



Sandra Inés **SÁNCHEZ***

*: Doctora de la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Filosofía y Letras), arquitecta, profesora de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo-UBA e investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (ISU-FADU-UBA). Es miembro del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales-PIUBAMAS y del Observatorio del Derecho a la Ciudad. e-mail: sandrainesanchez@gmail.com

Martín **ALDAO***

*: Doctor de la Universidad de Buenos Aires y Abogado (Facultad de Derecho), docente de la Facultad de Derecho e investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Instituto de Investigaciones A. L. Gioja, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es miembro del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales-PIUBAMAS. e-mail: aldaom@gmail.com

PRESENTADO: 30.03.20

ACEPTADO: 14.05.20

47

PARTICIPACIÓN, INEQUIDADES Y DESIGUALDADES EN LOS RECIENTES “PROCESOS DE INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA” DE VILLAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES¹

1. Este escrito se realizó en el marco de los siguientes proyectos subsidiados: UBACyT- Modalidad I 20020150100191BA: “Derecho y justicia en las problemáticas habitacionales: el rol de las instituciones y las organizaciones sociales”, con sede en el ISU/FADU/UBA (Directores: Sandra Inés Sánchez y Rodrigo Amuchástegui)-2016-2020; UBACyT Interdisciplinario 20620160100005BA, Área Marginaciones Sociales PIUBAMAS: “Espacio social y políticas públicas de acceso a la tierra y la vivienda en Buenos Aires en perspectiva histórica”, con sede en la Sección de Antropología Social; Instituto de Ciencias Antropológicas; Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires; (Directoras: Claudia Fabiana Guebel y Sandra Inés Sánchez). Programación Científica 2017-2019 (1/1/2017-31/12/2019); y el PIP-CONICET: Disciplina K55: “Estrategias interdisciplinarias de abordaje y acompañamiento en problemáticas habitacionales”, con sede en el Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente; Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (Directoras: Sandra Inés Sánchez y María Florencia Rodríguez). Fue desarrollado en el marco de las investigaciones aplicadas y de investigación-acción a través de las acciones de asesoramiento a delegados, referentes y organizaciones sociales (MP-La Dignidad, FOL) de diferentes barrios (Barrio Mugica, Padre Richiardielli) y en contextos de MGP (Playón de Chacarita, Rodrigo Bueno) desplegadas por el ODC que es una de las instituciones adoptantes en los proyectos.

Resumen

Se propone analizar las estrategias institucionales de distribución de inequidades y desigualdades en los recientes procesos de integración socio-urbana de villas y su relación con los procesos de transformación en las concepciones sobre participación desde el año 2007, durante las gestiones del gobierno de la ciudad de Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta bajo el PRO.

Palabras Clave: Villas; integración socio urbana; participación.

Summary

It is proposed to analyze the institutional strategies of distribution of inequities and inequalities in the recent processes of socio-urban integration of slums and the relation with the processes of transformation in the concepts of participation since 2007, during the government of Mauricio Macri and Horacio Rodríguez Larreta under PRO.

Key words: Slums; social and urban integration; participation.

INTRODUCCIÓN

A pesar de la amplia variedad de espacios de participación creados desde la década de 1990, hace ya una década que estos aspectos formales de gobernanza no redundan en un mejoramiento a la prestación de servicios locales, ni a una mayor transparencia ni control ciudadano, en síntesis, no han conllevado a un fortalecimiento de la democracia (Zurbriggen, 2011). Como señala Blondiaux, la fuerza de una noción tan indeterminada como la de democracia participativa proviene precisamente de su vaguedad, de la diversidad de usos posibles y de su capacidad de anclaje en acciones y sistemas de referencia diversos. En los recientes procesos de urbanización o “integración socio-urbana de villas”, desplegados desde el año 2007 en la ciudad de Buenos Aires, se ha usufructuado de la “plasticidad semántica” del concepto de participación que se fue modelando en diferentes circunstancias y escenarios con la finalidad de neutralizar las fuerzas opuestas a la índole de las transformaciones que se pretendían imponer desde el gobierno (2008: 48).²

Se entiende que la progresiva generación y distribución de inequidades y desigualdades experimentadas en los procesos de integración socio-urbana de villas reciente constituye un factor esencial de sostenimiento de los procesos participativos concebidos desde criterios restrictivos de la democracia representativa, con la finalidad de socavar las instancias colectivas de reclamo. En torno a lo participativo es posible identificar tres escenarios: en perspectiva histórica, un primer escenario de reconocimiento del derecho a un hábitat digno desde la recuperación de la democracia que impactó en el marco legislativo; un segundo escenario entre los años 2007 y 2015; un tercer escenario a partir del año 2015 con el despliegue los procesos de integración socio-urbana en cinco villas de la ciudad.³

El escrito se enmarca en proyectos de investigación interdisciplinarios y aplicados en lo que se conoce como Investigación - Acción Participativa que articula docencia - investigación - extensión y parte de las necesidades percibidas y expresadas por los involucrados con los que se ha trabaja-

2. Enmarcados en las políticas neoliberales concebidas desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para en donde se entiende por “buen gobierno”: elección y control de los gobernantes; capacidad gubernamental para aplicar políticas y administrar recursos y el respeto de la ciudadanía en cuanto a transparencia, garantía del Estado de derecho y participación (World Bank, 2005: 5).

3. Coincidente con las gestiones como jefes de gobierno de Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta respectivamente.

do conjuntamente en tareas de asesoramiento y participación en los procesos (Montero, 2006). Se pretende desentrañar las políticas públicas aplicadas en las villas desde una doble perspectiva de derechos⁴ y socio espacial⁵ de larga tradición que parte del trabajo de campo, la investigación-acción y el análisis de los documentos institucionales desde métodos de análisis del discurso.

SOBRE LAS CONCEPCIONES DE LA PARTICIPACIÓN EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

En el año 1984, en un escenario de recuperación democrática, desde la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, se comenzó a instalar una política de reivindicación de “derecho a la ciudad”, que alcanzó el reconocimiento de las villas como merecedoras de este derecho, y desde el Concejo Deliberante se sancionó la Ordenanza 39753 en la que se derogaban todas las disposiciones que promovían su erradicación, a la vez que se establecía el “Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales” a cargo de la entonces “Comisión Municipal de la Vivienda”. Un primer paso en la institucionalización de las villas fue el reconocimiento institucional de sus territorios, que en el año 1991 por la Ordenanza 44873, creaba los Distritos U31 y otorgaba una zonificación específica a cada una de las villas existentes, a la vez que se ordenaba que en sesenta días se elaboraran los proyectos de urbanización para cada villa, cosa que no sucedió.

En un escenario histórico de consolidación democrática y con la formulación de la *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, en el año 1998, se creó la Ley 148 que declaraba de atención prioritaria la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios. La particu-

laridad de esta ley es que, por primera vez, se disponía la obligatoriedad del involucramiento de la población afectada en el “diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento” de todos los procesos.⁶

En el año 2000, la Ley 403 creaba el *Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14*, y que estaba destinado a elaborar, ejecutar y verificar el plan integral de “urbanización” de manera consensuada. Aunque ambas leyes sentaron precedentes para los procesos de urbanización de todas las villas, estas leyes fueron desestimadas.

Surgía en este escenario, el concepto de “reurbanización”, a partir de la interpelación de los habitantes hacia el Estado para que reconocieran los procesos de urbanización que habían realizado de manera autogestionaria.

En el año 2005, con el argumento del impacto negativo en el ecosistema de la Reserva Ecológica Costanera Sur, desde el GCABA se dictó el Decreto 1247 que creaba el *Programa de Recuperación de la Reserva Ecológica*, que perseguía erradicar la villa Rodrigo Bueno a cambio de un subsidio con garantía hipotecaria para los grupos familiares” que terminó en la presentación por parte de los vecinos de un recurso de amparo en el que denunciaban amedrentamientos y solicitaban la urbanización. En un nuevo intento, desde el GCABA se dictó en el año 2006 el Decreto 2136 que modificaba las condiciones pero no fue aceptado por los habitantes y quedó sin aplicación.⁷

En síntesis, desde la recuperación de la democracia hasta el año 2008, se arribó a un progresivo reconocimiento institucional de las villas en términos de derechos, que no fue acompañado por la voluntad política concretarlo.

4. Pautassi, 2010; Pautassi, Abramovich, 2010, Pautassi, Gamallo, 2012.

5. Catenazzi, Di Virgilio, 2005; Fernández Wagner, 2008; Clichevsky, 2012.

6. La Comisión Coordinadora Participativa sería tripartita y estaría compuesta por representantes del Poder Ejecutivo, de la Legislatura y de los “vecinos” que incluía a representantes de cada villa y NHT y representantes de las dos organizaciones villeras más relevantes de ese momento, la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI) y el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados.

7. Luego de un largo proceso, finalmente en el año 2016, ante el Tribunal Superior de Justicia, el gobierno se comprometió a elaborar una propuesta de integración.

LA GESTIÓN DE LAS VILLAS ENTRE LOS AÑOS 2007 Y 2015

Hasta la llegada de Mauricio Macri a la jefatura de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) en el año 2007, el abordaje institucional en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios estuvo a cargo del Programa de Radicación, Integración y Transformación de villas y núcleos habitacionales transitorios creado por la Ley 148.⁸

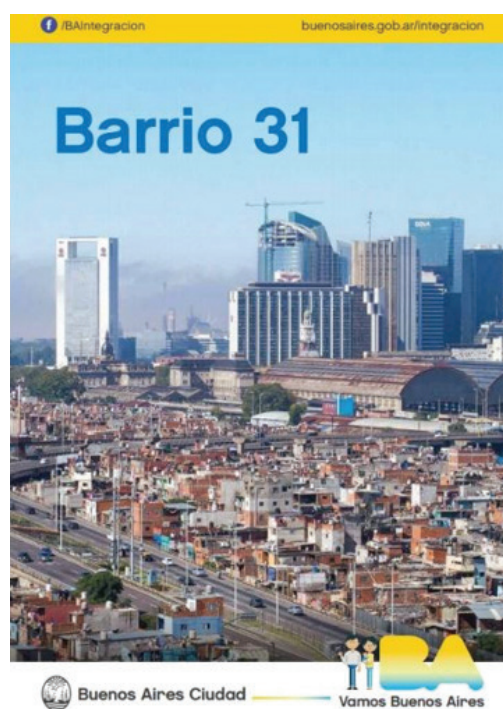
En líneas generales, los recientes abordajes de las villas se corresponden con los tres modelos, que bajo el signo de las teorías neoliberales, fueron ensayados en Latinoamérica: el modelo brasileño de Jorge Mario Jáuregui aplicado a través del Plan Favela Barrio en el que se plantea la transformación de la ciudad informal en formal a partir de proyectos urbanos que resuenen con usos y prácticas sociales de los habitantes y que inspiró desde sus inicios la formulación del proyecto urbano de la Villa 31 y 31 bis que culminó en la Ley 3343; el modelo peruano del economista Hernando de Soto que plantó como aspecto central de la política de urbanización de villas y como salida a la pobreza, la titulación dominial y que se ensayó con pésimos resultados en el barrio Los Piletones⁹, y el modelo colombiano de Medellín, que sobre la base de la inclusión social, y con un modelo de desarrollo territorial, propuso otorgar centralidad a la construcción de equipamientos e infraestructuras de calidad y que se implementó en una versión simplificada a través de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI).

A mediados del año 2008, con Macri como jefe de gobierno, una primera estrategia de abordaje de las villas como problema, fue intentar lograr consenso social para desestimar los derechos institucionalmente adquiridos para así allanar el camino de la erradicación. Con este fin planteó la posibilidad de llamar a un plebiscito sobre un nuevo “proyecto de urbanización de villas” de su autoría (Navia y Castro, 2008). Recurriendo a la democracia participativa, planteó concretamente, a través de este plebiscito, dirimir la cuestión nodal del financiamiento de las “tareas de urbanización” de las villas, poniendo el eje en la cuestión de los recursos. Debía dirimirse si para urbanizar las villas

se aumentaban los impuestos de la ciudad, o si se postergaban otras obras de la misma “ciudad”, para destinar esos fondos hacia las “villas”. En la estructura profunda de estos discursos y acciones institucionales quedaba establecido que las villas quedaban indefectiblemente fuera del espacio de la ciudad y que resultaba inviable, desde el punto de vista económico, su urbanización. Se pretendía, además, desestimar los procesos de urbanización instituidos por sus propios habitantes, e introducir la necesidad de eliminar el derecho a la urbanización por considerarse como lesivo para el resto de la ciudad.

En este contexto inaugural, las acciones de gobierno inducía la erradicación de las Villas 31 y 31 bis. Para él gobierno se trataba de un proceso que tenía que realizarse “de a poco, mediante el diálogo con la gente, y con el compromiso de darles vivienda en otro lugar” (LN, 2008). Según sus concepciones no se podía urbanizar “por el peligro de su ubicación” y porque creía que se trataba de “un lugar insalubre”; si bien es una zona fuertemente traccionada por los intereses del mercado inmobiliario, tanto que se evidencia en su imagen recortada contra el perfil de Puerto Madero (Figura 1).

Figura 1. Portada del informe



8. Reglamentado por el Decreto 206 del año 2001.

9. Fundamentalmente las teorizaciones de su libro *El otro sendero* que parten de que la “informalidad”, concebida como una patología, es un camino adoptado para acceder al trabajo y la propiedad privada frente a un Estado que no permite el acceso a bienes y que no garantiza los derechos constitucionales, y que desde criterios del emprendedurismo se pretenden remediar.

En ese contexto, el entonces jefe de gabinete, Rodríguez Larreta afirmaba que no había “recetas únicas” sobre “erradicar o no”. Para él, las que se encontraban “sobre el Riachuelo” debían erradicarse o “relocalizarse”, mientras que “otros casos”, como la Villa 1-11-14, sí se podía “urbanizar” (LN, 2008).

En este contexto político, orientado a la erradicación de las villas de la CABA, una vez fracasado el intento de arribar a un consenso con el plebiscito, se creaba en el mismo año 2008 la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), que se convirtió, en un canal de comunicación alternativo de abordaje de las emergencias. Con la UGIS se pretendía crear una imagen, hacia afuera de los barrios, sobre una supuesta “exitosa y eficiente” gestión de gobierno y resultó “eficaz” en su modalidad de ir creando cooptaciones y enclaves de poder político territorial que se completaría con la creación SECHI en el año 2011.¹⁰

La SECHI fue concebida como “articuladora e integradora de las políticas y programas de gobierno en la zona Sur” (Macrí, 2016: 10), si bien solo fue estratégica en el abordaje de algunas transformaciones del espacio público, que en muy contadas excepciones, se desprendían de las demandas de cada barrio, como la remodelación de plazas, canchas para deportes, y también algunas situaciones de emergencia de infraestructuras. Esto permitió generar un contacto personalizado con los representantes en las diferentes villas que fueron los

que canalizaron la gestión de manera clientelar con modalidades de gerenciamiento y ejecución de las obras, de manera más o menos participativa, a través de lo que dieron en llamar “Proyectos Urbanos Integrales”.

Entretanto, dentro del organigrama administrativo se creaban simultáneamente las Gerencias Territoriales para atender cada Unidad Territorial de Inclusión Urbana (UTIU), compuesta por “grupos interdisciplinarios que incluían vecinos y vecinas de los barrios”, y que contaba con dos dispositivos de intervención: los Portales Inclusivos (oficinas de gobierno en los territorios) y los Núcleos de Inclusión y Desarrollo de Oportunidades (NIDO) que contaban con equipamiento para la realización de “actividades comunitarias y talleres”, programados en una suerte de “combinación de demandas de la comunidad”, y “ofertas de alta calidad de entidades del gobierno y ONG”, que raramente entraba en resonancia con las necesidades de los habitantes (SECISyU, 2016: 54). Para Rodríguez Larreta, la SECHI se convirtió en una “herramienta fundamental” de “acercamiento a sectores donde existía poca presencia institucional permanente” (2016: 12). En las imágenes difundidas sobre estos dispositivos resulta muy difícil imaginar las implicancias productivas de las tareas emprendidas, más allá del cobro de un subsidio por parte de un grupo cautivo de las actividades de capacitación o recreación (Figura 2).

Se promovía como *slogan* de gobierno en ese momento, el proceso de transformación “de villa

Figura 2. Imagen de los talleres (SISU, 2016: 271)



10. En el año 2016 se transformó en la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISyU).

en barrio”. En el libro *De Villa a Barrio*, en donde se condensó la gestión de Macri en la ciudad, se señala respecto de la índole de estos procesos: “Se está llegando con el Estado a lugares donde se conformaron estados paralelos durante 70 años. Tiene sus propias instituciones, sus organismos de control. El desafío es desarticular esos estados paralelos con proyectos de hábitat e inclusión” (SECISyU, 2016: 42). Así, se transparentaban discursivamente las intenciones de ingresar en ellas para “desarticular” el entramado social que se entendía como estado paralelo.

A partir del año 2010, por fuera de la institucionalidad de la UGIS y la SECHI, en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, se creó el *Programa de Mejoras para las villas 31 y 31 bis* que se focalizó la intervención en el mejoramiento del espacio público (infraestructura, servicios y saneamiento).

Ese mismo año se iniciaron los procesos electorarios y la intervención de las villas 31 y 31 bis, con la finalidad de lograr un equilibrio de las formas representativas que tuvieran en cuenta no solo “la distribución poblacional” sino también “la vinculación territorial”, como una estrategia para poder evaluar las múltiples dimensiones y escalas de abordaje. En ese momento se establecieron “tres instancias complementarias de representación: una vinculación directa con las y los vecinos; otra para considerar cuestiones específicas de cada sector de territorio; y una tercera que integrara a todo el barrio en la Mesa de Gestión creada por la Ley 3343” (ACIJ, 2010).

El proceso de formulación de la ley para la urbanización de la Villa 31 y 31 bis, fue fundante y ejemplar para las demás villas de la ciudad, y culminó con la aprobación de la Ley 3343 del año 2009, con dictamen 2 años después. Esta ley se conformó a partir del trabajo realizado desde el año 2002 por profesores de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-UBA) liderados por el arquitecto Javier Fernández Castro, que contó con el apoyo de habitantes del barrio, y fue tomado por la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (LCABA).

En el año 2010, de manera auspiciosa, se proyectaba teleológicamente la intervención hacia una urbanización definitiva con criterios de integración

social con la “generación de trabajo en todo el barrio”. Hasta tanto se abordaran las obras definitivas, desde el equipo interventor se proyectaba un marco de regulación para las obras provisionales a realizarse en contextos de emergencias. A través de la formulación de un “Protocolo de Actuación en emergencias”, se dejarían establecidas “las formas de proceder ante las inundaciones o accidentes eléctricos, estableciendo plazos de resolución de los desperfectos”.

Entretanto, la gestión de los delegados electos en el año 2010 transcurrió con dificultades y escasos éxitos, salvo la aprobación del dictamen de la Ley 3343. Además, las cooptaciones de los representantes de manzanas con obras, por parte del gobierno, fue socavando la consistencia del Cuerpo de Delegados y del Consejo, que no lograron imponer una dinámica para abordar los temas de interés y que el gobierno respetara el dictamen aprobado (ODC, 2015).

En el año 2014, conforme al modelo de Hernando de Soto, se ensayaba en Los Piletones “la experiencia de urbanización de villas de mayor envergadura desarrollada íntegramente por el gobierno” (Castro, 2014) y que paradójicamente consistía en la regularización dominial a través de la entrega de títulos, sin tener un censo, ni plan de integración consensuado con los representantes de la Comisión Coordinadora Participativa creada por la Ley 148, ni los servicios de infraestructura regularizados, y sin estar aprobada por la Legislatura la enajenación de estas tierras, en ese momento bajo la órbita de la Corporación Buenos Aires Sur.

En el año 2015, por medio de la Ley 5460 y su Decreto Reglamentario 363, se le atribuyó a la Jefatura de Gabinete de Ministros la competencia de diseñar y ejecutar las políticas, planes, y programas vinculados a la regularización y urbanización de la Villa 31 y 31 bis, a través de la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISyU). La situación de que los organismos que tienen a su cargo la urbanización de la totalidad de las villas no actuaran en esta villa, implicó que se generaran y aplicaran criterios, modelos, y operatorias diferentes o contradictorias respecto del resto de las villas de la ciudad.

En la medida en que la SECHI y la UGIS habían cumplido su función de anclaje territorial en las

villas, el presupuesto asignado fue disminuyendo, para reducirse progresivamente a partir del año 2017. Estos organismos fueron un laboratorio de experimentación para orientar a futuro los procesos de urbanización. A través de ellos, se pusieron en práctica una serie de procedimientos, que, apelando a cierta interacción estrictamente regulada y bajo la denominación de “participación”, apuntaron a convalidar las acciones de gobierno en el territorio, según diferentes modalidades: reuniones a demanda (para acordar con grupos con más o menos poder persuasivo concesiones de obras e intervenciones de mejora tanto de espacios públicos como privados); presentaciones de dispositivos y equipos técnicos; llamado a apertura de diálogo; presentación de proyectos; procesos de intercambio de ideas a materializar; actividades de recreación y capacitaciones.

El trabajo en territorio se respaldó en el despliegue de *merchandasing* creado *ad hoc* destinado a pautar los procesos de interacción y que se acompañó de una fuerte estrategia comunicativa barrio por barrio vehiculizada a través de folletería y el periódico *De Villa a Barrio*.¹¹ En estas publicaciones las imágenes ejercieron un irresistible poder atractivo pues signaba la agenda de intervenciones con un alto nivel de visibilidad generando una gran expectativa por parte de lxs habitantes cuyos espacios públicos y privados eran retratados, supuestamente, en pleno proceso de transformación. Las emisiones de los periódicos destinados a cada barrio generaban nuevos entramados culturales y procesos ficcionales de participación y articulación institucional.

El abordaje a demanda, cuerpo a cuerpo de la SECHI y la UGIS con lxs delegadxs también creó nuevos universos de sentido de interpelación institucional que fueron desarticulando las tradicionales e históricas formas y procedimientos de demanda. Las demandas, lideradas por representantes, serían atendidas en función de la capacidad de presión, por cantidad de personas involucradas y por su visibilidad. La articulación de diferentes

instancias de negociación con múltiples representantes fue una de las modalidades promovidas con el fin de evitar las masivas y visibles movilizaciones por reclamos. Estos novedosos procedimientos institucionales tenían como finalidad disciplinar las conciencias, eclipsando los reclamos colectivos para encausarlos hacia reclamos individuales y de pequeños grupos, que funcionarían como representantes, más fáciles de controlar, y que en caso de no llegar a buen término, desviarían las tensiones al territorio y no a las instituciones. Ilustra la cuestión procedimental, el caso de una referente de Ciudad Oculta que, según el discurso del gobierno, había liderado la “autoconstrucción del pavimento de su calle”, y que se plasmó en un reportaje. La protagonista explicaba: “necesitábamos que nuestra calle deje de ser de tierra, que deje de ser puro barro los días de lluvia, cambiar nuestro lugar”, con lo cual:

“comenzamos a juntar firmas con los vecinos y nos movilizamos para terminar la calle. Nos comprometimos a hacer la mano de obra si nos daban los materiales. Y gracias a la Secretaría de Hábitat e Inclusión lo logramos. Nos escucharon y nos ayudaron” (SECHI, 2015: 7).

Desde un criterio clientelar y desde concepciones neoliberales ligadas al emprendedurismo, se iba instalando el reemplazo de los derechos a un hábitat digno por un concepto de “ayuda” por parte del Estado. El reportaje culminaba con la siguiente moraleja: “Si uno sale a buscar algo con fuerza de voluntad se puede obtener lo que se quiere, para este barrio y para otros barrios” (SECHI, 2015: 7). Desconociendo derechos instituidos, se institucionalizaba discursivamente una nueva relación de subordinación. La determinación del gobierno sobre este “otro” encarnado en los habitantes, se revertía sobre el mismo “como un ejercicio solipsista” de su poder dominador, en tanto hacía aparecer la condición de subordinación como “producto de la propia voluntad” (Simmel, 2014: 206).

11. Para el GCABA “De Villa a Barrio” es un periódico que se reparte en distintas comunas de la Ciudad de Buenos Aires con historias de los barrios del Sur de la Ciudad, y relatos de cómo los vecinos protagonizan la transformación de su comunidad” (GCABA, 2017). Tuvo solo cinco emisiones: octubre 2014, mayo 2015, julio 2016, septiembre 2016, y enero 2017.

El periódico se concebía como el “retrato de un Estado presente, cercano y activo” que se buscaba “instalar como gobierno” (GCABA, 2017: 32). Se cita a manera de ejemplo de dicho “retrato”, el caso de una nota del periódico en donde los “vecinos” de la Villa 1-11-14 eran fotografiados en el momento en que “conocieron el plan de obras” de cloacas. Se acompaña la imagen con el siguiente texto: “El trabajo territorial del Estado es muy importante para informar a los vecinos sobre los cambios que ocurren y ocurrirán en el barrio. De esta manera, se hicieron mesas participativas para atender dudas y consultas” (SECHI 2015a: 8). En el texto se evidencia la concepción de que las mesas “participativas”, constituían instancias para “atender dudas y consultas” entretanto, en la imagen (Figura 3), se resemantizaba este concepto connotándolo como interactivo, si bien era indudable el rol protagónico del representante del gobierno, que, entronizado, administraba la distribución de la información, que indefectiblemente, siempre tenía que ser escasa.

54

El escamoteo de la información junto con la disposición de información de manera adelantada a ciertos referentes que oficiaban como operadores políticos, resultó, desde siempre, una estrategia fundamental de gobierno.

En tanto “todas las relaciones de los hombres entre sí descansan, naturalmente, en que saben algo unos de los otros”, la elaboración de documentos en secreto, y el escamoteo de información, generó siempre una reacción más lenta respecto de los que nunca habían tomado contacto con ella y esto habilitó la brecha para poder seguir avanzando sin consenso (acorde a un ritmo más acelerado, que se desentendía del ritmo más lento solicitado por los habitantes), o bien un retraso intencional

de los tiempos de maduración y análisis de situación, porque nunca se modificaba el plazo final de clausura de los planteos (Simmel, 2014: 371).

El libro *De Villa a Barrio* se concebía como “una herramienta pedagógica y de comunicación de la SECHI”, a través de la cual, se difundían los “proyectos físicos y sociales realizados en las villas, complejos habitacionales y núcleos habitacionales transitorios” de la ciudad (SECISyU, 2016: 4). Entre los proyectos que se difundieron en este libro estaba el Complejo Soldati. Según el discurso del gobierno, “luego de un proceso de organización con los vecinos y de varias reuniones, la comunidad fue testigo de la transformación absoluta de su barrio con la impermeabilización, el revoque y la pintura realizada en los más de 100 bloques”, a partir de los trabajos “realizados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad”, el “abandono” se cambiaba por “la nueva cara de su barrio con orgullo” (SECHI, 2015: 6).

Esta supuesta “transformación absoluta” del barrio consistía en una operación superficial, que acompañaba obligadamente el comienzo de las obras de la Villa Olímpica en la Comuna 8. Meses después tres jóvenes caían de uno de los balcones en mal estado y dos terminaban muertos. El estado de deterioro y abandono se hizo evidente y reveló como falsas operaciones mediáticas perseguían corregir la mirada distanciada para inducir nuevas concepciones ficticias acerca de un Estado presente.

En lugar de democracia participativa se trató de una suerte de “democracia de proximidad”, de enclaves que conforme al espectacular éxito de cierto concepto de participación del mundo contemporáneo, viene acompañado de una proximidad más o menos cosmética de los gobiernos, y en donde los funcionarios se muestran de cerca y

Figura 3. Difusión de plan de obras como proceso participativo (SISU, 2015: 7)



LOS VECINOS CONOCIERON EL PLAN DE OBRAS

MÁS CLOACAS EN LA 1-11-14

EN LA MANZANA 6 DE LA VILLA 1-11-14 COMENZARON LAS OBRAS DE CLOACAS Y PLUVIALES. EN 2014 ESTE MISMO TRABAJO SE REALIZÓ EN LA MANZANA 4. EN ESTA ZONA, CERCA A LA IGLESIA MADRE DEL PUEBLO, PREDOMINAN LOS POZOS CIEGOS COMUNITARIOS Y LAS CASAS ESTÁN CONECTADAS A ELLOS MEDIANTE CAÑOS PRECARIOS E INFORMALES. LA SITUACIÓN REPRESENTA UNA URGENCIA PARA LOS VECINOS.

El espacio se está recuperando y los vecinos están accediendo formalmente y de manera paulatina a los servicios públicos domiciliarios y de infraestructura urbana.

El trabajo territorial del Estado es muy importante para informar a los vecinos sobre los cambios que ocurren y ocurrirán en el barrio. De esta manera, se hicieron mesas participativas para atender dudas y consultas.

transparentan de manera aparente ciertas acciones, enmascarando este tipo de proximidad, como democrática y participativa (Blondiaux, 2008: 83).

Pero a través de la SECHI y la UGIS se instalaba en el cuerpo social un nuevo “imperativo participativo” materializado en “un conjunto cada vez más vasto de experiencias y dispositivos” y que comenzaron a atravesar las lógicas de la militancia en su doble dimensión ideológica y organizativa del compromiso partidario y territorial (Blondiaux, 2008: 13).

LA GESTIÓN DE HORACIO RODRÍGUEZ LARRETA EN LAS VILLAS

Con la gestión de Rodríguez Larreta se introdujo un concepto de “integración socio-urbana” en la política de las villas, tributario de la ampliación de derechos que se consolidó a partir del proceso de formulación de la Ley 3.343. Bajo este concepto se pretendía remediar los complejos procesos de segregación de barrios y villas que no sólo son urbanos, sino también socio-económicos y socio-culturales, y que implican los ámbitos del derecho: de acceso a la justicia, a fuentes laborales, a la salud, a la educación y al transporte público.

A fines de 2016, la política urbana se circunscribió a cinco villas (Villas 31 y 31 bis, 20,¹² Rodrigo Bueno, Lamadrid y Playón de Chacarita)¹³ a las que luego se sumó la 1-11-14. Conforme a la desfinanciación de la SECHI y la UGIS, se apostó a un rol preponderante del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). Paradójicamente, las estrategias de estos organismos en extinción (SECHI y UGIS) se replicaban en la Provincia de Buenos Aires con la Unidad de Coordinación de Infraestructura Barrial (UCIBA) y el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU).

El programa de Rodríguez Larreta para las cinco villas evidenció en sus inicios la generación de

negocios con lo público, y el discurso oficial se focalizó en justificar el comienzo de obras innecesarias sobre el recurso del endeudamiento externo, y la venta de tierras públicas como condición de la urbanización: el desvío de la Autopista Illia y la construcción del parque lineal elevado a la manera del *High Line* neoyorquino; la Villa Olímpica; el emprendimiento de IRSA de Eduardo Elztain conocido como “Las torres de Santa María”;¹⁴ el emprendimiento Catalinas Sur (con la venta de tres hectáreas situadas en los lindes de La Boca y Puerto Madero); y el desvío de la Avenida Triunvirato. Estos procesos de integración socio-urbana se desplegaban a la sombra del desarrollo inmobiliario.

De todas maneras, aún a pesar de estas decisiones tomadas inicialmente sin consenso, en cada villa, los procesos se pautaron a través de una serie de pasos:

- Formulación del proyecto de ley.
- En la LCABA: presentación de la ley y audiencias públicas.
- Organización de los protocolos de funcionamiento de la Mesa de Gestión Participativa (MGP).
- Organización de los protocolos de relevamiento social y espacial.
- Organización del proceso de integración socio-urbana en sus dimensiones espaciales y legales.

Desde el punto de vista espacial de la planificación y el diseño urbano, el proceso de integración socio-urbana implica: tendido de redes viarias y de infraestructura urbana; mejoramiento de las viviendas existentes; esponjamiento del tejido a los efectos de garantizar accesibilidad y condiciones de iluminación, ventilación y salubridad a todas las viviendas; y construcción de conjuntos habitacionales destinados a los habitantes a ser relocalizados con motivo de estas intervenciones.

12. “La ley 1770 del año 2005 no se cumplió”, y “Sólo por medio de acciones judiciales se ha logrado que la villa tenga un órgano de representación democráticamente electo: con la Junta Vecinal reconocida por el gobierno. Sin embargo, ésta no ha sido escuchada en ninguno de sus reclamos de urbanización”. En el informe elaborado por el ODC, CLIC, y TLPS se analizan todas las violaciones en el orden del derecho a la ley (ODC, CLIC, TLPS 2015a).

13. En adelante Playón.

14. En el año 2016 se intentó aprobar en una misma ley el emprendimiento y la urbanización de la villa y fue desestimado por una amplia mayoría de legisladores.

Todas estas cuestiones se tratan en las Mesas de Gestión Participativa (MGP) en las que participan múltiples actores: representantes de vecinos; el IVC; la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires (DG); la Defensoría del Pueblo (DP); y representantes del ámbito legislativo, conformados en diferentes grupos y sectores sociales, político partidarios y multisectoriales que ponen en confrontación retóricas, acciones y significaciones en torno al proceso de “integración socio-urbana”.

Las leyes de cada villa y las definiciones posteriores

El lanzamiento de los procesos de formulación de las leyes para cada villa, implicó dejar de lado el proceso colectivo dispuesto por la Ley 148 y promovió la conformación de un imaginario propio para cada barrio que, por fuera de un sustrato básico de derechos, podría generar un espacio de negociación de leyes superadoras o más adecuadas a las características particulares y necesidades en cada territorio. Aun así, con la sanción de la primera ley de la Villa 20, se capitalizó como experiencia para Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita.

En todos los casos hubo dos reclamos comunes que no encontraron respuesta favorable por parte del gobierno en una primera etapa de formulación: la consideración de los inquilinos que habían quedado fuera del relevamiento censal del gobierno, y el poder decisorio de los vecinos en todos los procesos, pues, en todas las leyes, se destina un artículo (generalmente el 4º) en el que se explicita que si no se llega a consensos, la decisión última la tiene el gobierno.

En líneas generales, durante los procesos de formulación de las leyes las preocupaciones se circunscribían al ámbito de los derechos y se manifestaron en una serie de puntos problemáticos:

- De competencia entre propietarios e inquilinos, y que redundó en la cuestión sumamente compleja, de desinstalar las inequidades consolidadas, pues circulaba un imaginario de que, en

este proceso, los inquilinos podrían apropiarse de las viviendas que alquilaban.¹⁵

- De temor a ser desalojados o relocalizados compulsivamente.
- De incertidumbre sobre: la aplicación de nuevos estándares a las viviendas ya construidas; de la capacidad económica de las familias para llevar adelante el proceso; del destino del macizo histórico y su relación con el proyecto urbano y las consecuentes demoliciones de viviendas implicadas por las aperturas de calles y esponjamientos; de los tiempos de tendido de infraestructura definitiva y conexiones domiciliarias, pues sobrevolaba un imaginario de ejecución de obras de infraestructura en paralelo a la construcción de viviendas nuevas.

Los procesos participativos de debate de las leyes fueron concebidos institucionalmente como procesos comunicativos con un mínimo e inexistente nivel de posibilidad de cambio. Estuvieron siempre sujetos a los dictados de los tiempos políticos y no de las necesidades de los habitantes a los que les resultaba muy difícil discernir la índole de las decisiones en juego y sin contar con el material en tiempo y forma para poder analizarlo.

Como contrapartida, otro nivel de comunicación circulaba respecto de los representantes afines al gobierno, que no solo contaban con el material con antelación, sino que también participaban de reuniones secretas a espaldas del resto de los habitantes.

Una vez aprobadas las leyes, en cada barrio se abocaron a la formulación de los protocolos de funcionamiento de las MGP, y de los procesos participativos de apertura de calles y de reconfiguración de las manzanas. En medio de estos procesos, volvía a cuestionarse la legitimidad de la participación de los inquilinos en todas las instancias y sobre todo en las decisiones, a tal punto que en Playón de Chacarita se les permitió la participación en los debates de los talleres de apertura de calles pero no en las decisiones.

Esta competencia entre propietarios e inquilinos fue usufructuada por el gobierno en casos como

15. Y que redundaron en desalojos masivos de inquilinos que no lograban volver a encontrar una vivienda donde relocalizarse, como es el caso del Barrio Mugica cuando se lanzó lo que dieron en llamar la elaboración del “dictamen”.

el sector de Bajo Autopista del Barrio Mugica (en adelante Barrio Mugica), ya que los inquilinos, comenzaron a contrapesar a favor de la relocalización, frente a los propietarios que no querían relocalizarse. También, fueron funcionales al gobierno los grandes rentistas, que capitalizaron sus propiedades como moneda de cambio.

En este proceso, los más desfavorecidos resultaron siempre los no censados, que podían haberse instalado en el barrio con posterioridad al censo, o bien que no habían podido censarse porque los propietarios no se lo habían permitido, bajo amenaza de desalojo.

Las profundas inequidades entre los propietarios y los inquilinos y entre los grandes rentistas y aquellos que con el alquiler de una pieza sobrellevaban la subsistencia, siguen siendo cuestiones irresueltas. Lo mismo sucedió con aquellos que debido a las relocalizaciones vieron afectados sus medios de vida. El mejor ejemplo de malas prácticas es el Barrio Mugica y las relocalizaciones de aquellos que vivían en el sector de Cristo Obrero hacia los conjuntos habitacionales conocidos como Containera.

En la mayoría de los casos perdieron sus fuentes de ingreso y el gobierno no se hizo cargo de la situación del impacto económico del traslado. Además, los comercios y la feria planificados para estos conjuntos nunca funcionaron como una actividad rentable salvo raras excepciones, situación que se evidencia en la gran cantidad de locales vacíos o cerrados la mayor parte del día. Con el agravante de que los relocalizados son los que cuentan con mayor nivel de vulnerabilidad y con menor capital social como para afrontar los créditos y la autoadministración consorcial que se les impone.

De todos los procesos de formulación de las leyes, el peor de todos fue el del Barrio Mugica que ya contaba con la Ley 3.343, pero que desde el gobierno se relegó totalmente comenzando un nuevo debate de “dictamen” que, además, introducía condiciones regresivas respecto de esta ley originaria. Por ejemplo: se pretendía que los habitantes pagaran por la tierra, cuando en las otras villas no se pagaba; que

pagaran gastos de escrituración y demás, cuando en las otras villas tampoco se incluían estos gastos; y se obligaba a ceder el espacio aéreo o bien se obligaba a pagar a los tenedores (o propietarios) por la capacidad constructiva de los terrenos; además se establecía que las cuotas de los créditos no podían superar el 20% de los ingresos, cuando en su ley se establecía un porcentaje menor, del 15%. Este juego de inequidades que se hizo evidente desde los inicios del debate, también fue posible debido a la segmentación del debate del dictamen, en el que se pretendía diluir a la oposición.

Los conjuntos habitacionales de “vivienda nueva” y los proyectos urbanos

Los conjuntos habitacionales de “vivienda nueva” surgieron de una propuesta general que devino de un convenio de “asistencia técnica” entre la FADU y el IVC, en el que diferentes estudios de arquitectura de profesores formularon anteproyectos para tres de las villas en proceso de reurbanización.¹⁶ El convenio comprometía a los estudios a arribar a un nivel de anteproyecto. Pero en Rodrigo Bueno y Playón hubieron graves problemas de resolución y cada barrio tuvo que iniciar un proceso de reformulación proyectual, que resultó además muy complejo, pues involucró a los habitantes en problemas proyectuales muy difíciles de solucionar y más aún de comunicar a los habitantes. Esto resultó en innumerables e interminables debates en mesas técnicas, más o menos multitudinarias, y aún en las MGP, en donde los vecinos fueron comprometidos con muy poco margen en materia de decisiones.

De ahí que en estos barrios, desde el IVC se diera unilateralmente por concluido el proceso de diseño y se enviaran a licitar los conjuntos habitacionales sin estar aprobados ni consensuados en el ámbito de la MGP ni con los técnicos convocados. Con los conjuntos habitacionales resultantes para cada barrio, se gestaron nuevas desigualdades e inequidades. A diferencia de las otras tres villas, para los conjuntos habitacionales del Barrio Mugica (ex Villa 31 y 31 bis) se optó por el sistema de construcción rápida en seco, *steelframing*.¹⁷ Por el

16. Intervinieron en Villa 20 el estudio Béccar Varela-Amorín, en Rodrigo Bueno ATV, y en Playón Monoblock. Estos tres estudios con la coordinación del arquitecto Daniel Becker trabajaron bajo un mismo “paraguas programático”.

17. Para este pre proyecto de vivienda la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU/UBA) convocó al Arq. Javier Fernandez Castro, quien tenía una larga tradición de trabajo con la formulación de Ley originaria del barrio.

Figura 4. Vista aérea de los conjuntos habitacionales de Playón (IVC, s/f)



58

contrario, para Rodrigo Bueno y Playón se optó por el sistema tradicional y con una resolución exterior de ladrillo a la vista porque abarataba el mantenimiento (Figura 4).

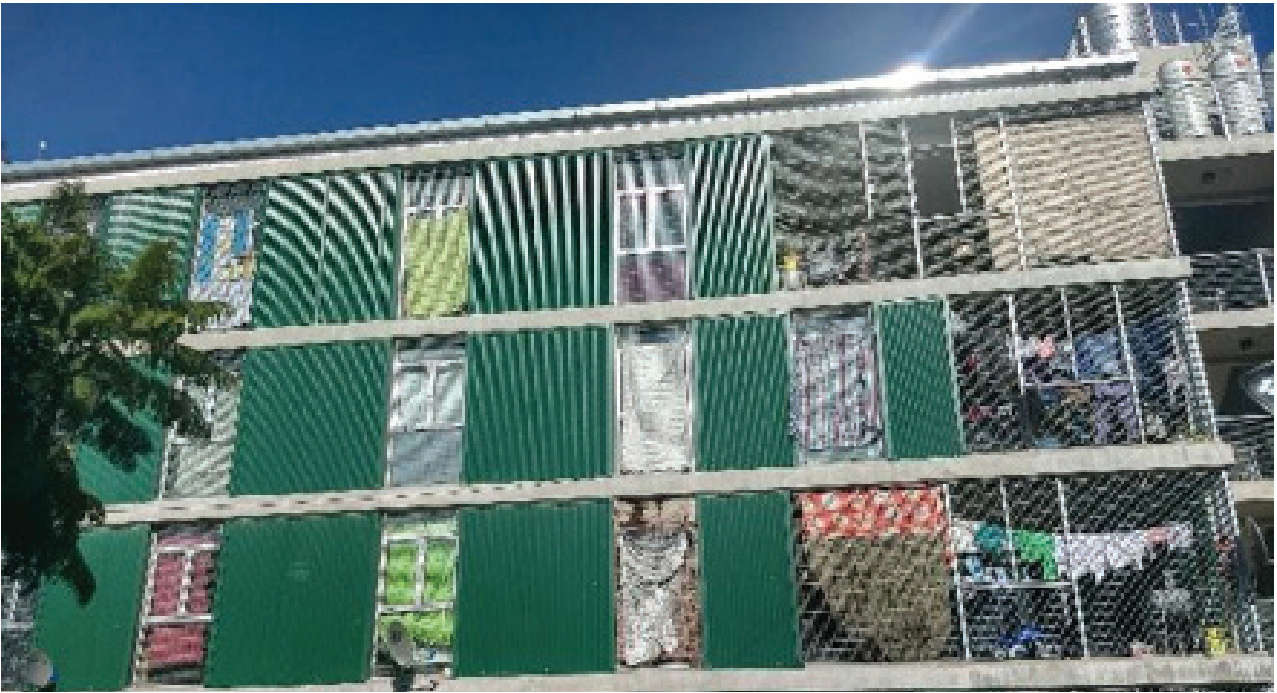
Las viviendas del Barrio Mugica fueron rechazadas por los habitantes en muchos aspectos:

- Desde el sistema constructivo por ser inadecuado a los requerimientos y concepciones acerca de los modos de habitar y porque exigían un mayor costo de mantenimiento.
- Porque inmediatamente de habitadas comenzaron a tener múltiples problemas construc-

Figura 5. Vista del sistema de rejas



Figura 6. Exteriores del sector Containerera



tivos derivados de la falta de estudio de los detalles y falta de control en la ejecución de las obras.

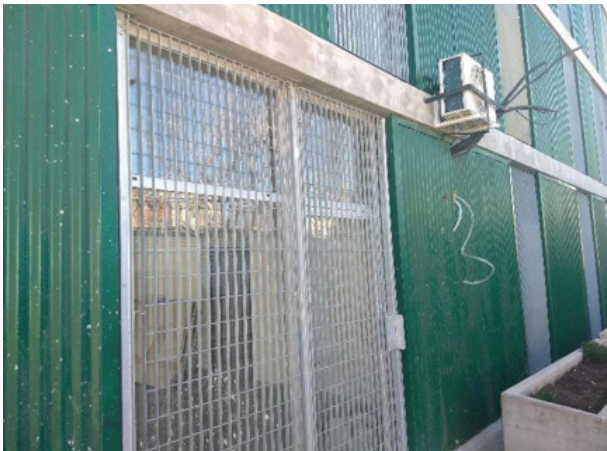
- Porque al habitar el primer conjunto (Containerera Azul) hubo problemas de filtraciones de cañerías que afectaron a gran cantidad de viviendas.
- Porque hubo problemas con todos los artefactos de cocinas eléctricas que son de mala calidad.
- Por inadecuaciones en lo proyectual, dado que el sistema de rejas de los balcones fue uno de los aspectos más rechazados por los habitantes que las perciben como carcelarias (Figura 5).
- Por el diseño de las plantas de las viviendas en sí mismo que no garantiza la debida privacidad a las viviendas y que se evidencia en toda clase de materiales que se colocan para frenar las visuales (Figura 6).
- Porque entre los conjuntos Containerera Azul, Containerera Verde y Nueva YPF hay diferencias en la superficie construida, en las dimensiones de las habitaciones, asoleamiento y también en la calidad constructiva.

- En las viviendas Containerera Verde, uno de los dormitorios, afectado por el gesto proyectual del muro divisorio inclinado, resultó en que fuera imposible colocar la cama en una posición adecuada (Figura 7).

Figura 7. Vista del dormitorio



Figura 8. Comercios de Containera Verde

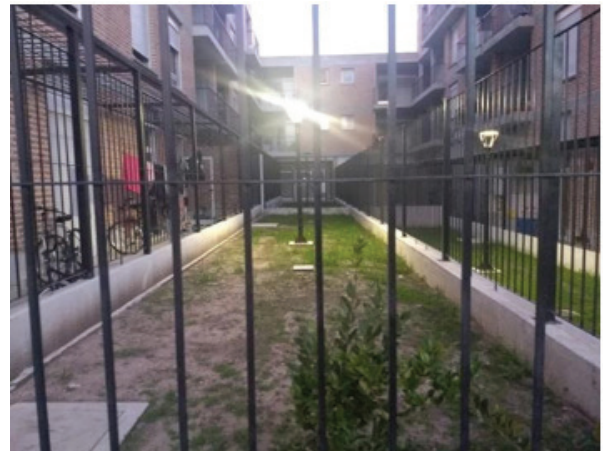


- Las plantas de las viviendas de Containera Azul resultan más adecuadas en términos de iluminación que las de las viviendas de Containera Verde que por la profundidad de la planta resultan oscuras.
- En Containera Verde los vidrios de las ventanas de los dormitorios resultan imposibles de limpiar porque tienen pegadas las rejillas.
- En todos los casos, el estudio de detalles de obra ha sido deficiente y los paneles comenzaron a experimentar rápidamente procesos de deterioro de todo tipo (Figura 8).

En las viviendas de Playón los vecinos pidieron que los balcones fueran salientes pero sin ser escuchados, pero los patios interiores de los conjuntos habitacionales se concibieron como plazas internas, espacios privados de dominio público y cuyo mantenimiento estaría a cargo del gobierno; a diferencia de Rodrigo Bueno en donde la compartimentación de los patios los redujo a espacios imposibles de aprovechar y desperdiciados (Figura 9).

En todos los casos nunca se consideró en la construcción de las viviendas que se entregarán con los interiores de los placards instalados, a pesar de que fue motivo de pedido en todas las MT y MGP, y a pesar de que de manera sencilla y con un mínimo de organización podría haberse convertido esto en una fuente de ingreso familiar. Esta situación, implicó, que cada familia, al instalarse sin muebles, se viera obligada a vivir en un desor-

Figura 9. Patios interiores en Rodrigo Bueno



den ingobernable. Esta situación se agravó en el Barrio Mugica, donde se prohíbe realizar modificaciones y los habitantes se vieron imposibilitados hasta de poder colocar por sí mismos los dispositivos para cortinas y demás. La mala calidad de los muebles de cocina y las griferías colaboraron también en que su deterioro fuera casi inmediato. Fallas en el diseño de las rejillas generaron inseguridad y robos.

La reconfiguración de las manzanas

En todas las villas, los procesos de reconfiguración de las manzanas, lejos de estar subsumidos en un proyecto urbano, se convirtieron en un juego de quita y pon, en el que los habitantes difícilmente podían discernir los criterios, y en los que, sin explicaciones lógicas, se definía que casas quedaban o se demolían, y que había un espacio de inequidades respecto de la coincidencia o no con los que quisieran quedarse o mudarse a las viviendas nuevas.

Complementario a estos planteamientos unidireccionales por parte del IVC, respecto de las viviendas que quedaban en el macizo y de las que se iban, comenzó a generarse un espacio secreto de negociación individual de aquellos que se resistían a las propuestas, y que podía redundar en un mejoramiento de la cotización de la vivienda de origen, en la posibilidad de elegir la vivienda de destino, en la cantidad de dormitorios, o en la consideración o no del desglose, y que llegaba a implicar que a una misma familia pudiera otorgársele más de una vivienda.

Además, en ningún momento el IVC se expidió explícitamente acerca de las grandes viviendas de alquiler, con lo cual, al reconfigurarse las manzanas y conformar los consorcios, nunca se tuvo en cuenta los potenciales conflictos que surgirían a partir de la convivencia de inquilinatos con viviendas unifamiliares. Tampoco fue debidamente ponderada la inmersión de los habitantes en una cultura consorcial que implica el proceso de reconversión espacial de cada manzana. Mientras que en los conjuntos habitacionales nuevos se capacitaba a los habitantes, orientándolos a la autoadministración, los que quedaban en el macizo eran relegados del proceso, cuando no excluidos, ya que nunca llegarían a tener servicios de infraestructura regulares, sin el acondicionamiento de la instalación interna de las viviendas.

En cada barrio, la ejecución del presupuesto se orientó prioritariamente a los nuevos conjuntos habitacionales y se relegaron los acondicionamientos de viviendas existentes. En Playón, con las relocalizaciones con motivo de la apertura de la Avenida Triunvirato, la engorrosa burocracia de los equipos técnicos, hizo que algunas familias quedaran por fuera de la operatoria y tuvieran que relocalizarse en los conjuntos del barrio.

Los acondicionamientos de viviendas individuales en el Barrio Mugica fueron también totalmente inequitativos. Desde la gratuidad de acondicionamiento de las fachadas en las viviendas que lindan con la estación de ómnibus de Retiro, o el tratamiento de aquellas que lindan con lo que se conoce como Playón (frente a la curva de la Autopista Illia), en donde se planificaba proyecto, dirección y ejecución, se arribó a una situación actual de entrega de materiales en cuotas para la autoconstrucción.

EL FIN DE LO COLECTIVO

Los procesos participativos en el contexto de las MGP experimentaron una total declinación con los inicios de los procesos de valuación de las viviendas existentes con fines de relocalización. Todo esto comenzó cuando desde el IVC se impuso un

modelo de cotización aplicado inicialmente en Rodrigo Bueno en base a un índice compuesto que reconocía como tope máximo el 70% del valor de la construcción,¹⁸ y que luego se aplicó a los demás barrios, mientras que en el Barrio Mugica se reconocía metro cuadrado por metro cuadrado, es decir que para este barrio, en caso de relocalización, se descontaba de la deuda, la cantidad de metros cuadrados de la vivienda original (sin tener en cuenta materiales, terminaciones, técnicas ni métodos constructivos) a la cantidad de metros cuadrados de la vivienda definitiva.

Pero el nudo de la estrategia institucional consistió en que las valuaciones de las viviendas y los planes de pago se desplegaran en instancias personalizadas. Todas estas decisiones institucionales, combinadas, hicieron que declinara el interés en el proceso colectivo y que cada familia asumiera el proceso individualmente.

Esto desencadenó múltiples negociaciones personalizadas que se desplegaron por fuera de los criterios participativos, y que alimentaron un imaginario colectivo de que cada familia arribaría a las mejores condiciones de negociación respecto del resto. Colaboraba también la comparación de las diferencias entre los cómputos y presupuestos entre familias. Bajo el argumento de la confidencialidad y de la reserva de la intimidad de las capacidades de pago, estos procesos quedaron escindidos de la MGP, y los conflictos, en el mejor de los casos, fueron derivados a la DG que se convirtió en mediadora con garantía de confidencialidad.

Esta inflexión en el proceso de la MGP apuntó también a clausurar las instancias participativas en momentos claves, como los previos al proceso electoral nacional, y en donde se definieron las condiciones de las diferentes operatorias: de vivienda nueva, de refacción y de trueque, y que redundaron en condiciones regresivas respecto de las leyes ya que no se querían reconocer desgloses, ni cantidades de dormitorios acordes a las edades y sexo de lxs hijxs, etc. Estas condiciones regresivas se continuaron también en las escrituras. De tal manera que se puede señalar que a

18. Esta valuación trascendió institucionalmente en el resto de las villas como una decisión tomada por el Barrio Rodrigo Bueno, cosa que no es cierto, y que desde el gobierno se argumentó que se replicaría en el resto para no generar inequidades.

partir de las operatorias y las escrituras se inició un período de regresiones en materia de derechos respecto de las leyes de origen y del espíritu de lo que se entendía por integración, pues apuntaron a dejar sentado la pérdida de derechos por falta de pago y la expulsión del barrio.

En Rodrigo Bueno y en el Barrio Mugica, al ser mayores las presiones por la relocalización, las familias experimentaron las violencias más evidentes. Es importante aclarar que estos procesos de avasallamiento de derechos se encarnaban de manera centralizada en los coordinadores de cada barrio, siendo en estos barrios muy dramáticos.

El proceso de redacción de las escrituras fue rápido y se selló con las primeras firmas de aquellas familias que no pudieron lograr un adecuado asesoramiento y que fueron amedrentadas con la pérdida de sus derechos. De ahí que esta tanda de firmas de escrituras fueran las más regresivas de todas, hasta incluirse cláusulas en las que si no se pagaba cierta cantidad de facturas de servicios las viviendas podían ser sometidas a remate público. Al difundirse públicamente y en los barrios estas escrituras, las siguientes fueron sometidas a revisión y rectificadas solo en algunas cláusulas, pero nunca se expidieron acerca de aquellos que ya habían cerrado el trato con estas cláusulas lesivas.

Entretanto, en cada barrio, los coordinadores de las MGP estuvieron abocados a calcular el importe de las cuotas, sobre un sustrato, en términos generales, de 70% de familias por debajo de la línea de pobreza y de indigencia.

El Estado garantiza que cada familia registrada en el censo realizado por el IVC, tiene derecho a una “solución habitacional única y definitiva”, y a la obtención de créditos con condiciones “iguales o mejores” que la Ley 341, cuyas cuotas no podrán superar el 20% del total de los ingresos. En la operatoria se establece que “los planes financieros serán de 240 cuotas o 360 cuotas consecutivas e iguales”, y que “podrán extenderse hasta 480 cuotas” a modo excepcional, siendo la tasa de interés fija y del 0 al 4% según “la capacidad de pago y la posibilidad de financiación del grupo familiar destinatario” y que constituye otro factor de inequidad.

Para los propietarios de vivienda en el barrio, se descontará del importe de la vivienda nueva, el valor de la vivienda existente. En casos excepcionales, cuando la valuación de la vivienda existente no alcance el cincuenta por ciento (50%) del valor de la vivienda a adjudicar, se podrá reconocer un subsidio complementario hasta alcanzar dicho porcentaje. Pero nunca se aclaró cómo se considerarían los importes de las cuotas de aquellas familias que necesitaran locales comerciales para no afectar más del 20% de los ingresos.

Estas condiciones que se establecen para las familias del Playón y los demás barrios, otorgan menos derechos que los reconocidos al Barrio Mugica. En la Ley 6.129 se establece:

- Que en los casos de que los ingresos se encuentren “entre 1,2 Canasta Básica Alimentaria y la Canasta Básica Total”, el importe de las cuotas no podrá superar el 12%.
- Que el pago quedará suspendido cuando los beneficiarios “se encuentren por debajo de 1,2 Canasta Básica Alimentaria”. Esto como derivación del principio de que en ningún caso la incapacidad de pago vulnerará los derechos reconocidos en la presente ley a favor de los/as beneficiarios/as.
- Que “durante los tres años posteriores a la primera escrituración” el monto que se abone de servicios públicos se deducirá de los ingresos totales que se computan para el pago mensual de la cuota.
- Que en los casos en que los beneficiarios declaren ingresos “por debajo de 1,2 Canasta Básica Alimentaria” y que por condición física o etárea no pueda mejorar su situación económica estarán exentos de pago (LCABA, 2019).
- La valuación del metro cuadrado de construcción de la vivienda de origen del Barrio Mugica es el mismo que el de la vivienda nueva.

Se supone que el GCBA debe establecer iguales derechos para las familias de los barrios populares de la ciudad y que no debe reconocer menos derechos a unas familias en relación a otras, porque esta conducta implicaría una discriminación ilegal.

En este proceso no se garantiza a las familias de escasos recursos el acceso a la vivienda nueva, ni terminar con el hacinamiento. En los casos de las familias más vulnerables y con menos ingresos, en los que aún con el máximo porcentaje de subsidio y número de cuotas disponibles, no se les pueda establecer un plan de financiamiento de hasta 480 cuotas sin superar el 20% del máximo de afectación establecido, se señala que se establecerá una “operatoria de canje” para su radicación en el barrio histórico. Es decir, que se está priorizando radicar en el barrio histórico a las familias más vulnerables, cuyas viviendas deberán transitar por un proceso de acondicionamiento, con la suposición de que esta radicación será sustentable en el tiempo, pero sin la evaluación estimativa de los costos de sostenimiento de las unidades funcionales o viviendas de cada consorcio, en una tierra altamente valorizada.

Otra cuestión restrictiva que la operatoria no quiso modificar es la consideración de desglose automático para los hijos mayores de edad con independencia económica en los casos que se solicitara. En la Operatoria solo exige para el desglose que un miembro del grupo esté en período de gestación mayor a tres meses o con nuevos hijo o hijas convivientes. Tampoco se quiso considerar la discriminación por sexo para hijxs menores para la cantidad de dormitorios a asignar a cada familia. Ni se establecen medidas que amortigüen el impacto económico del paso de la informalidad a la formalidad urbana.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2010) *Boletín Informativo Intervención Villas 31 y 31 bis*, (1) 1. http://acij.org.ar/wp-content/uploads/Intervencion_Villas_31_y_31_Bis.pdf.

Blondiaux, L. (2008) *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo.

Castro, A. (2014) “Los Piletones: de villa a urbanización con vecinos propietarios”. En: *La Nación* 12/10. <http://www.lanacion.com.ar/1734757-los-piletones-de-villa-a-urbanizacion-con-vecinos-propietarios>.

CONSIDERACIONES FINALES

Los procesos de integración socio-urbana se iniciaron desde el ámbito legislativo para garantizar ciertos derechos de larga data vulnerados, pero que en su ejecución se fueron desplegando sobre un juego de desigualdades que significaron inequidades profundas directamente orientadas a socavar los derechos colectivamente conquistados en una suerte de juegos de diferencias.

Para las gestiones de gobierno bajo el PRO, en los que se privilegió los gestos grandilocuentes y ficcionales como medio de promoción de la gestión, nada mejor que recurrir a sus propias imágenes para desentrañar la índole de sus procesos participativos. En los procesos participativos, el *merchandising* constriñe la dimensión dialógica de los problemas sociales y urbanos (Figura 10). El momento crucial e indefectible de aceptación de las condiciones a un niño iletrado, que da el consentimiento con su huella digital (Figura 11), significa, como en las indecifrables escrituras, la clausura en término de derechos. La manipulación de los procesos participativos, la recurrencia al pacto individualizado, resultó la estrategia clave de habilitación de regresiones en términos de derechos.

Catenazzi, A.; M. Di Virgilio (2005). “*La ciudad como objeto de política social*”. En: Andreanacci, L. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo.

Clichevsky, N. (2012). “*Acceso a la tierra urbana y políticas del suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión*”. En: Riurb Revista Iberoamericana de Urbanismo 8. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13034/08_04_Clichevsky.pdf.

Fernández Wagner, Raúl (2008). “*Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates*”. Cristina Cravino (organizadora). *Los mil barrios (in) formales del AMBA. Aportes para la construcción de un observatorio*

del hábitat popular. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017) “*Periódicos*”. <http://www.buenosaires.gov.ar/habitat/documentos/periodicos>.

Instituto de Vivienda de la Ciudad (s/f) “*Playón de Chacarita, cada día un paso más cerca de ser realidad*”. <https://vivienda.buenosaires.gov.ar/noticias/playon-chacarita#top>.

La Nación (2008) “*Advierten sobre riesgos ‘catastróficos’ en las viviendas precarias de Retiro*”. En La Nación 9/6/2008. <https://www.lanacion.com.ar/1019687-advienten-sobre-riesgos-catastroficosen-las-viviendas-precarias-de-retiro>.

Macri, M. (2016) “*Buenos Aires mira al sur*”. En: De villa a Barrio 2012-2015. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 10.

Montero, M. (2006). “*Hacer para transformar. El método en psicología social comunitaria*”. Buenos Aires: Paidós.

Navia, J. y A. Castro (2008) “*Macri analiza llamar a un plebiscito sobre la urbanización de villas*”. En La Nación 8/6/2008. <https://www.lanacion.com.ar/1019498-macri-analiza-llamar-a-un-plebiscito-sobre-la-urbanizacion-de-villas>.

Observatorio del Derecho a la Ciudad (2015) “*Elecciones en el Barrio Carlos Mugica: La democracia participativa en las villas*”. En: Observatorio del Derecho a la Ciudad 19/3/2015. <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=39>.

____; Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria -Equipo Verde al Sur; Taller Libre de Proyecto Social (2015a) “10 años de incumplimiento de la Ley de urbanización de la Villa 20. Las promesas incumplidas son una violación a los derechos humanos”. En: Observatorio del Derecho a la Ciudad 8/8/2015. <https://es.scribd.com/document/281056430/2015-08-Agosto-24-Villa-20-10-Anos-de-Incumplimiento-de-La-Ley-de-Urbanizacion-1770>.

Pautassi, L. (organizadora) (2010). *Perspectiva de Derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

____; V. Abramovich (compiladores) (2010). *La medición de Derechos en las Políticas Sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

____; Gustavo Gamallo (2012). *¿Más derechos, menos*

marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina. Buenos Aires: Biblos.

Rodríguez Larreta, H. (2016) “*Articulación e integralidad*”. En: De villa a Barrio 2012-2015. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12.

Sánchez, Sandra Inés; Jonatan Emanuel Baldiviezo. 2018. “*De las conclusiones del Informe Técnico-Estructural que justificó el desalojo forzoso y demolición de viviendas en Barrio Carlos Mugica (Ex Villa 31-31bis) se desprende que el GCBA podría hacer lo mismo con cualquier vivienda construida en las villas de la ciudad*”. En: Observatorio del Derecho a la Ciudad 3/3/2018. http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/18_15_452018%20-%2002%20-%20febrero%20-%2028%20-%20Desalojo%20administrativo%20ilegal%20e%20infundado.pdf. Destinatario: ODC.

Secretaría de Hábitat e Inclusión (2015a) *De Villa a Barrio 11/2015*. Buenos Aires: Secretaría de Hábitat e Inclusión.
____. (2015) *De Villa a Barrio 5/2015*. Buenos Aires: Secretaría de Hábitat e Inclusión.

Secretaría de Integración Social y Urbana (2016). *De villa a Barrio 2012-2015*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Simmel, G. (2014) *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. México: Fondo de Cultura Económica.

World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform*. Washington, D. C.: The World Bank.

Zurbriggen, Cristina (2011). “*Gobernanza: una mirada desde América Latina*”. En: *Perfiles latinoamericanos* (19) 38 7-12/2011. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-76532011000200002.

Índice de abreviaturas

ACIJ: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

CABA: Ciudad de Buenos Aires.

CLIC: Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria.

GCABA: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

IVC: Instituto de Vivienda de la Ciudad.

ODC: Observatorio del Derecho a la Ciudad.

RA: República Argentina.

SECSyU: Secretaría de Integración Social y Urbana.

TLPS: Taller Libre de Proyecto Social.

UGIS: Unidad de Gestión e Intervención Social.

SECHI: Secretaría de Hábitat e Inclusión.