sup>, sino también a los residentes de las viviendas adosadas (150), que conforman la Manzana 27 bis (Malena Victoria Ferreira, 2016). Por último, la problemática urbano-ambiental, generada a partir de la ausencia de servicios, la acumulación de basura en los subsuelos (que van desde desechos hogareños hasta autopartes, muebles, etc.), la existencia de plagas, contaminación del agua, etc.

### ***Amparo estratégico, colectivo y estructural.***

---

<sup>90</sup> Según un Censo realizado por el Gobierno en 2014.

El caso del Elefante Blanco toma visibilidad luego del incendio sucedido en 2005, a partir del cual, varios entrevistados identifican el inicio de un proceso de organización vinculado al problema de la vivienda.

*“Y arranqué a luchar por una vivienda digna para la gente incendiada y para nosotros también. (...) en ese momento fui a la Legislatura porteña, en donde presencié un debate, integrado por gente del gobierno, en ese momento era la Presidencia de Néstor. Se hizo una reunión en donde estábamos todos los de las villas y fue ahí en donde nadie sabía lo que pasaba acá, en el Elefante Blanco. Fue ahí entonces en donde levanté la mano y les dije soy del Elefante Blanco, hubo un incendio en la parte de la morgue del Elefante y ahí vivimos 36 familias. Se me quedaron todos mirándome. Había gente importante del gobierno” (Graciela L. en la Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Bs.As, 2016)*

En 2012, se produce otro incendio que reactiva la demanda de los habitantes, logrando generar una mesa de diálogo, coordinada por el IVC, con participación del Ministerio de Desarrollo Social, la UGIS y la Dirección General Guardia de Auxilio y Emergencias. Luego de ello, el IVC presenta un proyecto -que nunca se efectivizó- de relocalización, donde se comprometía a aportar un terreno y los fondos necesarios para la construcción de viviendas para las familias residentes en el edificio y alrededores (Malena Victoria Ferreira, 2016; Lorences, 2016).

Preocupados por las condiciones habitacionales, un grupo de vecinos acerca sus reclamos a una oficina descentralizada del Poder Judicial (de la Asesoría Pública Tutelar) y a la Defensoría del Pueblo, con quienes tenían relación desde el incendio sucedido en 2005. En respuesta, en primer lugar, El Ministerio Público de la Defensa y el Ministerio Público Tutelar instaron a distintas instituciones del GCBA (Ministerio de Desarrollo Social, UGIS, IVC, CBAS)<sup>91</sup> a que informaran sobre la situación edilicia, sanitaria, social y habitacional del Elefante Blanco. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo inicia una serie de visitas al edificio e informes técnicos, elementos que serán utilizados luego en el litigio<sup>92</sup> (Royo, 2016).

En diciembre de 2013, se inicia un amparo contra el GCBA<sup>93</sup>, *“(...) para que, a través del Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Hábitat e Inclusión, Unidad de Gestión de Intervención Social, Instituto de Vivienda de la Ciudad y la totalidad de organismos que resulten competentes cesen en su omisión de garantizar el derecho a la salud integral de las personas*

---

<sup>91</sup> Se los instaba a realizar un censo en pos de determinar la cantidad de familias que allí residían, a la UGIS de llevar a cabo las distintas medidas necesarias para eliminar las plagas, y se pidió un informe a la Guardia de Auxilio sobre la situación edilicia el cual informo que más allá del deterioro el edificio era habitable. A su vez, el CESAC informó los múltiples riegos de salud que poseía la población -diarreas crónicas, enfermedades respiratorias, etc. A la UGIS y a Espacio Público se les solicitó que garanticen la recolección de residuos. Todo lo anterior se complementó con informes de arquitectos, trabajadores sociales y otros especialistas.

<sup>92</sup> Actuación Administrativa N° 5022/11 que tiene como resultado la Resolución N°2332/12, utilizada posteriormente en el litigio.

<sup>93</sup> Con representación de la Defensoría de Primera Instancia en lo CAYT (Contencioso, Administrativo y Tributario) N° 5, del Ministerio Público de la Defensa, cuyo defensor es Dr. Ramiro Dos Santos Freire.

que habitan en el complejo ex Centro de Salud Mataderos, que incluye el edificio conocido como *Elefante Blanco* (...)<sup>94</sup>. La medida es llevada a cabo con el objetivo de visibilizar la situación urbano-ambiental y obtener una orden judicial que permitiera mejorar la higiene y limpieza del edificio, garantizar la provisión de agua, el sistema cloacal y la recolección de residuos correspondiente, acompañado por el desarrollo de un plan comunitario y la participación de los residentes (Ferreira, 2016; Ruíz Conti y Dos Santos Freire, 2016).

A partir de lo anterior, podemos reconocer que el Poder Judicial entra en diálogo con el poder legislativo a partir del reconocimiento de una falta de este último, y lo insta a llevar a cabo medidas que impliquen una resolución del problema. En este sentido, la resolución del conflicto implica un traslado de la arena judicial hacia la arena de la política pública, la cual posee otras lógicas y modos de acción.

Por otro lado, el amparo desarrollado posee tres características. En primer lugar, el litigio es considerado de carácter estructural ya que se trata de derechos vulnerados para un grupo de personas *“tradicionalmente marginadas (...), víctimas de carencias estructurales”* (Ruíz Conti y Dos Santos Freire, 2016b, p72) En segundo lugar, se resalta el carácter colectivo de la demanda, basado en la caracterización de que la contaminación del edificio implicaba al conjunto de los habitantes y, por lo tanto, su resolución debía contemplar a toda población (Ruíz Conti, Dos Santos Freire, 2016b). Por último, el amparo es concebido de modo estratégico ya que, si bien la problemática habitacional podría haber sido un elemento aglutinador de la demanda, los abogados eligieron centrarse estratégicamente en la problemática de la salud y el ambiente, al igual que en la Causa Mendoza, tomando como antecedente respuestas estatales no favorables vinculadas al derecho de la vivienda y el hábitat. Asimismo, basándose en antecedentes de fallos judiciales incumplidos, no se apuntó a un gran litigio (por ejemplo, que contemple a toda la Villa 15), sino que se concentró en la exigencia de derechos concretos que puedan ser garantizados a partir de acciones específicas a cargo del GCBA, canalizadas mediante las estructuras estatales existentes (Royo, 2016).

Al mismo tiempo, se buscó generar un proceso judicial inclusivo, donde se promovió la participación de los habitantes, a partir de la incorporación de las voces de los afectados a los tribunales. De este forma, se ha logrado que las percepciones de los habitantes sean tenidas en cuenta en las decisiones judiciales, promoviendo debates abiertos entre las partes, realizando visitas judiciales al complejo y a partir de la realización de una audiencia judicial con

---

94 Fragmento de la acción de amparo en defensa de derechos colectivos. Defensoría de Primera Instancia cayt n° 5 MPD CABA, obtenido de la Revista Institucional de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016) “El Caso Serra y la vida en el Elefante Blanco. No es sólo el edificio, son las personas”. Año 6, Número 8.

representantes del barrio (Septiembre 2014) (Ruíz Conti y Dos Santos Freire, 2016b). En este sentido, podríamos afirmar que, desde la lógica del Poder Judicial, se intentó desarrollar una *participación real*, a partir de la legitimación de la voz de los habitantes y la incorporación de los mismos al proceso judicial, tratando de que sus visiones sean tenidas en cuenta en las diversas decisiones. A la vez, a lo largo del proceso se buscó ubicar a los habitantes en un rol activo, considerándolos como *protagonistas*.

*“La Defensa Pública acompaña, asesora, patrocina, pero el verdadero protagonismo corresponde al colectivo de los vecinos, que se reconocen y asumen como el real sujeto de derecho. De esta manera, se busca cumplir con la misión de dar voz a los que no tienen voz, de expandir la cultura de los derechos, de permitir que las necesidades que sufren los sectores postergados se articulen jurídicamente como demandas de reconocimiento y exigibilidad de derechos.”*(Ruíz Conti y Dos Santos Freire, 2016b, p.63)

De esto modo, retomando Azuela, (2014) podríamos afirmar que en este caso, se evidencia un nuevo discurso jurídico, donde los tribunales son concebidos como un terreno de resolución de conflictos sociales, que promuevan como desenlace acciones estatales transformadoras de las condiciones de vida de la población.

Hasta aquí, mediante el análisis del conflicto urbano-ambiental del Elefante Blanco, hemos reconstruido los lineamientos principales de la intervención judicial. A continuación, identificamos la *productividad social y política* que tuvo el ingreso de este conflicto al ingresar a la arena judicial (Azuela y Cosacov, 2013). En este sentido, tratamos de dar cuenta de las respuestas que han brindado los distintos organismos competentes ante el fallo positivo a favor de los habitantes, y cómo a partir de ello dialogan las lógicas de lo jurídico y la intervención pública.

### ***Respuestas desobedientes. Las acciones estatales en respuesta al fallo judicial.***

En consecuencia, con la judicialización del conflicto del Elefante Blanco, en diciembre de 2013 la jueza Elena Liberatori<sup>95</sup>, le ordena al GCBA, mediante una medida cautelar el saneamiento del edificio<sup>96</sup>, lo cual implicaba, por un lado, reconocer al Estado como responsable por la desatención del problema, y que tanto el IVC como la SECHI debían desarrollar acciones para solucionarlo. Sin embargo, en las entrevistas realizadas a ambas instituciones no se reconocen como organismos competentes, y esta responsabilidad es adjudicada a Desarrollo Social.

---

<sup>95</sup> El Juzgado en lo CAyT N° 4.

<sup>96</sup> Es decir, la limpieza de: los tanques de agua, el basural de los subsuelos, de los volquetes, tareas de fumigación y desratización en forma periódica, la provisión de agua potable y el cerramiento de ventanas.

Si bien El GCBA ha realizado algunas obras puntuales - colocación de barreras físicas y se mejoró la recolección de residuos-, dando cuenta de lo dictaminado por la cautelar, los requerimientos más importantes -provisión de agua y la limpieza del subsuelo- no se han llevado a cabo (Ruíz Conti y Dos Santos Freire, 2016b). En este sentido, si bien la orden judicial exigía que las instituciones estatales garanticen las condiciones de habitabilidad para quienes allí residían, el Gobierno de la ciudad asume una actitud expulsiva. Mediante el Ministerio de Desarrollo Social, entre 2014 y 2015, promueve el abandono del Elefante Blanco a través del otorgamiento de subsidios<sup>97</sup>(Ferreira y Piñeiro, 2016).

El modo de asignación de subsidios -otorgados mediante el Programa de Atención a Familias en Situación de Calle (PAFSC)- en este caso, presentó dos elementos excepcionales: en primer lugar, varios integrantes de una misma familia podían percibir el beneficio aumentando el monto final a cobrar, y, a la vez, los habitantes debían buscar una vivienda para comprar<sup>98</sup>, cuando en general el subsidio se utiliza para alquilar (Ferreira y Piñeiro, 2016). Una vez que las familias abandonaban el edificio, las viviendas eran demolidas intensificando los problemas ambientales y edilicios existentes.

*“Está vacío, la última vez que fuimos estaba vacío. Incluso reubicaron a todas las familias, quedaban diez familias, después quedaban 3, después quedaba 1, los Carreño que fueron los últimos que se fueron. Todos les tiraban 20 lucas, a otro 50, a otro 100. Uno se compró un auto, otro un rancho enfrente, otro se fue a alquilar, otro se fue a provincia y zafo...no hubo seguimiento de nada. De hecho, cuando vuelven a haber esas tomas, por lo general son esas familias que compraron ahí en los alrededores, en la 27 bis.”* (Trabajador/a territorial, Ministerio de Desarrollo Social Plan AHI, 2016).

El proceso de abandono del edificio del Elefante Blanco posee diversas irregularidades. En primer lugar, el desalojo y la relocalización de las familias no estuvo determinado por la medida cautelar de diciembre de 2013, ni en la audiencia de 2014. Según lo ordenado por la justicia, el GCBA tenía la obligación de proceder con el mejoramiento de la situación socioambiental. Sin embargo optó por avanzar en el desalojo de las familias, utilizando la sentencia judicial y el “teórico desalojo inminente” para convencer a los habitantes (Ruíz Conti y Dos Santos Freire, 2016b).

En la resolución final de este conflicto, se pone en evidencia la falta de articulación entre los diversos poderes del Estado. Desde la arena judicial se define la resolución del conflicto

---

<sup>97</sup> En 2013 se registra el primer otorgamiento de subsidio, a una vecina referente. En 2014, luego del inicio del reclamo judicial, comienza una etapa de abrupto descenso de la población. En 2015, la cantidad de habitantes había pasado a sólo 25.

<sup>98</sup> Para efectivizar la compra los habitantes debían presentar la documentación de la propiedad (en caso de ser una transacción formal) o constancia de la comisión vecinal para viviendas ubicadas en Villa 15

exigiendo a las instituciones del ejecutivo que asuman un nuevo modo de intervención. En ese pasaje, se ponen en tensión las lógicas y modos de resolución del conflicto de la arena judicial con las propias lógicas de la política pública. Si bien, en el ámbito judicial el conflicto parece resoluble, al ingresar a la arena política el modo de resolución se reconvierte. Por último, se evidencia la inexistencia de canales de diálogo entre el Poder Judicial y ejecutivo, que permitiesen que una resolución sancionada judicialmente pueda efectivizarse y llevarse a la práctica mediante acciones de gobierno.

En el proceso de resolución del conflicto mediante el desalojo, nuevamente la acción del Gobierno de la Ciudad evidencia una individualización del conflicto, desconociendo los deseos de los habitantes y el carácter colectivo del problema, que había sido reconocido desde el ámbito judicial. La individualización del conflicto se llevó a cabo a partir de negociaciones individuales desarticulando las negociaciones colectivas, en las que los habitantes poseen mayor capacidad de disputa. Asimismo, la individualización del conflicto habilita una redefinición de los afectados, en la que las familias que vivían en las viviendas adosadas al edificio principal y las familias residentes en el Elefante Blanco no censadas en el año 2012<sup>99</sup> fueron excluidas (Ruíz Conti y Dos Santos Freire, 2016b).

Por otro lado, la acción estatal que promueve el desalojo se desarrolla con un grado muy alto de informalidad, es decir, sin ningún programa, política, procedimiento público, decreto que la respalde, censo oficial o registro de destinatarios, ni canales de diálogo formales. Esto produce un clima de desinformación por parte de los habitantes que, frente al desconcierto, facilita las negociaciones individuales y el modo de resolución promovido por el gobierno (Ruíz Conti y Dos Santos Freire, 2016b). Una vez más, observamos la inexistencia de proyectos de largo plazo que involucren la planificación de intervenciones que trasciendan las soluciones urgentes.

En síntesis, retomando a Ferreira y Piñeiro (2016) el procedimiento llevado a cabo por el GCBA puede ser definido como un *desalojo* (existieron procedimientos intencionados y recursos para que el edificio sea deshabitado) *silencioso* (por la desinformación en las ofertas promovidas y por la invisibilización pública del fenómeno) y *negociado* (ya que no fue una medida impuesta, sino un proceso de búsqueda de consensos y acuerdos individuales).

Para finalizar, retomamos algunas algunas de las consecuencias del proceso de judicialización del conflicto del Elefante Blanco para identificar el *carácter productivo* de las intervenciones judiciales. En primer lugar, se logró el reconocimiento de una problemática desatendida por décadas y el señalamiento del Estado como responsable. Si bien el gobierno pese a la sentencia judicial no ha desarrollado políticas tendientes a mejorar las condiciones

---

<sup>99</sup> Censo realizado luego del incendio, con el fin de registrar los daños de dicho suceso.

socioambientales, es posible identificar un conjunto de efectos positivos ligados al proceso judicial. Por un lado, los elementos novedosos de la estrategia judicial (la priorización de la demanda ambiental en términos estratégicos, el carácter colectivo de la demanda, la circunscripción a una problemática específica con el propósito de sentar un precedente que habilite políticas públicas de urbanización a nivel barrial) podrían ser replicados en otros casos. Por el otro, a partir del proceso judicial, lo que inicialmente se presenta como una demanda, logra ser reconocido como un derecho que exige ser garantizado por el Estado, reconociéndolo como único responsable. Por último, se genera un proceso de empoderamiento por parte de los sujetos implicados, a partir del modo en que se incorpora a las poblaciones en el proceso judicial y de la promoción de un proceso de *participación real*. El tránsito por la experiencia judicial produce una transformación de los repertorios de lucha, promoviendo el auto-reconocimiento como sujetos de derecho, incorporando nuevas herramientas de demanda y configurando nuevas alianzas con actores judiciales. Los habitantes han transitado la experiencia de pensarse como colectivo, promovido por la acción de los actores judiciales de las Defensorías, sin embargo, este proceso fue desalentado por medio de las lógicas de acción del Gobierno en el territorio. Si bien, este tipo de fallos resulta progresivo en tanto genera efectos productivos/positivos, estos quedan circunscriptos a *acciones declarativas* sin capacidad de materializarse en políticas públicas que impliquen transformaciones materiales en las condiciones de vida de la población (Arcidiacono y Gamallo, 2011).

### **5.3 Intervención judicial en Nuevos Asentamientos Urbanos. El caso de las “tomas de tierras” en Villa 15.**

Entre el año 2007 y 2010, se realizan cuatro tomas de tierras, en terrenos ubicados en los límites de Villa 15, tres de ellas exitosas y una desalojada. Surgen a partir de la toma de tierra vacante por *capitalistas de la villa*, que realizan la misma operatoria en distintos terrenos del barrio: toman, subdividen y luego venden a vecinos que realmente poseen la necesidad de habitar.

*“Antiguamente era más espontáneo, después paso a paso fue armándose como una cultura, actores específicos que tienen el know how (saber cómo), y después una mezcla. En este caso, seguro que había un negocio y trabajo con la policía, porque estaban asociados. Y después siempre se mete gente pobre en el medio, en una lucha extraña entre los capitalistas de la toma (los que ponen plata para que se haga, los que le pagan a la gente para que se tome) y en el medio se mete gente necesitada”* (Santiago, padre de la parroquia barrial, 2016)

El proceso de toma de terrenos desocupados pone en juego dos lógicas distintas. En primer lugar, la de la ganancia que opera guiada por la búsqueda del lucro, expresada en el accionar de los *capitalistas de la villa*. Por otro lado, la de la necesidad, encarnada por los habitantes que, ante la búsqueda de una vivienda estable, acceden a pagar por terrenos que otros han tomado recientemente. En este sentido, el derecho de propiedad en la villa parece estar determinado por la temporalidad de la llegada a un terreno. La inestabilidad e informalidad del acceso a la tierra y la vivienda, y luego del dominio de la misma, desencadena un proceso obligatorio de resistencia por parte de los residentes, y de intento de desalojo por parte del Estado, mediante sus instituciones de justicia, y/o los dueños originarios de las tierras.

En este sentido, cada una de las tres tomas ha tenido que transitar un proceso de lucha ante la posibilidad de un desalojo. Los habitantes, han debido buscar asesoramiento legal, conformaron instancias organizativas que les permitan desplegar una acción conjunta y se han vinculado con algunas instituciones estatales nacionales, elementos que han sido claves para la resolución del conflicto.

A diferencia de lo sucedido en el caso del Elefante Blanco, donde los habitantes inician la acción judicial, en este caso, el proceso comienza cuando los residentes de la primera toma (San Pablo) sobre tierras de propiedad estatal<sup>100</sup>, fueron notificados mediante una cedula de desalojo que los intimaba a abandonar sus viviendas. Luego de recibir dicha notificación, comienzan a buscar una respuesta dirigiéndose a diversos organismos del Estado. Los organismos del Poder Judicial (tribunales de Comodoro Py) con los que toman contacto los habitantes, lejos de buscar garantizar el derecho a la vivienda, operan de forma contraria, individualizando la situación y buscando que las familias por su cuenta desalojen el predio, al igual que han hecho las instituciones del Gobierno de la Ciudad en el caso del Elefante Blanco.

Ante la falta de soluciones compatibles con sus deseos y necesidades por parte de las instituciones de gobierno a las que han recurrido, los habitantes deciden buscar asesoramiento legal de manera independiente. De esta forma se ponen en contacto con el Centro para una Justicia Igualitaria y Popular-CEJIP-, que funciona desde el 2008 en la capilla de Ciudad Oculta.

*“Y a los meses de estar ahí, estábamos un día saliendo, íbamos los sábados de dos a cuatro, y nos agarra una vecina con una cedula, que no entendían bien, pero que ellos vivían afuera de la oculta, pegaditos. La cedula claramente era la cedula de desalojo penal, estaban imputados por el delito de usurpación, tramitada en el juzgado de Rafecas. Fuimos a ver la causa, pedimos copia, la estudiamos a fondo, estaban bastante al horno”* (Amina, integrante CEJIP, 2016).

---

<sup>100</sup> El barrio se construye sobre terrenos designado para la extensión de Av. Argentina. y, por lo tanto, era propiedad estatal del Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE).

En el caso anteriormente analizado del Elefante Blanco, los habitantes acompañados por instituciones de justicia descentralizadas judicializaron un conflicto con el fin de obtener una solución a su problemática habitacional, actuando, podríamos decir, de modo *ofensivo*. En el caso de las tomas de tierra, el Estado inicia la acción judicial y los habitantes, acompañados por abogados independientes, deben desarrollar una acción *defensiva*. En este sentido, vemos como los actores sociales establecen diálogos con el Estado mediante dos modalidades distintas. Retomando a Arcidiacono y Gamallo (2011), la movilización legal puede estar dirigida *desde arriba* -desde los tribunales y cortes-, como es en el caso de las tomas de tierra, o *desde abajo* -mediante la movilización de los grupos sociales, como sucede con la problemática del Elefante Blanco. Podemos suponer que cuando las acciones que surgen *desde arriba* atentan contra algún derecho social, producen *respuestas defensivas* por parte de los afectados. Mientras que, aquellas que surgen *desde abajo*, desarrollan un carácter *ofensivo*, tratando de convertir una demanda en derecho. No obstante, ambos tipos de acciones, más allá de su origen, a partir del pasaje por la arena judicial portan la capacidad de generar cierta *productividad*.

En el caso de las tres tomas de tierras analizadas, cada una posee sus particularidades legales que influyen en el desarrollo del proceso. En el caso del barrio San Pablo, la primera de las tomas, los habitantes a partir de una intimación de la justicia se contactan con abogados privados que brindan asesoramiento de modo gratuito (CEJIP), apelan la sentencia y llevan el conflicto a la Cámara de apelación correspondiente. A la vez, comienzan a tejer relaciones políticas que operan como respaldo y acompañamiento del proceso de resistencia, con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y con la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat<sup>101</sup>. De este modo, el proceso de disputa legal, acompañado por el involucramiento de estos organismos, generó las condiciones de presión necesarias para que la Cámara de apelación, reconociera que, si bien el desalojo era correcto, el Estado no podía avanzar sin garantizar una solución habitacional para los habitantes. En este sentido, una vez más, observamos cómo una demanda de vivienda al ingresar al terreno judicial es reconocida y legitimada. Aquí, el reconocimiento del problema ha producido efectos materiales, ya que, ante la ausencia de respuesta de las instituciones del Poder Ejecutivo, las familias aun hoy residen en dichos terrenos. A su vez, se evidencian efectos simbólicos, debido al reconocimiento de una demanda y su transformación en derecho.

Al igual que en el caso del Elefante Blanco, el GCBA buscó solucionar el problema por vías alternativas a las sentenciadas por el ámbito judicial. El gobierno, promovió que las familias

---

<sup>101</sup> El secretario (R. Pascolini) y el subsecretario (G. Marzoni) de la secretaria acompañaron dicho proceso, brindando reuniones y seguimientos del caso.

desalojen el predio por su propia voluntad, a partir del ofrecimiento de subsidios habitacionales, procurando desactivar el proceso de organización. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, fruto de la organización existente y de la cohesión de los vecinos ello no fue posible.

Este caso, al igual que el del Elefante Blanco, evidencian que, si bien las sentencias judiciales responsabilizan a diferentes organismos del Poder Ejecutivo como garantes de la mejora de las condiciones habitacionales, esta responsabilidad no logra ser asumida y efectivizada mediante acciones concretas debido a la inexistencia de políticas públicas, programas o instituciones que lo permitan. Esta carencia no es revertida por el Estado que, ya sea por voluntad o inacción, no crea nuevas herramientas que permitan garantizar las soluciones sentenciadas.

Por otro lado, en el caso de la segunda toma de tierras, San Cayetano, realizada en 2009, debido a que la propiedad de la tierra era privada, el proceso presentó algunas diferencias. Centralmente, al poco tiempo de realizarse la toma, el proceso judicial es iniciado por los dueños del terreno y no por el Estado. Pese a dicha diferencia, el proceso tiene un desarrollo y desenlace similar al anterior. En primer lugar, el proceso judicial se desarrolla mediante el acompañamiento de los mismos abogados que en la primera toma (CEJIP) y en este sentido, se busca una resolución similar, evidenciando la articulación y acumulación de las experiencias de organización y resistencia. Nuevamente, se desarrolla una estrategia judicial, cuyo desenlace sentencia el desalojo, pero con la contrapartida de que el Estado brinde una real solución habitacional. En este caso, también, ante la inacción estatal, los habitantes siguen residiendo allí.

Por último, la tercera de las tomas realizadas, Santa Lucía, se da en simultáneo a la toma del terreno del Club Albariños -el cual es desalojado- y a la toma del Parque Indoamericano. Este terreno, también de propiedad privada, es el de mayor extensión y densidad poblacional (350 familias) de las tres tomas analizadas. El proceso judicial, al igual que en los casos anteriores, estuvo a cargo de los abogados de CEJIP, sin embargo, a diferencia de las otras dos tomas el proceso sigue abierto, con una orden de desalojo vigente. Actualmente los tres barrios se observan como consolidados, con construcciones de hasta tres pisos, por lo que, avanzar en un proceso de desalojo sería muy costoso-en términos materiales y políticos-.

En síntesis, en los tres casos, el acompañamiento de los abogados y el aporte de su saber técnico, sumado a la articulación con otros actores políticos, fueron esenciales en el desenlace del problema. Se confirma que el aporte técnico, brindado por el Ministerio Público de la Defensa en el caso del Elefante Blanco o por organizaciones de la sociedad civil como en el caso de las tomas de tierra (CEJIP), es fundamental para el desarrollo de este tipo de demandas con resultados positivos para los habitantes de los barrios.

A su vez, pensando en la *productividad* del ingreso de un conflicto a la arena judicial, podemos distinguir algunos efectos directos e indirectos. En primer lugar, luego de varios años de realizadas las tomas, las familias siguen viviendo en estos barrios (San Pablo, San Cayetano, Santa Lucía) sin presiones de desalojo. Como segundo elemento positivo, en el ámbito judicial se ha reconocido el derecho a la vivienda de estas poblaciones, no así el derecho a residir en dichos territorios. Nuevamente, al igual que en el caso del Elefante Blanco, la justicia ubica a las instituciones del Poder Ejecutivo del Estado como garante de derechos sociales y lo insta a brindar soluciones. Sin embargo, el traspaso del conflicto de la arena judicial al Poder Ejecutivo, es decir el desarrollo de acciones y el despliegue de política pública, no logra concretizar lo dictaminado por la justicia.

A la vez, otro efecto positivo del tránsito por la demanda judicial es que, al igual que en el Elefante Blanco, los habitantes se vieron forzados a iniciar un proceso de organización, necesario para resistir el desalojo. Este proceso, ha conllevado la construcción de un nuevo sujeto colectivo, que logró superar las individuales de cada familia, pese a las acciones individualizantes desarrollados por el Estado. En el caso de las tomas, el proceso organizativo fue exitoso, permitiendo generar estructuras que perduraron en el tiempo. Se generó un proceso de empoderamiento que se concretizó en la elección de delegados y el surgimiento de asambleas de los tres barrios, que luego del conflicto por los desalojos se han aglutinado en torno a problemas puntuales como la ausencia de suministro eléctrico, la realización de tendido de determinados servicios, etc.

A su vez, la experiencia de judicialización de las tomas permitió por parte de los habitantes el reconocimiento de la justicia en tanto espacio de disputa y garantía de derechos. Asimismo, le han otorgado a estos organismos del Poder Judicial territorializados, un rol de intermediarios entre el barrio y las instituciones del Poder Ejecutivo.

El análisis de dos conflictos judicializados vinculados con el territorio bajo estudio nos ha permitido a lo largo de este capítulo, identificar diversos modos de accionar de la justicia. En primer lugar, no es posible pensar el Poder Judicial en tanto ente homogéneo, sino que existen en su interior tensiones y diversas lógicas de promoción de la justicia en sus distintos niveles. Es decir, el mismo Estado que puede iniciar una acción judicial imputando un delito -mediante el Ministerio Público Fiscal-, a su vez, posee ciertas instituciones, las Defensorías dependientes del Ministerio Público de la Defensa, que ponen a disposición abogados del Estado para que garanticen la defensa del acusado. Las Defensorías a su vez, poseen sus propios lineamientos que en algunos casos entran en tensión con otros organismos del propio Poder Judicial.

En los dos casos analizados, registramos dos tipos de accionar que se construyen a partir de la articulación de los afectados y el ámbito judicial. Un primer tipo de acción, en este caso evidenciada en el conflicto del Elefante Blanco, impulsada por los actores sociales afectados, es decir, *desde abajo*, acompañados por instituciones descentralizadas y territorializadas del Poder Judicial. Este accionar traslada una demanda política y social al ámbito judicial, desarrollando una acción que hemos definido como *ofensiva*, la cual busca el reconocimiento de determinada demanda y su reconversión en derecho. Lo cual, a su vez, tiene como consecuencia el reconocimiento del Estado como principal responsable y la intimación a determinadas instituciones de gobierno a realizar acciones concretas que permitan esbozar una solución.

Por otro lado, visibilizamos aquellas acciones iniciadas *desde arriba*, es decir desde tribunales o cortes, que, en el caso analizado -las tomas de tierra-, a partir de una acción judicial ponen en riesgo la garantía de un derecho social. En respuesta, los afectados desarrollan una acción *defensiva*, en este caso apoyados en abogados de una organización de la sociedad civil.

En ambos casos, el acceso a la justicia es una de las herramientas con las que cuentan los actores sociales para exigir soluciones a sus problemas. A la vez, el Poder Judicial opera como intermediario entre los afectados y el Poder Ejecutivo o legislativo, quien debería garantizar sus derechos. El vínculo entre los poderes del Estado atraviesa distintas tensiones, propias de las diferentes lógicas y modos de actuar de cada uno. El Poder Judicial interviene de modo *declarativo* para solucionar determinados conflictos, en estos casos, exigiéndole a las instituciones del Poder Ejecutivo que actúen de determinada manera. En el traspaso de la resolución del conflicto de la arena judicial a la de la acción estatal, las instituciones presentan grandes limitaciones para efectivizar lo dictaminado. Se evidencia que la lógica de la política pública requiere de otros tiempos, voluntades políticas, determinada estructura, existencia de ciertos programas y formas de canalizar lo determinado por el ámbito judicial, que impiden su efectivización.

Por último, el proceso judicial, en estos casos, ubica a los habitantes de los barrios en un lugar de *protagonistas*, incluyéndolos en diversas etapas del proceso, promoviendo una *participación real*, a partir de la legitimación de sus voces, el reconocimiento de sus demandas y propuestas de soluciones, y generando estructuras organizativas que perduran en el tiempo.

## **A modo de cierre**

A lo largo de este trabajo hemos reflexionado sobre los distintos discursos construidos y acciones desarrolladas por las diversas instituciones estatales que han intervenido en Villa 15-Ciudad Oculta sobre la problemática de urbanización durante el periodo (2007-2015).

Para analizar la delimitación de la problemática de urbanización y el entramado de actores que participa y ha participado en su definición, fue necesario reconstruir el proceso de construcción histórico del territorio bajo estudio. Como hemos visto, este proceso se ha configurado a partir de la acción de sus habitantes, del mercado y del Estado, La intervención estatal ha tenido un rol central en el desarrollo urbano de Villa 15, así como de la Comuna 8 y el barrio de Villa Lugano, configurando un territorio con fuertes desigualdades sociales y urbanas en relación con el resto de la ciudad. Como hemos mencionado, partimos del supuesto de que en la CABA se evidencian procesos de segregación que tienden a concentrar residencialmente poblaciones con similares características, acompañado por un proceso de distribución desigual de los beneficios de la ciudad (bienes, equipamientos y servicios, relación con la centralidad, movilidad, entre otros). En este sentido, hemos identificado que Villa 15 presenta elementos que permiten considerarlo como un barrio segregado en relación a su territorio más próximo, el barrio de Villa Lugano y al resto de la ciudad. Esta segregación se evidencia tanto en sus dimensiones sociales -concentración de poblaciones con características de pobreza- así como, en sus dimensiones geográficas -la informalidad de las viviendas y el hábitat, en tanto expresión de las desigualdades sociales, y la existencia de bordes físicos y simbólicos que limitan la articulación con el resto del territorio-. Lo anterior, genera ciertas dinámicas que caracterizan al barrio y que promueven o profundizan procesos de encapsulación. Entre ellas podemos identificar determinados códigos barriales, lógicas particulares de circulación por la vía pública o la emergencia y consolidación de un mercado informal interno. Es decir, la desigualdad con el entorno, la existencia de barreras físicas y simbólicas, y las propias dinámicas barriales generadas, permiten que los habitantes elijan satisfacer gran parte de sus necesidades cotidianas dentro de los límites del barrio, reforzando la tendencia al aislamiento.

La problemática de la urbanización de Villa 15, lejos de presentarse como una definición reciente, se remonta hacia atrás en el tiempo. En este sentido, las intervenciones estatales aquí estudiadas, implementadas entre el 2007 y 2015, se insertan en una larga historia de políticas públicas que no han logrado revertir los procesos de segregación existentes. A lo largo de este trabajo, buscamos identificar y definir las intervenciones más recientes sobre el territorio, reconstruyendo de qué forma los actores intervinientes han redefinido esta problemática y si sus modos de acción han procurado revertir aquellos problemas sociales y habitacionales vigentes.

En este sentido, la investigación se ha propuesto realizar una caracterización de las intervenciones realizadas por los diversos actores sobre el territorio, analizando los vínculos existentes entre los objetivos que guiaron tales intervenciones y las acciones concretas desarrolladas. Asimismo, el análisis ha permitido reconstruir las diversas concepciones que los actores han desarrollado sobre la problemática y su definición. En este sentido, pudimos identificar una multiplicidad de sentidos asignados al concepto de urbanización, muchas veces incluso, al interior de un mismo organismo estatal.

Se ha prestado especial atención a los tipos de abordajes que han propuesto estas intervenciones, procurando identificar si éstas han sido parte de un plan integral que considere la problemática en un sentido complejo, persiguiendo el objetivo de revertir las condiciones de segregación y aislamiento del barrio. Por último, en el análisis de los modos de intervenir en el territorio para cada uno de los actores estatales, indagamos acerca del rol asignado a los propios habitantes del barrio y sus organizaciones territoriales. En este sentido, nos hemos preguntado si los proyectos de intervención han reconocido las estructuras sociales preexistentes del barrio y si éstas han sido incorporadas en las diferentes etapas del desarrollo de la política mediante mecanismos de participación.

El análisis se ha organizado en función de los diversos actores que han intervenido en el territorio, persiguiendo el objetivo de la urbanización de Villa 15 entre los años 2007 y 2015. Si bien estas intervenciones permiten establecer notables diferencias entre los modos de accionar sobre un problema determinado entre los tres actores estatales aquí estudiados, el período bajo análisis parece inaugurar un nuevo ciclo que presenta características particulares para la intervención estatal sobre esta problemática. Estas características pueden resumirse en tres ejes: la territorialización de la política, la falta de diálogo y articulación entre las instituciones del Gobierno Nacional y del Ciudad y, por último, la individualización de los conflictos.

### ***Elementos comunes. Las características del periodo de análisis***

La selección del periodo de análisis se vincula con el comienzo de la gestión macrista en la Ciudad de Bs.As. Dicho periodo se caracteriza, por el desarrollo de un nuevo modelo de gestión con elementos distintivos vinculados a la política en villas, que se consolidan luego del 2011. El cambio de signo político en la ciudad configuró un nuevo entramado actoral, con nuevos modos de relacionarse entre los organismos estatales, donde se pueden identificar características distintivas de dicho periodo.

En primer lugar, evidenciamos la existencia de tensiones y desarticulación entre los diferentes actores estatales que intervienen en Villa 15 que, si bien no es un elemento novedoso, se ve fuertemente intensificado debido a la coexistencia de gobiernos de distinto signo político. Por un lado, se observa una fuerte desarticulación entre organismos nacionales e instituciones del Gobierno de la Ciudad, que intervienen sobre problemáticas similares. Agudizando una tendencia preexistente, durante el periodo de análisis las diversas instituciones han buscado desligarse de la responsabilidad de diversos conflictos adjudicándose los a otras esferas del Estado, como sucedió en el caso analizado del desalojo del Elefante Blanco, la urbanización de la villa, la dotación de servicios, etc. A su vez, diversas iniciativas se han visto frenadas por la falta de competencias o dominio de la tierra, elemento que podría haberse solucionando con una mayor articulación y diálogo institucional. De este modo, podemos sostener que la falta de articulación entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad limitó la capacidad de acción de los distintos organismos, imposibilitando el desarrollo de intervenciones que podrían haber abonado a mejorar las condiciones de vida y urbanas del barrio.

Por otro lado, también se ha identificado esta desarticulación entre las diversas instituciones que componen un mismo gobierno. En el caso del Gobierno de la Ciudad, si bien la SECHI ha sido creada con el propósito de articular los diferentes organismos competentes, esta función ha quedado trunca. Esto parece responder al desconocimiento por parte de funcionarios y trabajadores sobre las funciones y obras de los otros organismos locales. En consecuencia, este rol articulador indispensable para desarrollar una política de gran escala e integral no fue desarrollado por ninguna institución del Gobierno de la Ciudad. Por lo tanto, a partir de lo analizado, afirmamos que la gestión macrista entre 2007-2015 configura un entramado institucional complejo y desarticulado, lo cual dificulta el desarrollo de políticas articuladas y consecuentes a con los objetivos propuestos.

En contraposición, el Gobierno Nacional mediante el Plan AHÍ desarrolla diversos espacios de articulación, que han habilitado el dialogo entre los distintos niveles de gobierno - reuniones de ministros, mesas de equipos territoriales y trabajo cotidiano coordinado-. Estas instancias han logrado desarrollar una política articulada, incluso entre distintos Ministerios, y en consecuencia posibilitaron intervenciones bajo una mirada integral y compleja del territorio y sus problemáticas.

Ambos casos -la SECHI y el Plan AHÍ- reflejan dos modos de llevar a cabo la articulación de políticas entre distintas instituciones en el territorio con resultados disimiles. Esta diferencia puede ser atribuible al diseño, o no, de estructuras y espacios institucionales que habiliten el desarrollo de una política articulada.

Por último, vinculado a las relaciones entre distintas instituciones del estado, hemos analizado el tránsito de un conflicto desde la arena judicial al ámbito de la ejecución política, evidenciando la existencia de la desarticulación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. En este sentido, un conflicto (en este caso el Elefante Blanco o las tomas de tierra) ingresa a la arena judicial, en donde se define determina solución en términos declarativos, que a la hora ser ejecutada por los organismos estatales competentes, entra en tensión con las formas institucionales y lógicas de la política pública. Los modos de resolución planteados por la justicia están por fuera de la lógica y alcance judicial. Al salir de los tribunales e ingresar a la arena del Poder Ejecutivo, dichas soluciones son resignificadas en función de la lógica de la intervención pública existente. De este modo, soluciones como la mejora de las condiciones urbano-ambientales del edificio del Elefante Blanco, es reconfigurada en un proceso de desalojo silencioso, donde incluso las instituciones identificadas por la justicia como competentes se desligan de la responsabilidad.

Por otro lado, como elemento distintivo del periodo identificamos la territorialización de la política pública vinculada a la urbanización. Ello se expresa en la descentralización y emplazamiento de oficinas de gobierno en Villa 15 o la existencia de equipos territoriales. Hemos ubicado dicha territorialización en un proceso iniciado luego del conflicto del Parque Indoamericano, a partir del cual el Estado toma conciencia de la creciente problemática habitacional en las villas del Ciudad, y decide comenzar a intervenir con mayor fuerza que en los años anteriores. A partir de allí, se instalan en el territorio oficinas de la SECHI (GCBA), del Plan AHÍ (Ministerios Nacionales) y de programas vinculados con el acceso a la justicia (Ministerio Publico de la Defensa-Poder Judicial). Dicha territorialización se desarrolla en todos los casos, con el fin de establecer un mayor contacto con los habitantes y obtener un mejor conocimiento del territorio, condiciones que aparecen como necesarias para poder realizar las intervenciones propuestas.

Esta territorialización parecería reflejar un cambio de lógica de la política, donde se abandona la verticalidad mediante un acercamiento a los territorios a intervenir buscando generar lazos de confianza, de conocer mejor la problemática de los barrios, *de estar ahí* donde se necesita. Sin embargo, identificamos un doble propósito de la presencia territorial, donde prima la lógica control. Todas las instituciones territorializan su política como herramienta para contener el potencial conflicto social, evidenciado con la toma del Parque Indoamericano y otras tomas de tierras similares que se realizaron en la zona.

Las UTIU de la SECHI, las cuadrillas de la UGIS, las oficinas de la Interministerial en el Albariños (Plan Ahí-Gobierno Nacional), las oficinas descentralizadas de Ministerio Publico

(Poder Judicial), son claros ejemplos de este tipo de políticas que articulan la presencia territorial con la invitación a la participación. Suponemos que esta territorialización de los organismos estatales está vinculada con la toma del indoamericano y la emergencia del problema de la vivienda y el crecimiento de las villas en CABA y la necesidad de los gobiernos de realizar algún tipo de intervención que permita atender la problemática.

Asimismo, este fenómeno de territorialización de la política también se vincula con el proceso por el cual la política desborda sus márgenes y se desplaza a “no lugares de la política”, como podría ser el entorno barrial, que en Argentina tiene lugar a fines de los 90 y principios del 2000 (Tapia, 2008). Emergen nuevas formas de organización de los sectores populares, donde el territorio cobra central importancia como espacio de acción colectiva y de articulación política (Merklen, 2005). Podríamos pensar, que la territorialización de los organismos de gobierno mediante la creación de oficinas descentralizadas en los barrios responde al proceso que se ha dado en la sociedad civil y la necesidad de tejer relaciones con estos actores territorializados.

Por último, como elemento distintivo del periodo, reconocemos una tendencia a la individualización de los conflictos y sus resoluciones. Las problemáticas urbanas emergen de modo colectivo, ya que ninguno de los problemas de los habitantes de Villa 15 refiere a un conflicto individual sino a las características propias de residir en un barrio segregado con fuertes limitaciones sociales, urbanas y ambientales. Sin embargo, los modos de resolución que en general logran efectivizarse buscan ser individuales. Como hemos visto, en este sentido han operado las instituciones del Gobierno de la Ciudad a la hora de llevar a cabo las resoluciones dictadas por el Poder Judicial en los conflictos del Elefante Blanco y las tomas de tierras. En ambos casos, han buscado mediante negociaciones individuales, desarticular la cohesión colectiva, promoviendo el desalojo de cada familia en particular a partir de condiciones disimiles según cada negociación.

El Gobierno Nacional, a su vez, el programa nacional Ayuda Urgente, en sus lineamientos originales proponía el otorgamiento de materiales a familias particulares. Esta tendencia a la individualización de la resolución de los conflictos responde principalmente al individualismo característica de las sociedades neoliberales. Sin embargo, en algunos casos la lógica de la individualización entra en tensión con la territorialización de la política y lógicas colectivas del barrio. Los equipos territoriales de algunas instituciones (Ministerio Publico de la Defensa y el Programa Ayuda Urgente vinculado al Plan AHÍ) en su accionar resignifican la lógica estatal, transformando soluciones individuales en colectivas. Un claro ejemplo de esto, como hemos mencionado, es la reconversión del programa Ayuda Urgente que si bien es planificado para

soluciones de familias individuales en algunos casos fue utilizado para realizar la dotación de servicios de algunas cuadras.

En síntesis, a lo largo del periodo de estudio (2007-2015) encontramos elementos comunes entre los distintos actores estatales en el desarrollo de las políticas implementadas vinculadas a la resolución de los conflictos urbanos. Sin embargo, en el despliegue de las intervenciones estatales hemos reconocido características propias de cada institución, evidenciadas en los discursos y acciones, que nos permiten hablar de lógicas de intervención distintas.

### ***Lo dicho y lo hecho: objetivos e intervenciones***

En los capítulos (3,4 y 5) hemos desarrollado el entramado actoral que interviene en Villa 15 y sus principales características, a partir de una reconstrucción y análisis de los actores intervinientes, sus discursos y acciones concretas. En este sentido hemos abordado los discursos e intervenciones de las instituciones del Gobierno de la Ciudad (SECHI, UGIS, CBAS, IVC), de los programas nacionales aplicados en Villa 15 (Plan AHÍ y Sueños Compartidos) y de las intervenciones vinculadas al Poder Judicial mediante el Ministerio Público de la Defensa. En este sentido, identificamos diversos elementos de análisis para comprender en profundidad las características de las intervenciones realizadas y sus efectos.

En primer lugar, hemos reconstruido los objetivos definidos por los distintos organismos en diálogo con las intervenciones efectivizadas.

### Imagen 53: Actores estatales intervinientes en Villa 15 y objetivos declarados.

Actor	Ambito de actuación	Objetivos
SECHI	Municipal (CABA)	Diseñar y supervisar la implementación de las políticas, estrategias y acciones vinculadas a la regularización y urbanización de las villas, NHT y asentamientos informales
UGIS	Municipal (CABA)	Realizar tareas de mantenimiento y solición de las situaciones de emergencia en las Villas de CABA
CBAS	Municipal (CABA)	Mediante el PROSUR-Habitat es la encargada de realizar intervenciones para la urbanización
IVC	Municipal (CABA)	Mediante el PRIT, integrar a las villas con el resto de la Ciudad
PLAN AHÍ (Min. Seguridad, Salud, Educación, Trabajo, Desarrollo, Defensa, Infraestructura, Comisión Nacional de Tierras)	Nacional	Coordinación de políticas interministeriales que mejoren la calidad de vida de las poblaciones, desde una perspectiva de inserción territorial.
Proyecto Suelos Compartidos-Plan Federal- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Nacional	Ejecutado mediante la Fundación Madres de Plaza de Mayo, desarrollar un proyecto integral, de urbanización , acompañado por un proceso de formalización laboral, creación de puestos de trabajo y reactivación económica. También se proponía potenciar las estructuras organizativas.
Defensoría del Pueblo	Municipal (CABA)	Organismo autónomo. Puede proponer leyes, representar a ciudadanos en tribunales, intervenir como mediador en conflictos e iniciar investigaciones.
Min. Público de la Defensa	Municipal (CABA)	Mediante Centro de Acceso a la Justicia buscan vincularse con los habitantes de los barrios para poner la justicia a disposición de los mismos.

Fuente: Elaboración propia

El Gobierno de la Ciudad, crea un nuevo modelo de gestión para la urbanización de villas, articulado con la construcción de una nueva estructura institucional, a partir de la creación de nuevas instituciones y la reconfiguración de otras. Lo hace con el fin, por lo menos esbozado en el discurso público, de *lograr que las villas se conviertan en barrios, superando los problemas históricos de desigualdad*. Para ello, surge la SECHI con el objetivo de garantizar la urbanización e inclusión social de las villas, a partir de desarrollar un rol de coordinador de las acciones desempeñadas por las distintas instituciones competentes. A partir de las acciones analizadas desarrolladas en Villa 15, en consonancia con las intervenciones efectuadas en las villas de la ciudad, no es posible sostener que los objetivos propuestos se hayan cumplido. En primer lugar, la SECHI no ha logrado cumplir con el rol de articulador propuesto, lo cual se evidencia en los relatos tanto de funcionarios como de trabajadores de dicho organismo, quienes poseen un absoluto desconocimiento de las funciones e intervenciones de las otras instituciones. A la vez, no se registran espacios de diálogo y articulación entre las distintas instituciones competentes, ni experiencias de acciones conjuntas. Asimismo, las obras desarrolladas no han estado articuladas bajo un proyecto de mediano o largo plazo, ni han logrado abordar los múltiples problemas sociales y urbanos preexistentes en el barrio, vinculados a la desigualdad y la segregación. A la vez, se han desarrollado una cantidad muy limitada de obras, en su mayoría vinculadas al

mejoramiento de espacios verdes. Este tipo de obras, también denominadas de *maquillaje urbano*, mejoran la estética de los espacios, generando aceptación en las obras, pero sin desarrollar intervenciones que transformen las condiciones urbanas, ambientales y sociales de la villa. A su vez, muchas de las “canchitas” o plazas han sufrido procesos de cierre de espacios que son jurídicamente públicos, a partir de barreras físicas como rejas o simbólicas al ser gestionados por grupos determinados. Por lo tanto, si bien, las obras de *Acupuntura Urbana de espacios verdes* resultan un real mejoramiento de los espacios públicos, no tienen un impacto significativo en otras variables importantes a la hora de pensar en la urbanización del barrio. En este sentido, la ausencia de obras de mejoramiento de viviendas o dotación de servicios refuerzan lo anterior.

En contraposición a la SECHI, la UGIS mediante sus prácticas estatales logra concretar sus objetivos, los cuales se orientan a la atención de las situaciones de emergencia. La UGIS concentró principalmente sus intervenciones en obras destinadas a solucionar problemas existentes (cañerías desbordadas, rotura de caños, cortes de luz, incendios, etc.) y no proyectó el mejoramiento de servicios y equipamientos a largo plazo. Resulta llamativo que pese a la relevancia de la SECHI y de los objetivos vinculados a la formalización definitiva de los barrios, la orientación y modalidad de intervención propia de la SECHI aparece como prioritaria en la intervención general del Gobierno de la Ciudad. A partir del análisis del presupuesto se ha puesto en evidencia que la atención de la emergencia ha sido el eje de intervención central de la política del GCBA en la política hacia las villas.

Por último, en lo referido a los organismos del Gobierno de la Ciudad, la CBAS y el IVC han tenido nula incidencia en Villa 15, lo cual se corresponde con lo sucedido en otras villas de la ciudad. La CBAS, creada con el objetivo de *urbanizar los barrios del sur*, claramente no consume sus objetivos a partir de nula intervención realizada en el territorio bajo estudio. En ocho años ha realizado una única intervención limitada, el mejoramiento de una canchita, que pone en duda las intenciones de urbanizar completamente un barrio. Por otro, el IVC no ha realizado ni en Villa 15, ni en otras villas de la ciudad, ninguna intervención mediante el PRIT, programa creado para colaborar en el mejoramiento de las villas y asentamientos.

Por lo tanto, pese a la multiplicidad de organismos estatales del Gobierno de la CABA encargados de la problemática de las villas, lejos de promover su urbanización e integración, ha generado importantes vacíos de acción como -por ejemplo, la regularización dominial o la realización de un proyecto de dotación de servicios y equipamientos-, sumado a la superposición de funciones y una gran desarticulación. En consecuencia, no se ha desarrollado una política integral que haya logrado reconvertir las situaciones de desigualdad urbana y de pobreza de Villa

15, sino que se han realizado acciones focalizadas, sobre todo en relación al embellecimiento de ciertos espacios.

En relación a las instituciones nacionales, el proyecto Sueños Compartidos, en sus lineamientos generales proponía la articulación entre la dimensión laboral y la urbana, esbozando la potencialidad del desarrollo de una política de inclusión desde el abordaje de ambas problemáticas. Por un lado, buscaba atacar el problema de la informalidad laboral y el desempleo y por otro, la informalidad urbana mediante el desarrollo de una intervención de urbanización. A su vez, contemplaba la dimensión social a partir de la promoción de estructuras organizativas y espacios sociales, culturales, educativos, etc. (comedor, talleres de capacitación, jardín, espacios deportivos).

Si bien, durante los años que se ha desarrollado la intervención se ha logrado incrementar las fuentes de trabajo generando un impacto importante en la economía barrial, con el fin del mismo dicho proceso se ha visto truncado. En relación a la dimensión urbana y habitacional, el proyecto no ha logrado tener el alcance previsto, ya que, del objetivo inicial de lograr la urbanización de todo el barrio, sólo se han realizado 48 viviendas. En relación a la dimensión social y al objetivo organizativo, durante los años de desarrollo del proyecto se han llevado a cabo experiencias que han potenciado la participación y la solución de ciertos problemas sociales, que sin embargo, han tendido a debilitarse una vez finalizado el proyecto.

El Plan AHÍ, programa impulsado desde los organismos nacionales, no surge con objetivos estrechamente vinculados a la urbanización del barrio. El mismo, se crea con el fin de colaborar en la solución de distintos problemas, promoviendo la inclusión social y el desarrollo local mediante la conformación de redes entre instituciones estatales y actores sociales. Sin embargo, en Villa 15, a partir del reconocimiento de la falencia de servicios y el problema de la urbanización como central, el plan se orienta en este sentido. Se conforma una mesa de tierras coordinada por la Comisión Nacional de Tierras - Secretaría Nacional de Acceso Justo al Hábitat-, desde la cual se trazan como objetivos la mejora de la dotación de servicios del barrio y el desarrollo de un proyecto que permita avanzar en la urbanización de la villa. El primero de los objetivos no fue alcanzado debido a la falta de presupuesto y problemas de dominio de la tierra. El segundo objetivo tuvo un alcance parcial, mediante el trabajo coordinado entre algunos actores sociales del barrio y las instituciones del Estado, se realizó un proyecto de Ley de afectación de la vía pública y registro de las calles en Catastro. Este proyecto si bien puede parecer limitado en su capacidad de impactar en las condiciones de vida y urbanización del barrio, es planificado de este modo estratégicamente para tener mayores posibilidades de ser aprobado siendo puntapié de futuras intervenciones donde el reconocimiento de la vía pública es primordial (delimitación de

manzanas, dotación de servicios, etc.). A su vez, el nombramiento legal de las calles posee un impacto simbólico, relacionado a la posibilidad de obtener una dirección legal, equiparando las villas al resto de la Ciudad. Sin embargo, hasta la fecha, dicho proyecto no ha sido aprobado, evidenciando, una vez más, las desarticulaciones entre las distintas instituciones y poderes de un mismo gobierno.

Por último, en relación a las intervenciones vinculadas a la dimensión judicial, tanto la Defensoría del Pueblo como el Ministerio Público de la Defensa, han intervenido con el objetivo de acompañar los procesos de demanda o defensa de los vecinos. En ambos casos el proceso judicial presenta un carácter productivo a partir del pasaje de una problemática urbana por la arena judicial. Los conflictos y demandas a lo largo del proceso han sido reconvertidos en derechos reconocidos por la justicia y exigidos al Poder Ejecutivo, intimándolo a resolver la cuestión. Sin embargo, en el pasaje de la arena judicial a la de la intervención pública, los modos de resolución son trastocados. Por lo tanto, si bien estas instituciones se proponen defender los derechos de las poblaciones vulneradas, la resolución de algunos conflictos va en contra de ello. En este sentido, en el caso del Elefante Blanco más allá de la definición judicial, el Gobierno avanzó en un proceso de desalojo forzado y silencioso, desconociendo la sentencia establecida. Por otro lado, en las tomas de tierras, también el Poder Ejecutivo desconoció lo establecido por el Poder Judicial, pero en este caso, el desenlace ha sido favorable para los habitantes de los barrios, que aún hoy siguen viviendo allí, aunque sin contar con garantías legales (por ejemplo, dominio).

### ***Definiciones de urbanización. La construcción de un concepto polisémico***

Las intervenciones que hemos analizado a lo largo de la tesis se orientan a la urbanización, y, por lo tanto, desarrollan una definición particular de la problemática, que a su vez promueve determinadas lógicas de intervención.

La noción de urbanización ha sido un eje central en diversos debates teóricos. Este trabajo se inscribe en aquellas perspectivas que definen a las políticas de urbanización como intervenciones que permiten desarrollar una política integral de regularización dominial, urbanística y social, logrando revertir las características de informalidad y los problemas sociales, ambos vinculados a los procesos de segregación y desigualdad existente en la ciudad. Nos preguntamos a lo largo de este trabajo cuáles son los sentidos que le han adjudicado a la noción de urbanización los diferentes actores estatales y si estas entran en tensión o se corresponden con la definición de la cual hemos partido.

En este sentido, el GCBA, principalmente la SECHI, desde lo discursivo plantea el despliegue de políticas de urbanización, mediante el desarrollo de intervenciones integrales, mediante políticas de ordenamiento del suelo, acciones de dotación de servicios, trazado y mejoramiento de calles y proyectos sociales, culturales y deportivos.

La definición elaborada discursivamente por el Gobierno de la Ciudad, que podría asemejarse a la definición que hemos construido, no se cristaliza en prácticas estatales, es decir, en intervenciones desarrolladas. En primer lugar, no se desarrolla una acción integral, ya que no existe un proyecto que pretenda abordar las distintas aristas del problema, sino que las acciones efectivas se concentran en lo que hemos denominado intervenciones de *maquillaje urbano*, acompañadas por una clara orientación de *atención de la emergencia*. A la vez, las intervenciones realizadas en este sentido lejos están de revertir las condiciones de desigualdad y segregación del barrio. Asimismo, lo sucedido en el caso del Elefante Blanco o las tomas de tierras, ponen en evidencia que la lógica de intervención de las instituciones del Gobierno de la Ciudad no busca *incluir* a la ciudad a estas poblaciones ni solucionar los problemas urbano-ambientales. Sino que, se orienta a realizar *desalojos silenciosos*, individualizando la resolución de problema, buscando desplazar a dichas poblaciones. La noción de inclusión a la ciudad que podría pensarse como central a la hora de desarrollar políticas de urbanización asume una nueva connotación. Llamativamente dicha *inclusión* eje del discurso del Gobierno de la Ciudad, no refiere a políticas que permitan revertir las condiciones de desigualdad sociales y urbanas de las poblaciones con el fin de integrarlas a la ciudad, sino que hace referencia a la incorporación de los habitantes a través de la participación en las intervenciones.

La definición de urbanización utilizada por el Gobierno Nacional puede ser rastreada a través de dos programas que hemos analizado. En primer lugar, el Plan AHI, al ser un programa con objetivos más amplios, no ha tenido una definición clara de urbanización en sus inicios. Sin embargo, la Comisión Nacional de Tierras, quien coordinaba las mesas y desde donde surge el proyecto de ley, se crea con ciertos objetivos que dan cuenta de sus visiones en torno a la urbanización, las cuales podemos suponer se han impreso en las distintas iniciativas impulsadas. En este sentido, dicha Comisión, surge con los objetivos de avanzar, por un lado, en procesos de regularización dominial y producción de suelo urbano, a la vez, desarrollar obras de mejoramiento de viviendas, infraestructura básica y equipamiento comunitario y, por último, garantizar y

fortalecer la organización y participación<sup>102</sup>. A partir de dichos objetivos podemos dar cuenta de diferentes dimensiones que hacen a un proceso de urbanización integral de un barrio.

En la práctica concreta, desde los espacios vinculadas al Plan AHÍ, se ha logrado desarrollar un proyecto de Ley, la construcción de Salón de Usos Múltiples y el otorgamiento de materiales para el mejoramiento de viviendas o dotación de servicios. En relación al proyecto de Ley, si bien en perspectiva contenía elementos que pueden vincularse con una mirada integral de un proceso de urbanización, en los hechos concretos dicha Ley no fue aprobada y, por lo tanto, tampoco efectivizada. En los otros dos casos, las intervenciones llevadas a cabo dan cuenta de acciones puntuales, que reproducen la lógica de la atención de la emergencia.

El otro caso desarrollado por el Gobierno Nacional, Sueños Compartidos propone una concepción particular del problema. Concibe la urbanización como parte de un proceso más amplio de inclusión, vinculado a la dimensión laboral y económica. En este sentido, propone obras de mejoramiento urbano -construcción de vivienda nueva, equipamientos y dotación de servicios-, lo cual impulsa la creación de nuevos puestos de trabajo, impactando en la situación económica del barrio. El programa a su vez considera, que el mejoramiento de la situación económica puede producir efectos en la dimensión habitacional introduciendo mejoras de las viviendas existentes. De este modo, el programa promueve un círculo virtuoso entre acciones tendientes a la urbanización y el desarrollo económico. Según los relatos de varios de los entrevistados la relación entre la producción de vivienda y la reactivación económica es reconocida durante los años de realización del proyecto. Sin embargo, los impactos positivos del mismo son limitados, debido al escueto tiempo de desarrollo del programa en relación a los objetivos planteados.

Pese al desenlace del proyecto, es interesante tener en cuenta la propuesta del programa Sueños Compartidos como ejemplificador de un proceso que propone una perspectiva integral, que plantea la transformación de las causas estructurales del problema: la informalidad de las viviendas y las condiciones de vulnerabilidad sociales devenidas de la informalidad laboral.

Por último, fue posible identificar la concepción del problema de las villas y su urbanización desarrollada por los actores judiciales. En este sentido, a partir de sus intervenciones, tanto los tribunales y cortes como las oficinas y abogados que se han vinculado con los afectados han promovido el reconocimiento del derecho a la vivienda y un hábitat digno. En el caso de los primeros, incluso instando al Estado a garantizar dichos derechos. Esta concepción compleja de

---

102

<http://www.mininterior.gov.ar/municipios/progmasinfo.php?programa=314yidName=municipiosyidNameSubMenu=municipiosMunyyidNameSubMenuDer=municipiosMunGuiayidNameSubMenuDerNivel2=yidNameSubMenuDerPrincipal=>

la urbanización, sin embargo, se ha limitado a formatos *declarativos*, sin lograr plasmarse en el ámbito de la intervención estatal pública, competencia igualmente del Poder Ejecutivo.

Podríamos afirmar que el Estado, pese a las tensiones y orientaciones diversas de sus instituciones, jurisdicciones y niveles de gobierno, y a las disímiles definiciones de la problemática, en Villa 15-Ciudad Oculta, no ha logrado desarrollar una intervención integral de urbanización, ni inclusión. En este sentido, podemos afirmar que en el periodo de estudio no se han desarrollado acciones de regularización ni dominial ni urbanística, al no haberse ejecutado intervenciones a escala barrial de dotación de servicios, equipamientos, y mejoramiento de viviendas. A su vez, tampoco se han registrado acciones tendientes a mejorar la circulación dentro del barrio y con el entorno, a partir de la apertura y mejoramiento de calles, más allá de dos acciones realizadas por el Gobierno de la Ciudad y alguna apertura de calles producto de la ejecución del proyecto Sueños Compartidos. En este sentido, tampoco se han registrado acciones que busquen revertir los procesos de encapsulación y asilamiento propios del barrio, a partir de acciones tendientes a menguar las barreras urbanas y simbólicas consolidadas. Por otro lado, si bien algunas de las instituciones han concebido la urbanización como un fenómeno complejo, concibiendo las diversas aristas del problema de habitar en una villa (urbanos, sociales, laborales, económicos, etc.) en los hechos concretos, ninguno ha logrado abordar dicha complejidad a escala barrial.

Asimismo, los actores sociales y referentes barriales han identificado que la urbanización sigue siendo una problemática vigente. La han definido como la necesidad de desarrollar intervenciones integrales, que tengan en cuenta la apertura de calles, dotación de servicios y equipamientos, el mejoramiento del espacio público, la iluminación de la vía pública, mejorar las viviendas acordes a condiciones de habitabilidad dignas, la garantía de la seguridad de la tenencia, la atención del problema de los alquileres y desarrollo de políticas dirigidas a revertir la estigmatización de los barrios. En los relatos de los actores territoriales, hemos identificado una fuerte relación entre la idea de urbanización e integración urbana. En este sentido, han remarcando la importancia de reconocer las estructuras físicas y sociales construidas, a partir de *integrar lo existente al resto de la ciudad*. A la vez, resaltan la necesidad de políticas integrales, las cuales pese a los discursos estatales sigue siendo una cuenta pendiente.

### ***Promoción de la participación. ¿procesos de organización o mecanismos de validación?***

Por último, un elemento que ha recorrido este trabajo es el rol de las organizaciones y habitantes en el desarrollo de las políticas e intervenciones que se han desplegado en Villa 15. En los distintos casos analizados, la participación de los habitantes ha sido un elemento reconocido e impulsado desde el discurso estatal, evidenciando una nueva orientación de las

políticas de vivienda promovidas por los organismos internacionales de crédito, como de legitimación de los procesos.

Pese a que la participación emerge discursivamente como elemento central, no en todos los casos se han desarrollado las estructuras organizativas necesarias para poder llevarla a la práctica. Es decir, no se han generado los espacios y canales necesarios donde se promueva una *participación real* de los habitantes, a partir del reconocimiento de sus percepciones y de una integración de los actores sociales en distintas etapas del desarrollo de una política o intervención.

En torno a las instituciones del GCBA la participación ha sido un elemento introducido como fundamental en el discurso estatal, en sus distintos niveles. Sin embargo, la voz de los vecinos no ha sido reconocida para tomar decisiones, como, por ejemplo, en el caso del desalojo del Elefante Blanco o a la hora de definir las prioridades de intervención en el territorio, donde han prevalecido intervenciones de mejoramiento de canchitas, cuando la mayoría de los referentes barriales entrevistados destacan otros problemas como prioritarios.

Si bien se han generado mesas de participación o equipos territoriales con el propósito de incluir a los habitantes, estos espacios no han funcionado para dialogar con las organizaciones sociales reconocidas del territorio. En líneas generales, se ha avanzado en las obras sin generar instancias que permitan incluir a las organizaciones y habitantes en el proceso de diseño, desarrollo y ejecución de la política. En algunos casos puntuales, como el Elefante Blanco y las tomas, se han desoído los deseos y necesidades de los afectadas a la hora de tomar decisiones, llevando a cabo resoluciones contrarias a los intereses de los habitantes. En la resolución de los conflictos, se prioriza una intervención individualizante, desconociendo la existencia de sujetos y problemas colectivos. Se actúa, promoviendo negociaciones individuales, buscando debilitar los procesos de organización y participación previamente existentes.

Por lo tanto, si bien, la participación se promueve y se construye como uno de los elementos fundamentales de la política, a la vez, se deslegitima los modos de *hacer política* de las organizaciones sociales. Las mismas instituciones, que no articularon y dialogaron con las estructuras sociales y organizativas previas, generaron sus propias estructuras, a partir de la emergencia de nuevos referentes barriales (con una trayectoria social) y en ínfimos casos, la incorporación de referentes barriales preexistentes.

En conclusión, se genera un discurso vinculado a la noción de participación, que en los hechos concretos toma un carácter *utilitario*, centrado en generar instancias informativas sobre las intervenciones o talleres sociales/culturales, como modo de construir consenso en el barrio, y también hacía el resto de la ciudad a partir de la publicidad de dichas obras *realizadas de modo*

*inclusivo y participativo*. Como contracara, no se generan mecanismos reales de participación, es decir instancias que permitan que las organizaciones y actores sociales puedan ser parte de los procesos de concepción y desarrollo de las políticas e intervenciones.

Al igual que en lo analizado en la articulación ministerial, en el caso de la vinculación Estado-actores sociales, también se ha reproducido a lo largo del periodo la lógica de relación vinculada al signo político. De este modo, las instituciones de la ciudad han promovido canales de diálogo con referentes simpatizantes de su partido político y los programas nacionales también, en general, se han vinculado con organizaciones afines.

En este sentido, los organismos nacionales, también han esbozado en sus discursos la dimensión participativa como elemento fundamental. A diferencia de lo sucedido por los organismos de la ciudad, podemos decir que los dos programas nacionales que funcionaron en Villa 15, promovieron estructuras que permitieron cristalizar dicha orientación. El Plan AHÍ en sus objetivos iniciales se plantea la búsqueda de solución a los problemas del barrio a partir de la generación de redes con las organizaciones del territorio. Con dicho fin, desarrolla mesas de gestión orientadas a la participación e inclusión de los referentes y actores barriales, con diferentes grados de participación e intensidad según el momento. En dichas instancias, logra la participación de los principales referentes y organizaciones sociales y políticas del barrio, proponiendo un proceso de identificación de problemáticas y construcción, entre actores sociales e instituciones estatales, de las soluciones. Sin embargo, debido a la incapacidad de llevar a cabo varias de las propuestas emergentes de dicho proceso colectivo, la participación fue mermando. Lo anterior, permite pensar que no basta sólo con generar los espacios que permitan incluir a los habitantes y organizaciones en las etapas de diseño de las políticas, sino que es necesario que dicho proceso pueda generar transformaciones materiales y llevar a cabo los proyectos propuestos.

En el caso de Sueños Compartidos la participación fue un elemento promovido desde los inicios programa. Si bien, los habitantes no fueron parte del proceso de identificación del problema ni de diseño de la política, la Fundación buscó generar distintas herramientas para promover el empoderamiento de los actores barriales, con el fin de que ellos mismos sean capaces de continuar el proyecto sin la necesidad del acompañamiento de la Fundación. En este sentido, se generaron distintos espacios comunitarios -comedores, cooperativas, talleres de oficio, etc.-, que en algunos casos lograron sostenerse pese al fin inesperado del proyecto y en otros no.

Ambas experiencias, promueven el desarrollo de espacios donde las organizaciones y habitantes tienen un rol activo, generando procesos comunitarios donde se valorizan sus voces y acciones. A la vez, se promueve la articulación con las organizaciones preexistentes,

entendiendo que dicha participación resulta fundamental para la valorización y validación del proceso.

Por último, desde el ámbito judicial, en los dos conflictos judicializados en Villa 15, desde los abogados defensores (en uno de los casos integrantes de organismos estatales y en el otro de una ONG) promueven el desarrollo de procesos judiciales inclusivos, donde la percepción de los habitantes es tomada en cuenta para caracterizar el problema y sus voluntades contenidas en las soluciones propuestas. A la vez, principalmente desde el Ministerio Público de la Defensa, se incorpora la dimensión colectiva de la problemática, incluso promoviendo procesos organizativos que permitan la conformación de sujetos colectivos. En el caso del Elefante Blanco el proceso de conformar estructuras organizativas que permitan que los vecinos trabajen en conjunto resultó dificultoso, lo cual impactó a su vez en el desenlace del problema. En contraposición, en el caso de las tomas de tierra se logró consolidar una estructura organizativa barrial, a partir de la elección de delegados y la constitución de asambleas barriales. En este sentido, nuevamente, se pone en evidencia el carácter *productivo* de la judicialización de los conflictos urbano y/o sociales, en tanto procesos que permiten cohesionar grupos, dotar de nuevos conocimientos en términos de derechos a los afectados e introducir la dimensión colectiva del problema, siendo un saldo a la hora de pensar experiencias de participación futuras. A la vez, este contacto con la justicia permite la incorporación de nuevas herramientas de disputa al repertorio de acción de dichos actores sociales.

En la mayoría de las intervenciones estatales el tipo de participación que se promueve evidencia una concepción que presupone la separación entre el Estado y la sociedad civil, relegando *la política* y el desarrollo de las políticas públicas, al ámbito estatal y asociando la acción de las organizaciones a *lo social*. Esta división entre social, a cargo de las organizaciones de la sociedad civil, y político, en manos del Estado, propia del Neoliberalismo (Manzano, 2007; Natalucci, 2012) se reproduce en las acciones estatales y la promoción de la participación de las instituciones analizadas. En el caso de las instituciones del GCBA, esta división se promueve y se intensifica. Las decisiones políticas y de intervención quedan a cargo de las instituciones estatales y a los habitantes se los convoca a actividades sociales, culturales y recreativas. Lo mismo sucede en la experiencia de Sueños Compartidos, que, si bien ha generado pisos altos de participación en el ámbito laboral y social, las organizaciones y habitantes no fueron parte del proceso donde se concibió y planificó la política. El caso del Plan AHÍ es, en cierto punto, una excepción ya que los ámbitos de participación promovidos tenían el fin de identificar ciertos problemas y concebir e impulsar soluciones. Sin embargo, en los hechos ha habido múltiples dificultades en su concreción, evidenciando que la lógica de separación de lo social y lo político

atraviesa las diversas instituciones estatales, más allá de las voluntades de programas y equipos ejecutores.

En síntesis, a lo largo de este trabajo hemos reconstruido el entramado de actores que interviene en el desarrollo de las políticas vinculadas a la urbanización en Villa 15. A partir de allí, en primer lugar, hemos dado cuenta que las políticas desarrolladas y el entramado actoral interviniente, sólo puede ser analizado teniendo en cuenta la historia y características del territorio. La histórica acción estatal, en articulación con actores sociales y privados, ha tenido como resultado la conformación de un territorio segregado y desigual en relación al resto de la ciudad. Las condiciones de vulnerabilidad social, informalidad laboral, las barreras urbanas y simbólicas, la tendencia a la encapsulación, la desigual distribución de servicios y equipamientos y, la informalidad urbana y habitacional se han presentado como las principales problemáticas del territorio. Como hemos visto, estas han sido foco de múltiples intervenciones por parte de diferentes actores estatales que, sin embargo, no han logrado revertirlas. Las intervenciones que se han inscripto en nuestro periodo de análisis lejos de lograr solucionar estas situaciones de precariedad y desigualdad social y urbana las han reproducido. Las acciones del periodo, si bien en algunos casos presentan elementos interesantes en términos discursos e incluso experiencias novedosas, no logran desarrollar una intervención articulada e integral que permita hablar de políticas de urbanización.

Hasta aquí hemos recorrido la historia reciente del proceso de urbanización de Villa 15, la investigación aportó una enorme cantidad de evidencia acerca de sus características y desarrollo, así como del juego de los actores en el proceso. Resta para una próxima etapa completar lo hecho con una mirada dinámica sobre la relación entre segregación y políticas, lo cual será capítulo de una próxima tesis.

A la vez, las intervenciones analizadas en este trabajo dejan abiertos interrogantes que podrían ser abordados en futuro trabajos. En primer lugar, vinculado a las causas por las cuales, parece existir un abismo, en algunos casos, entre el discurso estatal y las acciones efectivizadas. En este sentido, nos preguntamos si ello se debe a falta de voluntad política o a falta de capacidad y lógicas estatales afianzadas que lo dificultad. Luego del período de análisis seleccionado se produce un cambio de gestión en la ciudad, en la que continúa gobernando el macrismo, con un nuevo jefe de gobierno. A su vez, dicho partido político se consagra como Gobierno nacional. Estos sucesos llevan a preguntarnos, si las dificultades propias del periodo de estudio promovidas por las diferencias de signo político seguirán presentes en esta nueva etapa. A la vez, en la ciudad entre 2015 y 2017 la política de urbanización de villas se convirtió en un problema puesto en agenda por el propio Gobierno de la Ciudad. Si bien hasta el momento ha sido parte más del

ámbito del discurso que del de la acción, vale preguntarnos si en estos nuevos proyectos se visualizan elementos de continuidad y/o ruptura con el modelo de gestión descrito en esta tesis. Por último, Villa 15 también es foco de nuevos proyectos entre los cuales se encuentran la demolición de parte del Elefante Blanco para la futura instalación del Ministerio de la Desarrollo Social, el traslado del Mercado de Hacienda -ubicado frente a Villa 15- acompañado por el proyecto de construcción de un shopping y una serie de proyectos de apertura y mejoramiento de calles. En este sentido, resulta oportuno preguntar, cuánto hay en estos nuevos proyectos de los elementos y características que se han evidenciado en esta tesis y si lograrán estas intervenciones estatales transformar las condiciones sociales y urbanas del barrio en favor de sus habitantes.

## Bibliografía

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure*, 38, 35–69. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- ACIJ. (2016). *El presupuesto de la Ciudad para las políticas de vivienda 2017*.
- Aguilar Villanueva, L. (2005). *La hechura de las políticas. Antología de la política pública/2* (Grupo edit). San Ángel, México.
- Arcidiacono, P., y Gamallo, G. (2011). Política social y judicialización de los derechos sociales. *Revista Temas Y Debates, Universidad Nacional de Rosario*, 15(22).
- Arqueros Mejica, M. S. (2013). *Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Barrio INTA*. Universidad Torcuato Di Tella.
- Arqueros Mejica, M. S., Calderón Cecilia, Jauri, N., Ramos, J. M., Paula, Y., y Vitale, P. (2011). Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en villas de Buenos Aires. En *IV Encuentro Internacional de Trabajo Social Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público*.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). (2012). *Evolución de la matrícula y oferta de establecimientos educativos en la Ciudad de Buenos Aires en el periodo 2001-2010*.
- Auditoría General de la Nación. (2013). *Informe de auditoría fundación madres de plaza de mayo: misión sueños compartidos – gestión transferencias*.
- Axat, J. (2015). El Programa de Acceso Comunitario a la Justicia del Ministerio Público Fiscal. Una nueva forma de intervenir en el territorio. *Revista Jurídica, Año 14. N1*.
- Azuela, A. (2014). Los juristas y las ciencias sociales frente al activismo judicial y los conflictos urbano-ambientales en América Latina. En Azuela, A. y Cancino, M.A. (ed) *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México.
- Azuela, A., y Cosacov, N. (2013). Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales: En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de. *EURE (Santiago)*, 39(118), 149–172. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612013000300007>
- Basualdo, E. M. (2009). Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas. En E. Arceo, E. Basualdo, y Comps. (Eds.), *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación* (pp. 321–382). CLACSO Libros.
- Bettatis, C. con la colaboración de Cravino, M. C., Varela, O. D., y Caravajal, M. L. G. (2012). De Villa a Barrio. La (re) urbanización de villas y asentamientos. 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)* (Fundación CICCUS, p. 171-206). Los polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires,

Argentina.

- Brikman, D. y Najman, M. (2017) *La movilidad en cuestión. Un análisis desde las antiguas periferias*. En XXXV congreso internacional Latin American Studies Association (LASA), Lima, Peru.
- Carman, M., Vieira, N., y Segura, R. (2013). Introducción: Antropología, diferencia y segregación urbana. En Carman M., Neiva V., Segura R. (Comp) *Segregación y diferencia en la ciudad* (FLACSO, p. 228). Quito.
- Catenazzi, A., y Chiara, M. (2008). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Comp) *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas* (Prometeo Libros). Buenos Aires, Argentina.
- Chiara, M., y Di Virgilio, M. M. (2008). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Comp) *Gestión de la política social Conceptos y herramientas* (Prometeo Liros). Buenos Aires, Argentina.
- Clemente, A. (2012). *Pobreza y planificación social. El territorio como variable de integración y movilidad social*. Buenos Aires, Argentina.
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en America Latina: Una aproximación. CEPAL-Serie Manuales*. Santiago de Chile.
- Clichevsky, N. (2003). Pobreza y Acceso al Suelo Urbano: las Políticas de Regularización en América Latina. En CEPAL-AECI, *Curso Pobreza y Precariedad Urbana: Estrategias y Programas para Centroamérica y el Caribe* (pp. 1–26). Antigua, Guatemala.
- Clichevsky, N. (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. *CEPAL-Serie Manuales, 50*.
- Comision Municipal de la Vivienda. (1982). *Revista La CMV y la Ciudad*. Año 1, Número 1.
- Comision Municipal de la Vivienda. (1982). *Revista La CMV y la Ciudad*. Año 1, Número 2.
- Comision Municipal de la Vivienda. (1982). *Revista La CMV y la Ciudad*. Año 1, Número 3.
- Comision Municipal de la Vivienda. (1982). *Revista La CMV y la Ciudad*. Año 1, Número 4.
- Comision Municipal de la Vivienda. (1983). *Revista La CMV y la Ciudad*. Año 1, Número 5.
- Comision Municipal de la Vivienda. (1983). *Revista La CMV y la Ciudad*. Año 1, Número 6.
- Comision Municipal de la Vivienda. (1983). *Revista La CMV y la Ciudad*. Año 1, Número 7.
- Comision Municipal de la Vivienda. (2001). *Revista Habitar Buenos Aires*. Año 1, Número 1.
- Rodriguez, M.C., Zapata, M.C., Rodriguez M.F., Fischnller C. (2013). *Diagnóstico socio-habitacional de la ciudad de Buenos Aires*. Consejo Economico y Social de la Ciudad de Bs.As. Buenos Aires, Argentina.
- Coraggio, J. L. (1998). *Economía Urbana: la perspectiva popular*. (E. ABYA-YALA, Ed.). Quito.
- Cosacov, N., Di Virgilio, M. M., Gil, A., Gil y de Aunso, M. L., Guevara, T., Imori, M., ... Vitale, P. (2011). *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo*. Retrieved from <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iigg/dt56.pdf>

- Cosacov, N., Perelman, M., Ramos, J., y Rodríguez, M. F. (2012). De “ la Quema ” al parque : notas sobre las políticas urbanas en la dictadura y la producción de pequeños consensos cotidianos en la Ciudad de Buenos Aires ( 1976-1983 ). *Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, 29, p.71–85.
- Cravino, M. C., y Palombi, A. M. (2015). El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda Y Urbanismo*, 8(15), p.56–67. <https://doi.org/10.11144/12431>
- Di Virgilio, M. M., Arqueros, S., y Guevara , . (2011). Veinte años no es nada. procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos. *Revista Ciudad y Territorio*, Vol 18, p. 109-130. Madrid, España.
- Di Virgilio, M.M., Gil, A., Perea, C., Vitale, P., y Ostuni, F. (2010). La ciudad al sur de la ciudad : historia sociourbana de los barrios de Villa Lugano y Villa Riachuelo. *Cuadernos de Vivienda Y Urbanismo*, Vol.3(6), p.246–261.Bogota, Colombia.
- Di Virgilio, M. M. (2011). Producción de la pobreza y políticas sociales: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del área metropolitana de buenos aires. En Jorge Salgado A., Gutiérrez A.B & Huamán J. (coords) *Reproducción de la pobreza en América Latina* (CLACO, p. 271–206). Buenos Aires, Argentina.
- Di Virgilio, M. M., Arqueros Mejica, M. S., y Guevara, T. (2014). Reflexiones en torno a la integralidad de las intervenciones públicas en el territorio. En Walter, J. y Pando D.(Comp) *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. (SAAP, CERALE, p. 179–196). Buenos Aires, Argentina.
- Di Virgilio, M. M., y Galizzi, D. (2008). Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Comp) *Gestión de la política social Conceptos y herramientas* (Prometeo Liros, p.319-348). Buenos Aires, Argentina.
- Di Virgilio, M. M., Marcos, M., y Mera, G. (2014). Tipos de hábitat y desigualdades socio-espaciales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En *Simposio; X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales*. Comité Académico de Desarrollo Regional, Universidad Nacional de Córdoba- AUGM.
- Di Virgilio, M. M., Marcos, M., y Mera, G. (2015). Las ciudades dentro de la ciudad: características sociodemográficas y habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires según sus tipos de hábitat. *Revista Población de Buenos Aires*, Vol.12(22), p.33–57. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/740/74042520002.pdf>
- Duhau, E., y Giglia, A. (2008). Vida y muerte del espacio público. En *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli* (pp. 45–64). Universidad Autonoma de México, Ciudad de México.
- Ferre, N., Oniszczyk, G., Tavella, G., Capelli, L., Miguens, L., y Timerman, O. (2013). El derecho a la movilidad. Un estudio sobre integración urbana y derechos sociales en la Ciudad de Buenos Aires-. *Generación Política Sur, La Fábrica Porteña*. Buenos Aires.
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE (Santiago)*, Vol.XXXIV (102), p.25–38. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile
- Fernández, I., y Sárraga, R. (2015). *Ciudad y Memoria: Construcción colectiva del espacio*

*público en Villa 15.*

- Ferreira, M. V. (2016). Un hospital para enfermar. El Elefante Blanco como símbolo del problema de la salud y la vivienda en Buenos Aires. *Revista Institucional de La Defensa Pública de La Ciudad Autónoma de Bs.As. "El caso Serra y la vida en el Elefante Blanco"*, Vol. 6(8), p. 21-42.
- Ferreira, M. V., y Piñeiro, I. (2016). El desalojo silencioso del Elefante Blanco. *Revista Institucional de La Defensa Pública de La Ciudad Autónoma de Bs.As. "El caso Serra y la vida en el Elefante Blanco"*, Vol. 6(8), p.175-192.
- Foucault, M. (2009). *Seguridad, Territorio y Población: Curso en Collège de France, 1977-1978*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- García, I. L. (2013). Políticas territoriales en la Zona Sur de la Ciudad. *X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*.
- GCBA -Ministerio de Hacienda-Dirección de Estadística y Censo. (2016). *La cobertura de salud y la internación en la Ciudad de Buenos Aires. EAH 2015*.
- GCBA-Ministerio de Desarrollo Urbano. (2016). *La dimensión social en el modelo territorial*.
- Hiernaux, D., y Lindón, A. (2004). La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos. *Papeles de Población*, Vol. 10(42). p. 0. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.
- Jiménez Huerta, E. (2005). *La renovación de asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas . En busca de una nueva "generación" de políticas públicas*. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas-Instituto de Estudios Económicos Regionales. Universidad de Guadalajara, México.
- Juan E. Gutiérrez. (1999). *La fuerza histórica de los villeros* (1° edición). Jorge Baudino Ediciones. Buenos Aires, Argentina.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados. El aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de La CEPAL 76, Diciembre*.
- Lekerman, V. (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 . FFyL – UBA, N° 22*(ISSN: 0327-3776), p.115–135.
- Lorences, A. (2016). Elefante blanco: una historia de abandono y exclusión. *Revista Institucional de La Defensa Pública de La Ciudad Autónoma de Bs.As. "El caso Serra y la vida en el Elefante Blanco"*, Vol. 6(8), p. 125-132.
- Lynch, K. (2008). La imagen de la Ciudad y sus elementos. En *The Image of the City* (1° edición, pp. 61–111). Barcelona, España.: Editorial Gustavo Gili.
- Manzano, V. (2007). Movimiento social y protesta social desde una perspectiva antropológica., 1–13. Retrieved from [www.filo.uba.ar/contenidos/.../Movimientosocialyprotestasocial.doc?](http://www.filo.uba.ar/contenidos/.../Movimientosocialyprotestasocial.doc?)
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática 1983-2003*. (Gorla, Ed.). Buenos Aires, Argentina.
- Merlinsky, G. (2014). Conflictos ambientales y casos estructurales. En Azuela, A. y Cancino, M.A. (ed) *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México.

- Ministerio de Desarrollo Urbano, y Ministerio de Desarrollo Economico. (2014). *Unidades Territoriales de Inclusión Urbana: Indicadores y acciones para la integración de la Ciudad*.
- Ministerio de Desarrollo Urbano-GCBA. (2009). La Ciudad Producida. En *Modelo territorial Buenos Aires 2010-2060*.
- Natalucci, A. (2012). *Los dilemas políticos de los movimientos sociales: El caso de las organizaciones kirchneristas (2001-2010)* (No. 09/2012). Retrieved from [https://www.academia.edu/1522126/Los\\_dilemas\\_políticos\\_de\\_los\\_movimientos\\_sociales\\_El\\_caso\\_de\\_las\\_organizaciones\\_kirchneristas\\_2001-2010\\_](https://www.academia.edu/1522126/Los_dilemas_políticos_de_los_movimientos_sociales_El_caso_de_las_organizaciones_kirchneristas_2001-2010_)
- Ostuni, F. (2009). Políticas nacionales y escenarios locales: Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de construcción de viviendas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En *Coloquio Injaviu*.
- Ostuni, F. (2012). Aproximaciones a una no implementación. El programa Federal de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. 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)* (CICCUS, pp. 103–128). Los polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. (1983). Los sectores populares y el derecho al espacio urbano. *SCA (Revista de La Sociedad Central de Arquitectos)*, Vol. 125, p.1–7. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento CEDES*, Vol.4, p.1-44. Buenos Aires, Argentina.
- Parellada, J. (2016). Acerca del Abordaje Territorial en el ejercicio de la Defensa. ¿Por qué, dónde y cómo? *Revista Institucional de La Defensa Pública de La Ciudad Autónoma de Bs.As. "El caso Serra y la vida en el Elefante Blanco"*, Vol. 6(8), p. 83-100.
- Pérez, P. (2009). *Las sombras de la luz*. Configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires, EUDEBA. Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M., Procupez, V., Vio, M., Gauthier, F. Á. O., Mendoza, M., y Morales, B. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires : historia con desencuentros. *Documentos de Trabajo. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales*, 49, 1–92.
- Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M (Comp) *Caleidoscopio de las políticas territoriales: Un rompecabezas para armar* (Prometeo Libros, p. 17–46). Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M. (2016). De políticas públicas, escalas y territorios: La ciudad como objeto de intervención. En Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M.(Comp) *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas En principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015 (AMBA y Córdoba)* (Espacio Editorial, p.15-75). Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez, M. F. (2009). Notas sobre los conceptos de los “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (5), 197–217.

- Royo, L. (2016). Un basural a puertas cerradas llega a la justicia. La trastienda del litigio del Elefante Blanco. *Revista Institucional de La Defensa Pública de La Ciudad Autónoma de Bs.As. "El caso Serra y la vida en el Elefante Blanco"*, Vol. 6(8), p. 43-56.
- Ruíz Conti, M. F., y Dos Santos Freire, R. (2016). El Litigio estructural para la protección de derechos fundamentales: la experiencia del Elefante Blanco. *Revista Institucional de La Defensa Pública de La Ciudad Autónoma de Bs.As. "El caso Serra y la vida en el Elefante Blanco"*, Vol. 6(8), p. 57-82.
- Ruíz Conti, M. F., y Dos Santos Freire, R. (2016). Estado de situación de la causa "Serra Gustavo c/ Gobierno de la Ciudad de Bs.As s/amparo (art.14 Constitución CABA)". El caso del "Elefante Blanco". *Revista Institucional de La Defensa Pública de La Ciudad Autónoma de Bs.As. "El caso Serra y la vida en el Elefante Blanco"*, Vol. 6(8), p. 15-20.
- Sabatini, F., Caceres, G., y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, vol.27, , 21-42.
- Secretaria de Hábitat e Inclusio (SECHI), y Ministerio de Desarrollo Urbano. (2014). *Cancha del fondo: ¿cómo recuperar la confianza de vecinos y vecinas en el Estado?*
- Segura, R. (2006). Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico. *Cuadernos IDES (CLACSO)*, 9, 0-25.
- Segura, R. (2013). Los pliegues en la experiencia urbana de la segregación socio-espacial. Análisis comparativo de dos etnografías urbanas. En En Carman M., Neiva V., Segura R. (Comp) *Segregación y diferencia en la ciudad* (FLACSO, p. 143-169). Quito.
- Shore, C. (2010) La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 10, enero-junio. Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.
- Sousa Santos, B. (2003). La caída del angelus novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política. *Colección En Clave de Sur.*, (ISBN: 958-9262-26-0.).
- Suárez, O. (1994). *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*. (U. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Ed.).
- Svampa, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y en los barrios privados*. (Biblos). Buenos Aires, Argentina.
- Tapia, L. (2008). *Política salvaje*. (C. CLACSO, Muela del Diablo, Ed.). La Paz.
- Topalov, C. (1978). La Urbanización Capitalista, algunos elementos para su análisis. FSOC, Catedra Robert.
- Torres A. Horacio. (2006). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Serie Difusión 3. Editorial FADU. Buenos Aires Argentina.
- Twaites Rey, M. (2007). El Estado "ampliado" en el pensamiento gramsciano. El Estado "ampliado" en el pensamiento gramsciano. En Twaites Rey, M. (Comp) *Estado y Marxismo: Un siglo y medio de debates*. (Prometeo Libros). Buenos Aires, Argentina.
- Varela, O. D., y Wagner, R. F. (2012). El retorno del Estado. 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)* (CICCUS, p. 49-102)  
.Los polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina..

Vommaro, G. (2008). Diez años de ¿Favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral. En Rinesi E., Vommaro G. y Muraca M. (Comp) *Si éste no es el pueblo: hegemonía, populismo y democracia en Argentina* (IEC-UNGS, p. 141–158). Prov. de Buenos Aires, Argentina.

Vommaro, G., y Quirós, J. (2011). “Usted vino por su propia decisión”: repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*, Vol.36, p.65–84.

Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-81* (Grupo Editorial). Buenos Aires, Argentina.

Zimmermann González, L. (2014). Segregación espacial y políticas públicas. Miradas cruzadas entre Francisco Sabatini y Jorge Iván. *Revista Territorios* Vol.30(ISSN: 0123-8418 ISSN: 2215-7484.), p.219–224.