

GOBERNANZA NEOLIBERAL: UNA LECTURA CRÍTICA DE LA POLÍTICA DE VILLAS (2015– 2018)

NEOLIBERAL GOVERNANCE: A CRITICAL REVIEW OF VILLAS POLICY (2015 - 2018)

Ma. Soledad Arqueros Mejica¹; Ma. Florencia Rodríguez²; Ma. Carla Rodríguez³; Ma. Cecilia Zapata⁴

RESUMEN

Este trabajo reflexiona sobre las distintas modalidades de intervención desplegadas en la política de urbanización de villas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2015 y 2018. Específicamente, retoma la experiencia de la Secretaría de Inclusión Social y Urbana (SISU) y del Instituto de la Vivienda de la Ciudad. La primera está abocada a la reurbanización de la villa 31-31bis, mientras que la segunda a la de Villa 20, que son las dos experiencias elegidas en el análisis. Ambas organizaciones presentan diferencias en cuanto a su origen, trayectoria, capacidades y criterios de intervención de las políticas de urbanización, aspectos que se encuentran reflejados en las formas de gestión que desplegaron en el territorio. La participación es un eje transversal que muestra diferencias de proceso y de producto, dentro de un contexto de gobernanza neoliberal. La investigación se sostiene en una metodología cualitativa, que combina métodos de entrevista, análisis documental y observaciones en las distintas dependencias y el territorio. El análisis evidencia las complejidades que presenta la política de villas en la actualidad y aporta a la comprensión de los nuevos estilos de gobernanza neoliberal.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas; urbanización de villas; gobernanza; neoliberalismo; ciudad de Buenos Aires

ABSTRACT

In this paper we reflect on the different modalities of intervention deployed in settlements upgrade policy by the Government in Buenos Aires city between 2015 and 2018. Specifically, it focuses on the experience of the Secretaría de Inclusión social y Urbana and the Instituto de la Vivienda de la Ciudad. The first of that bureaucracies are taking part of the upgrade process of Villa 31-31 bis, the second one of the Villa 20 process, which are the two experiences chosen in the analysis. Both agencies have differences regarding their origin, trajectory, capacities and intervention criteria of upgrade policies, aspects that are reflected in the forms of management that are deployed in the territory. Participation is a transverse axis that shows differences in process and product, within a context of neoliberal governance. The research is based in a qualitative methodology, which combines interview methods, documentary analysis and observations in the different dependencies and the territory. The analysis evidences the complexities that shows de settlements upgrade policy and contributes to the understanding of the new styles of neoliberal governance.

KEYWORDS

Public policies; settlements upgrade; governance; neoliberalism; Buenos Aires city

Fecha recepción: 3 septiembre 2019 - Fecha aceptación: 20 octubre 2019

¹Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Economía Urbana (UTDT) y Licenciada en Sociología (UBA). Becaria posdoctoral CONICET Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. Docente de grado y posgrado. CONICET-IIGG / UNDAV

² Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO). Licenciada y Profesora en Sociología (UBA). Investigadora Asistente del CONICET – IIGG / UNPAZ

³ Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Adjunta CONICET en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Profesora Titular en la carrera de Sociología, docente de la Maestría en Hábitat y Pobreza en América Latina (FADU/FSC-UBA).

⁴ Doctora en Ciencias Sociales (FCS), Magíster en Administración Pública (FCE), Licenciada y Profesora en Sociología (FCS) UBA. Investigadora Asistente CONICET y del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani.



Introducción

En esta ponencia nos proponemos reflexionar sobre la política de villas en el periodo 2015 - 2018, a partir de la indagación en las diferentes modalidades de intervención desplegadas por la Secretaría de Inclusión Social y Urbana (SISU) y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC). Con este propósito, concentramos la atención en las villas 31-31 bis (SISU) y 20 (IVC). El análisis se articula en torno a aspectos comunes y variaciones en las principales definiciones de las políticas de urbanización, las capacidades institucionales, conformación de equipos y recursos movilizados en cada caso y algunos resultados parciales del avance de la implementación. La participación se considera como un eje transversal que muestra algunas diferencias de proceso y de producto, dentro de un contexto de gobernanza neoliberal.

Partimos de la idea de que el neoliberalismo no es estático ni monolítico (Springer, 2015), más bien se caracteriza por su flexibilidad táctica y adaptabilidad (Portes, 1999; Theodore et. al., 2009) para mantener la estrategia de acumulación. El concepto de *neoliberalismo realmente existente* (Theodore, et. al., 2009, p. 2) permite captar estas dinámicas al introducir una base analítica para indagar en el modo en que se producen estos proyectos en contextos institucionales modelados por disposiciones regulatorias, prácticas institucionalizadas, y arreglos políticos transmitidos a través del tiempo. En este marco, se observan interacciones dependientes de la trayectoria entre las formas institucionales existentes y las emergentes, en donde se *destruyen* parcialmente disposiciones institucionales y acuerdos políticos; y se *crean* nuevas modalidades de regulación institucional y gestión estatal (Theodore et. al., 2009). En trabajos previos hemos identificado esta flexibilidad táctica como un rasgo característico de las políticas de urbanización en la ciudad de Buenos Aires (Rodríguez, 2018; Arquerros, et. al., 2018), cuyas dinámicas y características profundizamos en este artículo.

Reflexionar sobre las nuevas formas de gobernanza neoliberal implica repensar las relaciones entre el Estado y la Sociedad a través de las políticas públicas. En base a Oszlak y O'Donnell (2008 [1976]), conceptualizamos las políticas estatales como el conjunto de tomas de posición de las diferentes agencias, que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado frente a la reurbanización de las villas. El foco en este trabajo está puesto en su dimensión material, que remite al conjunto de burocracias y arreglos institucionales para implementar políticas públicas y alcanzar sus objetivos (Oszlak, 2006). Su conformación y evolución se vincula a la composición de la agenda estatal, las posiciones tomadas por el Estado, y las disputas y estrategias históricas desplegadas en torno a temas considerados relevantes. De esta manera, como señala Oszlak (2006, p.22), “[...] la burocracia estatal puede ser concebida como la cristalización institucional de las políticas públicas y la actividad estatal manifestada mediante agencias burocráticas que, a lo largo del proceso de implementación, acaban definiendo la naturaleza del Estado que materializan”.

En base a Bertranou (2013), entendemos a las capacidades estatales como la aptitud de las burocracias públicas para lograr los objetivos que les fueron asignados. Su análisis permite captar de manera más o menos directa la dinámica de la intervención estatal y avanzar en un retrato de la acción estatal en contextos históricos y espaciales cambiantes (Bertranou, 2013). La productividad burocrática está estrechamente vinculada a las dotaciones y combinaciones de recursos (financieros, humanos, materiales, etc.) al interior de cada agencia, que junto a las circunstancias históricas e idiosincrásicas en que desempeña su actividad, inciden en el grado de éxito para cumplir ciertos objetivos (Oszlak, 2006).

La investigación se sostiene en observaciones realizadas por las autoras entre los años 2017 y 2018 en las mesas de trabajo de la SISU de Villa 31-31Bis y en la Mesa de Gestión Participativa (MGP) de Villa 20. Asimismo, se

nutre de una diversidad de fuentes documentales, que incluyen distintas normativas, documentos oficiales y notas periodísticas. También se realizaron entrevistas a funcionarios jerárquicos y trabajadores de base territorial de cada uno de los organismos involucrados. Por último, en investigaciones previas, hemos entrevistado a referentes de organizaciones y vecinos/as de los barrios, que aportaron claridad sobre el modo en que las distintas acciones se plasmaron en el territorio. La ponencia se organiza en 4 apartados. El primero sintetiza algunas de las principales características de los proyectos de urbanización de las villas 31-31bis y 20. El segundo, indaga en las orgánicas de la política. El tercero, en sus recursos. El cuarto, en sus resultados. Por último, en base a lo trabajado, se reflexiona sobre las formas de gobernanza neoliberal.

Los proyectos de urbanización: una misma visión de ciudad

Tanto la SISU como el IVC formularon la propuesta de integración socio-urbana mediante la implementación de proyectos que incluyen una serie de componentes comunes: *integración habitacional* (referido a las viviendas, servicios y seguridad de la tenencia, combinando intervenciones de obra nueva y mejoramiento barrial); *integración urbana* (orientado a la conexión de transporte público, atractores culturales/turísticos, tratamiento de la continuidad Barrio- Ciudad); e *integración socio-económica* (concerniente a educación, empleo, emprendimientos productivos, espacio público).

Asimismo, ambos proyectos de urbanización están vinculados a obras de infraestructura pública o grandes proyectos urbanos, orientados a reestructurar las áreas en las que se insertan. La Villa 31 y 31 bis, localizada en la codiciada zona de Retiro – Comuna 1-, queda rodeada por el Paseo del Bajo (un corredor vial de unos 6,7 kilómetros de extensión que conecta las autopistas del Sur con las del Norte), la Nueva Autopista Illía y emprendimientos inmobiliarios de alta gama (Distrito Quartier Puerto Retiro, Catalinas II, puesta en valor de Costa Salguero, entre otros).

La Villa 20, localizada en la Comuna 8, se encuentra en el Distrito del Deporte, próxima a proyectos urbanos como el Polo Farmacéutico y el estadio Parque Roca. A su lado, se levanta la Villa Olímpica, que fue creada para la celebración de los Juegos Olímpicos de la Juventud en 2018. De sus 100 hectáreas: 20 ha. están destinadas a la construcción de vivienda nueva por parte de desarrolladores inmobiliarios; las viviendas que conforman la villa ocupan un total de 3,5 ha.; 7 ha. estarán dedicadas a equipamiento colectivo, mientras que otras 20 ha. al emplazamiento de calles y vías de circulación; en las 49 ha. restantes se planea emplazar el Parque Metropolitano.

En ambos casos, el proyecto de reurbanización quedó ligado a estas grandes operaciones urbanas. En el de Villa 20, se espera que parte del financiamiento del proyecto reurbanización, provenga de la venta de terrenos públicos a desarrolladores en el marco del GPU Villa Olímpica (Arqueros Mejica, 2018). Estas se habían acordado para los primeros meses de 2018, pero aún no se llevaron adelante. En el de la Villa 31-31 bis ocurre algo similar: se propuso que parte del financiamiento provenga de la venta de terrenos públicos emplazados en el área de Catalinas Norte, que también servirán para pagar parte de la deuda contraída para financiar el Paseo del Bajo.

De este modo, detrás de los anuncios de inclusión se observan procesos de mercantilización y re-mercantilización del suelo (Pírez, 2015), que introducen tensiones entre los discursos y las acciones concretas que se promueven en el territorio. En este sentido, aunque estos proyectos fueron presentados como una única operación urbana, muestran diferentes niveles de avance. La Villa Olímpica se inauguró en 2018 y el Paseo del Bajo en 2019. Si bien los procesos de reurbanización presentan complejidades que los diferencian de los de construcción de obra nueva,

como se desarrolla en el último apartado, estos desfases profundizan la segregación de los macizos construidos en las villas. En particular en el caso de la Villa 31-31 bis, en donde la operatoria de reurbanización, tal como está planteada en la actualidad, presenta problemas para avanzar en un proceso de integración real.

Las orgánicas de la política: variaciones de la participación

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad fue creado en el año 2003, en base a la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV). La última entidad se originó a fines de la década de 1960, en el contexto de la política de erradicación de villas, y fue responsable de los desalojos compulsivos realizados durante la última dictadura militar (1976-1983). Con el restablecimiento de las garantías constitucionales a mediados de la década de 1980, la CMV fue responsable de ejecutar operatorias⁵ orientadas a la radicación definitiva de las villas. Aunque sus resultados estuvieron lejos de alcanzar los objetivos planteados en las operatorias de radicación (Cravino, 2006), estos procesos habilitaron aprendizajes al interior del IVC. Esto es visible, por ejemplo, en el eje de participación, que históricamente fue resistido por la agencia, y que de a poco, ha encontrado un mejor lugar en las operatorias. Las leyes 1.770 de 2005 y 5.705 de 2016, ambas elaboradas de manera participativa con los habitantes y organizaciones de Villa 20, dieron reconocimiento legal a la participación decisoria de la población en el proceso de reurbanización (CEyS, 2018).

Su estructura orgánica también atravesó cambios en 2017, a partir de la creación de dos Subsecretarías (ver figura 1) que buscan ajustar su estructura a las tareas que venía desarrollando en los barrios y fortalecer los procesos de intervención. Por un lado, se creó la *Subsecretaría de Gestión Social*, que tuvo entre sus funciones la de coordinar la política social para habilitar un abordaje integral de la problemática de las villas, acompañar a la población afectada por las intervenciones, y promover la gestión participativa de los procesos. Por el otro, se conformó la *Subsecretaría de Gestión de Proyectos y Obras*, con el fin coordinar, planificar y controlar la ejecución de obras en los barrios, identificar líneas de financiamiento específicas para las distintas operatorias, e implementar sistemas de información. Desde 2015, este organismo tiene un andamiaje fuertemente arraigado en el territorio, en donde se articulan coordinaciones específicas por cada proyecto de urbanización. Cada una de ellas cuenta con equipos de coordinación general (con aproximadamente 7 personas cada uno), proyecto técnico y área social (entre 30 y 40 trabajadores, dependiendo la escala del barrio). Las demás áreas de esta agencia también destinan personal al seguimiento y acompañamiento de estos procesos.

Con este cauce, el IVC ha sido permeable a la institucionalidad construida previamente en la Villa 20, conformando formalmente la Mesa de Gestión Participativa (MGP). En su desarrollo, la MGP adquirió centralidad como espacio de discusión y búsqueda de consensos entre organizaciones barriales y estatales que son diversas en cuanto a su papel, enfoque y prácticas. Cabe señalar que las organizaciones sociales que conforman la MGP tienen sus propios equipos técnicos, gozando de cierta autonomía con respecto a las organizaciones del Estado. La MGP, aunque no estuvo exenta de conflictos, logró evitar la fragmentación interna y generó las condiciones para ir consensuando las distintas intervenciones del proceso de reurbanización de Villa 20.

⁵ Específicamente, nos referimos al Programa de Radicación y Solución Integral de Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios de 1984; el Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de 1991; y el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Barrios Carenciados del año 2001.

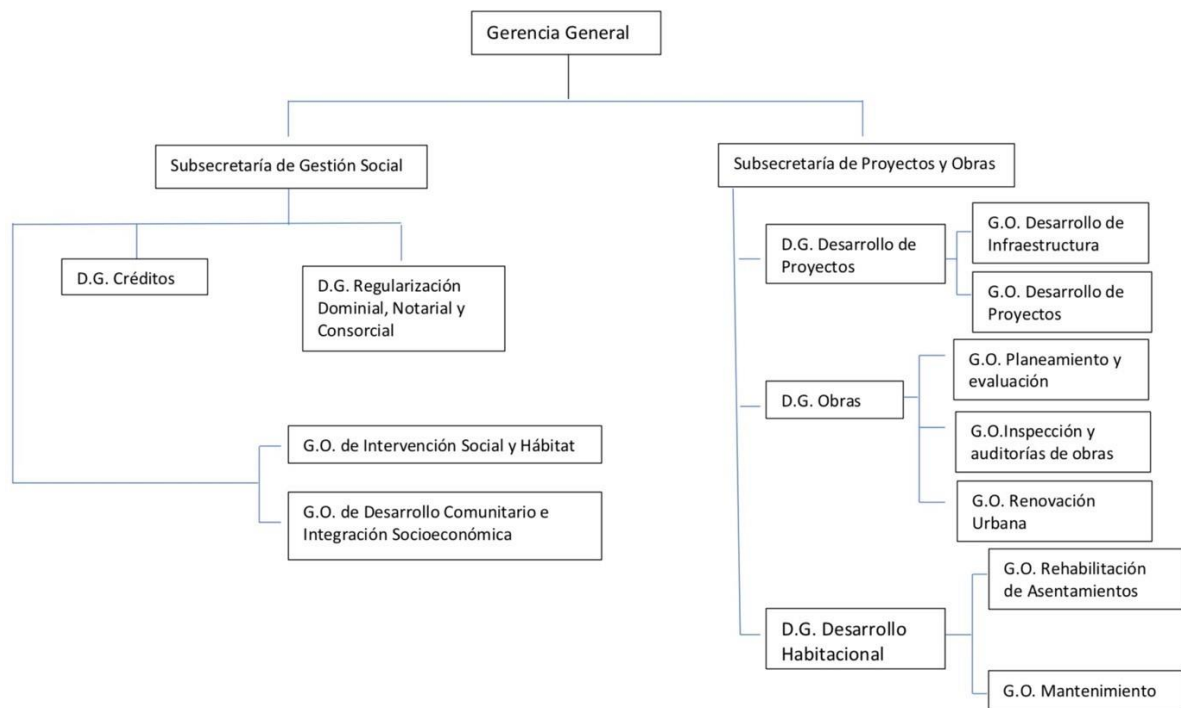


Figura 1. Organigrama de las áreas del Instituto de la Vivienda de la Ciudad abocadas a la política de villas, año 2017. Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en GCBA-AGCBA, 2018. Solo se incluyen las áreas vinculadas a la política de villas.

La Secretaría de Integración Social y Urbana, en cambio, fue creada por la gestión de Horacio Rodríguez Larreta en 2015, con el objetivo de avanzar en la reurbanización de la Villa 31 – 31 bis. Originalmente la SISU estaba conformada por 2 Subsecretarías y 4 Direcciones Generales (ver figura 2). La Subsecretaría de Infraestructura Urbana y Coordinación Gubernamental, tiene injerencia en la planificación, ejecución y evaluación de las obras de infraestructura edilicia, de servicios y urbana. Esta área abarcaba también la función de coordinar, articular y evitar la superposición entre los programas y acciones desplegados en el barrio por las diferentes organizaciones del Gobierno de la Ciudad. La Subsecretaría de Planeamiento y Gestión Comunitaria fue gestada con el fin de promover la participación social en las diferentes etapas del proyecto, a través de la creación de dispositivos específicos, la coordinación con organizaciones de base territorial y técnicas, y la generación de canales de comunicación. Sin embargo, las modalidades de participación habilitadas por el organismo en este proceso generaron enfrentamientos y conflictos en el territorio. En este sentido, la SISU desarrolló –por sí misma, en base a recomendaciones de organismos internacionales y sin consulta previa con la población del barrio- un conjunto diverso de dispositivos participativos (reuniones por sector, manzana o grupo, talleres, buzones de consulta, encuestas, recorridas observacionales, etc.) que tuvieron poca receptividad a nivel barrial. También coordinó acciones sólo con las organizaciones y referentes afines a su estrategia y tendió a desconocer las voces más críticas. Estas instancias predefinidas de participación visibilizaron un contexto de fuerte disputa entre referentes históricos afines a la reurbanización y referentes históricos críticos, que dio lugar a conflictos que desbordaron la institucionalidad y estallaron a nivel territorial.

De este modo, tanto la SISU como el IVC crearon espacios para el desarrollo de procesos participativos, pero mostraron distinta permeabilidad a la capacidad decisoria de la población y a sus trayectorias organizativas. Esto tuvo implicancias en las dinámicas que asumió la reurbanización en cada barrio. En Villa 20, aun con tensiones, las organizaciones estatales y territoriales consensuaron las diversas intervenciones, lo que se tradujo en una mayor

profundidad de la operatoria, así como en un compromiso de la población con el proceso. En la Villa 31-31 bis, en cambio, se observa un malestar creciente en la población que, combinado con incertidumbre acerca del proceso y futuro de cada familia en el barrio, limitó el avance y alcance de la operatoria.

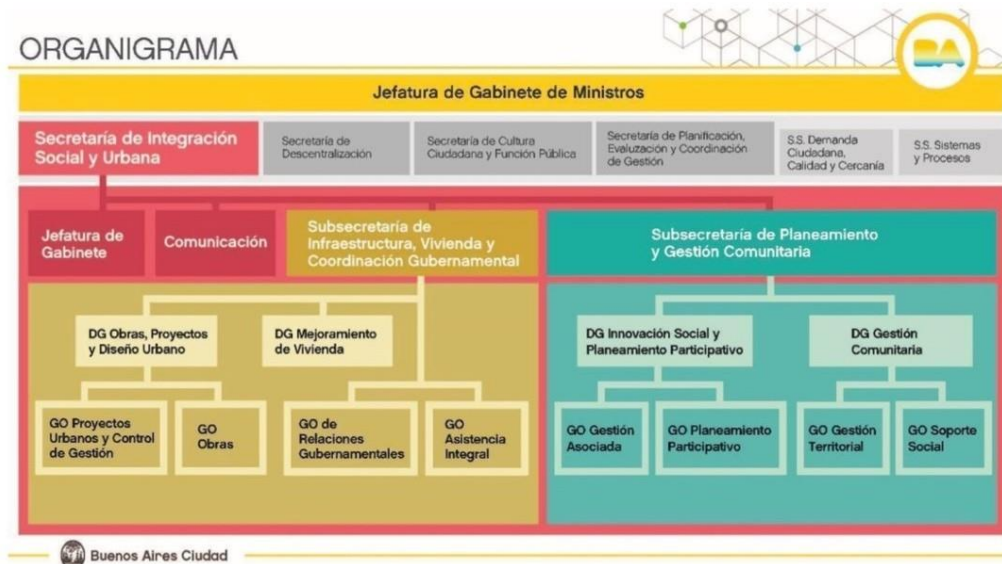


Figura 2. Organigrama de la Secretaría de Integración Social y Urbana, año 2015. Fuente: Página web de la Secretaría de Integración Social y Urbana, consultada en 2016.

En 2018 se introdujeron una serie de cambios en la estructura orgánica de la SISU que, por un lado, buscaron profundizar la intervención en áreas claves del proyecto, como infraestructura y vivienda; y, por el otro, priorizaron el desarrollo económico como un eje de la intervención en el barrio. La *Dirección General de Obras, Proyectos y Diseño Urbano* se dividió en dos gerencias operativas, que intervienen en todas las etapas de las obras de arquitectura e infraestructura barrial. También se creó la *Dirección General de Mejoramiento de Vivienda* (ver figura 2), que es la encargada de diseñar y planificar el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas preexistentes y de dirigir, coordinar y certificar el avance de los diferentes proyectos habitacionales. Las Gerencias Operativas de Reasentamiento y de Gestión Territorial, tienen la función de coordinar los realojamientos de familias en el marco del proceso de urbanización y de controlar la prestación efectiva de servicios de mantenimiento y barrido en el barrio. Con la supresión de la Dirección General de Coordinación Gubernamental (figuras 2 y 3), las actividades de coordinación de programas quedaron a cargo de cada área, en su nicho específico de injerencia.

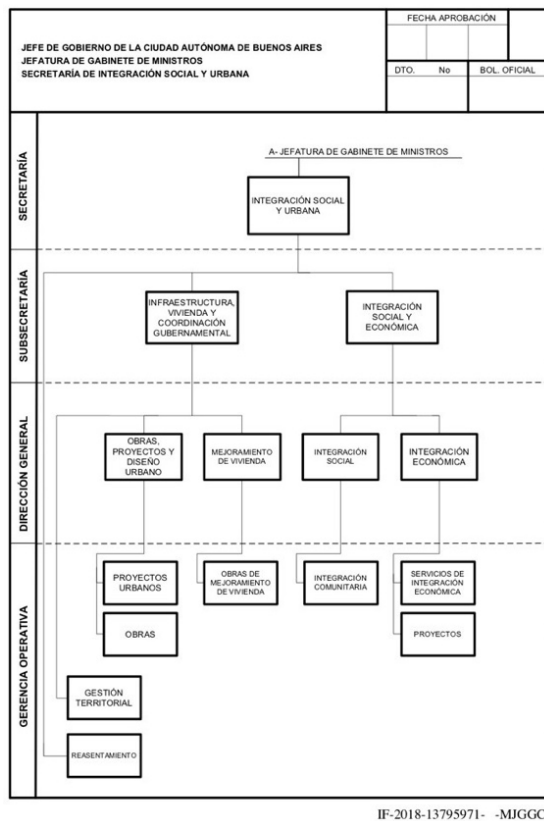


Figura 3. Organigrama Secretaría de Integración Social y Urbana, 2018. Fuente: Decreto GCBA 154/2018.

La readecuación de la SISU trajo aparejada la supresión de la Subsecretaría de Planeamiento y Gestión Comunitaria, lo que evidencia que la participación fue desplazada como eje prioritario de la política. En su lugar se creó la Subsecretaría de Integración Social y Económica, que a través de sus gerencias específicas busca generar articulaciones con distintos tipos de organizaciones (de base, de la sociedad civil, estatales, privadas) para promover actividades económicas en la línea del desarrollo local sostenible (GCBA, 2018). Esto se complementa con acciones de “formalización” de las actividades que tienen lugar en la villa, el fomento del “emprendedorismo” y la “inclusión financiera”. En suma, bajo el discurso de la integración social y económica, se habilita la presencia del capital privado y financiero en el barrio, al tiempo que se promueven mecanismos de integración que enfatizan la voluntad individual y el esfuerzo, desconociendo el carácter colectivo y estructural del desempleo y subempleo.

Ambas entidades articularon su acción con otras de nivel local y/o nacional en instancias específicas de la reurbanización de los barrios, en cuyo marco surgieron dificultades de coordinación y contradicciones que afectaron los procesos. La SISU debió coordinar algunas acciones con la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), de nivel nacional, que tenía el dominio de los terrenos en donde se asienta la Villa 31-31bis. En 2017, a través del Decreto Nacional 928/2017, el presidente de la Nación, Mauricio Macri, la autorizó a vender dos grandes predios correspondientes a la Villa 31-31bis (específicamente, los denominados “Flechabus” de casi 15.000 m² y “Containera” de 333.000 m²). Esto generó preocupación entre diferentes organizaciones estatales y no estatales vinculadas al proceso. Finalmente, el gobierno nacional dio marcha atrás y a fines de 2018 todos los terrenos en donde se emplaza la villa fueron transferidos a la ciudad a través de un convenio firmado entre ésta y la AABE. Durante todo el proceso, la SISU convocó en diferentes oportunidades a la AABE para que participara en las instancias de coordinación del proceso de reurbanización, sin éxito.

También el IVC atravesó algunas dificultades. En este caso, el organismo debía coordinar su acción con la ex Subsecretaría de Hábitat e Inclusión (SSECHI), que era la encargada de diseñar y gestionar el proyecto de tendido de infraestructura de saneamiento en Villa 20. El IVC hizo reiterados esfuerzos para que el personal de la SSECHI tomara parte en la Mesa de Gestión Participativa que coordina el proceso, logrando la asistencia de personal del organismo en algunas reuniones puntuales, pero sin conseguir un involucramiento activo y permanente. Las obras fueron adjudicadas a través de licitación pública a las empresas KOPAR S.A y POSE S.A en mayo de 2017 y Urban Baires en diciembre de 2017. Sin embargo, se demoraron y produjeron condiciones de inseguridad en el barrio, lo que provocó malestar entre la población residente y tensiones en la Mesa de Gestión Participativa. Finalmente, a mediados de 2018 se rescindieron los contratos de esas empresas y en 2019 la SSECHI fue absorbida por el IVC, que quedó a cargo de la elaboración de una nueva licitación para avanzar en las obras.

Los equipos y recursos de la política

Otro eje de interés a la hora de reflexionar sobre las políticas de reurbanización está vinculado a la trayectoria previa de los funcionarios involucrados (Gené, 2011). En este sentido, su conducta no es aleatoria, sino que se encuentra influida por las características personales, los objetivos individuales y el grado de compatibilidad o conflicto con los objetivos institucionales (Oszlak, 2006). La SISU está a cargo desde 2015 del empresario gastronómico Diego Fernández, que también participó en la creación de la ONG G-25, que tiene la finalidad de generar puentes entre el ámbito privado y el público⁶. Las subsecretarías de esta agencia están a cargo de jóvenes funcionarios de incorporación reciente a la gestión (2014) y sin experiencia en la temática. Este organismo, además, mantuvo un fuerte conflicto con los trabajadores sociales que hacían trabajo territorial en el barrio, que culminó con el despido de 60 de ellos entre enero y marzo de 2018. Las organizaciones gremiales denunciaron persecución política y asociaron las desvinculaciones a la diferencia de criterios a la hora de encarar el trabajo en el barrio.

Los equipos del IVC vinculados al proyecto de Villa 20, tienen perfiles afines a la política y mayor estabilidad en la entidad, aspectos que tendieron a fortalecer el proceso de intervención. Si bien el Director del organismo, el arquitecto Pablo Roviralta, fue desplazado a los 7 meses de iniciada su gestión, su reemplazante, Juan Maquieyra, continua en el cargo. Ambos habían iniciado recientemente su trayectoria en el ámbito público y carecían de experiencia en procesos de urbanización. No obstante, esta organización incorporó en sus direcciones y equipos territoriales perfiles profesionales especializados, con enfoques de participación social en el marco de proyectos urbanísticos, además de trabajadores de planta del organismo. Esto tendió a fortalecer el proceso, que desde su origen se caracterizó por su impronta fuertemente participativa (con las complejidades del caso) y por recuperar una serie de iniciativas elaboradas previamente en el territorio. En particular se destaca la recuperación del proyecto elaborado por el Taller Libre de Proyecto Social, de la carrera de Arquitectura (FADU/UBA), para la urbanización del predio Barrio Papa Francisco.

Esto incidió, junto a otros factores, en los instrumentos de la política, así como en el proceso de elaboración de los proyectos. Específicamente, el Proyecto Integral de Reurbanización de Villa 20 (PIRU, comprendido en la ley 5.705 de 2016), fue discutido, negociado y redactado en el marco de la Mesa de Gestión Participativa, que reúne a diversos referentes y organizaciones del barrio, así como agencias estatales involucradas en el proceso. La ley cuenta con un amplio nivel de consenso, tanto a escala barrial como en el Estado. En la Villa 31-31bis el proceso está permeado por las recomendaciones del Banco Mundial, que es uno de los financiadores de la operatoria. A

⁶ En este sentido, una de las características de esta gestión del GCBA, es lo que se ha denominado “CEOcracia”, en la que se observan trayectorias del sector privado al sector público (Castellani, 2018).

partir de 2017 esto fue matizado, en parte, con la creación de una Mesa Técnica, que reunió a profesionales de distintas organizaciones (ONGs, Defensorías) que venían trabajando en el barrio. Si bien su acción no es vinculante, esta instancia permitió introducir una serie de modificaciones en la redacción de la Ley 6.129 de 2018, que legisla el proceso. Cabe señalar, sin embargo, que algunas organizaciones del barrio manifestaron su disidencia con algunos de los aspectos de esta norma, y expresaron su descontento con diferentes niveles de conflicto a escala territorial.

Programa	2016		2017		2018		2019
	Definitivo	% ejecut	Definitivo	% ejecut	Definitivo	% ejecut	Definitivo
Plan Integral Retiro Puerto (SISU)	57.779.053,5	99,65	1.504.025.387,3	98,47	3.583.051.509,8	99,28	5.528.402.807
PRIT (IVC)*	245.012.500,9	42,17	1.641.942.510,8	83,16	3.137.071.413,06	99,99	3.222.248.117
El PRIT incluye el presupuesto asignado a todas las villas que alcanza el programa. Lamentablemente, no se encuentran diferenciados los porcentajes para cada barrio, aspecto que opaca el análisis del desempeño del organismo							

Tabla 1. Ejecución presupuestaria del Plan Integral Retiro-Puerto y del PRIT, 2016-2019. Fuente: elaboración propia en base a DGC-MH-GCBA 2016, 2017 y 2018, y Legislatura Porteña 2018.

Los procesos de reurbanización se financian con recursos propios de la ciudad⁷, que se complementan con fondos provenientes de programas nacionales (del PROMEBA en el caso de Villa 20) y de organismos internacionales (del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, en el caso de la villa 31-31bis). En ambos casos se observa un incremento notorio en los créditos de la ciudad asignados a la urbanización de villas. Sin embargo, ese incremento se desaceleró en 2019 para el caso del PRIT, aspecto que en un escenario de inflación interanual que ronda el 50% implica una devaluación importante del programa. Por otra parte, se observa que los niveles de ejecución del Programa Integral Retiro-Puerto se mantuvieron altos en todo el periodo, mientras que los del PRIT fueron bajos en 2016 pero mejoraron hasta llegar al 99% en 2018.

Algunas especificidades adicionales de lo producido y resultados parciales de la política

Dentro del proceso de reurbanización la producción de vivienda nueva constituye un eje importante en ambas villas. En la 31- 31 bis se proyectó la construcción de 161 viviendas para realojar a las familias afectadas por la

⁷ El análisis presupuestario de la política se complejiza, debido a la imposibilidad de definir los montos totales asignados a cada barrio, ya sea porque esa información aparece agregada en los documentos oficiales, o bien se encuentra inaccesible.

nueva traza de la Autopista Illia en el Sector Containera; y otras 900 viviendas en los terrenos de YPF, destinadas a las familias del Bajo Autopista. Como señala un informe elaborado por el Consejo de Gestión Participativa del barrio (2019), estas decisiones se tomaron sin la participación de la población del barrio. Las relocalizaciones en el sector Containera se realizaron rápidamente y sin considerar las decisiones de las familias, en ocasiones en el marco de operativos que incluyeron diversas amenazas a aquellas que mostraron resistencia. Las relocalizaciones al sector YPF, planificadas para el mes de septiembre, siguen el mismo camino, con el agravante de que aproximadamente hay 1000 familias afectadas y, como se señaló, 900 viviendas construidas. El proceso de escrituración, además, ha producido incertidumbre entre las familias, que se han visto presionadas a aceptar las condiciones impuestas por el GCBA en pocas semanas. En este sentido, falta claridad respecto al precio final del metro cuadrado de las viviendas nuevas y se omitió realizar tazaciones sobre sus viviendas originales, por lo que el monto final a abonar es un interrogante. También faltan especificidades con respecto a los desgloses familiares, incluso algunas familias que comparten núcleos habitacionales denunciaron que fueron presionados a mudarse a la misma vivienda. Tampoco cuentan con información acerca de las nuevas viviendas, que además muestran restricciones para el desarrollo de las actividades económicas que los hogares venían desarrollando en su residencia original, entre otras cuestiones (Consejo de Gestión Participativa, 2019).

En la Villa 20 este proceso muestra características diferentes, que están dadas por la impronta participativa del proceso. Originalmente, se había planificado la construcción de 1.300 unidades de viviendas, que por impulso de la Mesa Activa por la Reurbanización, se incrementaron a 1.700. Las familias afectadas por el proceso de esponjamiento y apertura de calles, tienen 3 posibilidades: 1) acceder a una vivienda nueva construida en dicho predio; 2) acceder a un crédito de hasta \$2 millones de pesos a pagar en 30 años para la compra de una vivienda fuera del barrio; o 3) canjear su vivienda con otra familia que necesite ser relocalizada, y recibir a cambio el diferencial entre el precio de aquella y la nueva unidad. Para avanzar en la operatoria se realizaron distintos talleres, en donde se definieron los proyectos finales por manzanas y las relocalizaciones. A agosto de 2018, 936 familias habían consensuado su relocalización con el IVC. De ese total, el 53,68% eligió la opción de vivienda nueva en el predio Papa Francisco, el 13,71% se adhirió a la operatoria de Canje, el 9,38% optó por acceder a un crédito, y el 24,8% restante todavía no se había definido.

Otro aspecto diferencial es el vínculo de los proyectos de vivienda de obra nueva con las iniciativas barriales. El diseño de obra nueva en la Villa 31- 31 bis se realizó través de un acuerdo con la FADU-UBA encabezado por el equipo del Arquitecto Fernández Castro, sin participación de la población en el diseño. En Villa 20, en cambio, se recuperó el proyecto elaborado por el equipo del Taller Libre de Proyecto Social, a cargo de la Arquitecta Beatriz Pedro que viene trabajando de manera participativa con los vecinos de la villa, aunque sin dotar de un pleno reconocimiento institucional a esta situación. En ambos casos, la ejecución de los conjuntos fue efectuada por contratistas tradicionales del GCBA, pero con resultados distintos en cada caso. En la Villa 20 las nuevas viviendas fueron construidas con materiales de la calidad y bajo la supervisión de las familias del barrio. Desde el inicio, un promedio de 40 familias visitó las obras cada semana. Por otra parte, 20 cooperativas del barrio intervinieron en obras de rehabilitación prioritarias en el macizo construido. El 80% estaban finalizadas en agosto de 2018. En la Villa 31-31 bis se utilizó construcción en seco –más económica y rápida- con estructuras edilicias de material de hormigón armado, combinadas en sus intersticios con paneles de fibra de madera aglomerada o yeso (conocidas comercialmente como OSB o durlock) que no necesita revestimiento y reduce gastos de terminaciones e instalaciones. Además, esta metodología niega la expertise constructiva de los propios habitantes y las trayectorias de autoproducción con métodos tradicionales y materiales de mejor calidad que las viviendas que les entregan, reforzando aun la preocupación y protestas de los vecinos. La incongruencia entre las soluciones aportadas por el Estado y los gustos y necesidades habitacionales de las familias destinatarias da cuenta de la falta de canales reales de participación social en estos procesos, aspecto diferencial a lo que sucede en la Villa 20.

Por último, en ambos barrios la construcción de vivienda nueva avanzó a mayor velocidad que la rehabilitación de los macizos construidos. En la Villa 31-31 bis, hacia finales de 2018, los nuevos conjuntos en la zona de “containera” contrastaban con unos pocos mejoramientos en áreas de gran visibilidad y que fueron realizados como experiencia piloto (Rodríguez et. al., 2018). Como se señaló con anterioridad, en Villa 20, se finalizaron las viviendas de Villa Olímpica y las del predio Papa Francisco avanzaron rápidamente, pero hubo demoras en la provisión de infraestructura y la rehabilitación de viviendas. Como hemos señalado en otros trabajos (Arqueros et. al., 2018), esto tuvo una serie de efectos encadenados entre sí. A nivel físico, la obra nueva, por su localización, tapona el crecimiento horizontal de los barrios y funciona como un espacio de transición. A nivel urbano, diferencia y encorseta el territorio autoproducido con respecto a la traza tradicional del resto de la ciudad. La convergencia entre estos efectos, producen re-jerarquizaciones que tienden a reforzar la configuración de territorios intrabarriales de relegación y, en ese contexto, a un proceso de rescalamiento de la segregación.

Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo abordamos las distintas modalidades de intervención del Estado en torno a la reurbanización de villas en el período 2015 y 2018. Concretamente se analizó la experiencia de la Secretaría de Inclusión Social y Urbana (SISU) en la villa 31 - 31 bis y del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) en la villa 20, con el fin de aportar a la comprensión de los nuevos estilos de gobernanza neoliberal. El análisis comparativo dio cuenta que estos procesos tienen lugar en un contexto de flexibilidad táctica, en donde el ejecutivo local desarrolló una institucionalidad redundante para avanzar con la urbanización en zonas de renovación diferenciales.

En esta línea, un primer aspecto de peso está vinculado a la definición de avanzar en el proceso de reurbanización de la Villa 31-31 bis, localizada en el área más cara y codiciada de la ciudad, a través de una burocracia específica, creada para tal fin, sin trayectoria previa en este tipo de operatorias y con un cuerpo de funcionarios con poca experiencia en la gestión pública. Esto contrasta con el equipo abocado a la reurbanización de la Villa 20, inserto en el organismo de aplicación de la política habitacional de la ciudad, y cuyos integrantes, aunque tienen perfiles diversos, han tenido contacto previo con este tipo de procesos. Estas diferencias, sumadas a las propias dinámicas organizativas que atravesaban estas villas al momento del inicio de las operatorias, generaron algunas diferencias de proceso y producto.

En Villa 31-31bis, se observa mayor concentración de recursos y de poder político institucional en una personalidad de confianza política del ejecutivo, mayor rigidez frente a la participación social, poca preocupación por la experticia profesional del funcionariado, pero gran capacidad de readecuación y ajuste intrainstitucional. De este modo, ha ido desarrollando, paso a paso, una estrategia apoyada en el endeudamiento internacional y la legitimación del “emprendedorismo”, que permitió avanzar con la ejecución de las obras nuevas de escala, aún a costa de un incierto resultado en términos de la calidad urbanística final y sorteando un frente permanente de conflictos, que tienden a la dispersión. El proceso electoral en el barrio, dirá si la capacidad de fragmentación consolida la gobernanza barrial de la SISU, a través de una estructura de representantes que se confunden con la instancia más descentralizada de la estructura estatal o se abre el juego a otras dinámicas.

Villa 20, presenta un modelo de mayor permeabilidad y reconocimiento tanto a la participación como a la validez y aporte de las trayectorias profesionales específicas en la implementación de la política, que redundan en la construcción de capacidades institucionales dentro del organismo ejecutor y en el territorio. Con límites: como evidencia, por ejemplo, el modelo de ejecución empresarial predominante en las obras de escala. Sin embargo, los

resultados han permitido incorporar demandas barriales sentidas en un juego interactoral proactivo donde la mayor apropiación barrial va de la mano con mejor calidad habitacional.

Asimismo, como se anticipó, los perfiles de los equipos de intervención y sus abordajes en torno a la participación dejaron huellas en torno a lo “producido” en el territorio. En clave comparada se pudo observar que el proceso de relocalización de las familias a las viviendas nuevas y su dinámica constructiva implicó mayores tensiones y conflictos en la villa 31 y 31 bis. Las relocalizaciones en el sector Containera e YPF se efectuaron sin considerar las decisiones, necesidades y requerimientos de los habitantes, produciendo incertidumbre entre las familias afectadas. A su vez, la vivienda nueva se construyó sin contemplar la expertise y trayectorias de autoproducción de la población y su calidad constructiva generó descontento y protestas. En la villa 20, en cambio se retomaron las propuestas elaboradas por los equipos técnicos del barrio junto con sus habitantes, en particular para la construcción de vivienda nueva, que estuvo basada en el proyecto confeccionado por el Taller Libre de Proyecto Social. La impronta participativa del proceso en lo referido a las decisiones de apertura de calles, esponjamientos, mudanzas -entre otras cuestiones-, fortalecieron la intervención y generaron una mayor legitimidad en el territorio.

El último aspecto de peso para comprender las dinámicas de la gobernanza neoliberal, está ligado al estrecho vínculo que existe entre los procesos de reurbanización de ambas villas y grandes operaciones urbanas en contextos de renovación de áreas centrales y pericentrales. En este marco, se observan distintas velocidades en los avances de obras, que, sumados al dinamismo de las propias obras de reurbanización, van generando barreras que tienden a crear áreas de relegación intrabarrial y a complejizar la segregación. Por otra parte, el endeudamiento contraído para financiar esas operaciones, produce una redistribución de cargas y recursos, con costos sociales, en particular si se tiene en cuenta el dudoso proceso de integración de la Villa 31-31 bis.

Bibliografía

- Arqueros Mejica, M.S. (2018). La política de desarrollo de la comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015). Tesis para acceder al título de Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Arqueros Mejica, M. S.; Rodríguez, M. C.; Rodríguez, M. F.; Zapata, M. C. (2018). La planificación ‘pasito a pasito’: al son de las políticas dirigidas a villas de localización central en la ciudad de Buenos Aires (Argentina). Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano Teoría y política sobre asentamientos populares. Los Polvorines, 19-20 de abril de 2018.
- Bertranou, J. (2013). Capacidad estatal. Aportes al debate conceptual. Ponencia presentada en el 7º Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, 18-20 de septiembre.
- Brikman, D. (2016). ¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015. *Revista Quid* 16, 6, pp. 1-26.
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, [276], pp. 48-61.
- Cravino, C. (2006). Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana. Buenos Aires: UNGS.
- Gené, M. (2011). En torno a los profesionales de la política. Trayectorias, prácticas y destrezas en el ejercicio del poder político desde el Estado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 1[1], pp. 85-107.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTdata*, [11], pp. 11-56.

Oszlak, O. y O'donnell, G. (2008 [1976]). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Pérez, P. (2015). La urbanización en América Latina: Las heterogeneidades en su producción y resultados. Ponencia presentada en I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Buenos Aires. Argentina. Agosto de 2015.

Portes, A. (1999). La economía informal y sus paradojas. En: Carpio J., Klein E. e Novacovsky I. (Eds.). *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: SIEMPRO/OIT/Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Rodríguez, M. C. (2018). Políticas de hábitat, villas y ciudad. Tendencias actuales y futuros posibles (Buenos Aires, Argentina). *Oculum ensaios*, 15[3], pp. 495-517.

Springer, S. (2015) Postneoliberalism? *Review of Radical Political Economics*, 47[1], pp. 5-17.

Theodore, N., Peck, J., Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, [66], pp. 1-12.

Fuentes

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2019). El proyecto de ley que autoriza la venta de tierras en la Villa 31 abre importantes riesgos para la integración social y urbana del barrio. Recuperado de <https://acij.org.ar/el-proyecto-de-ley-que-pone-en-venta-las-tierras-de-la-villa-31-abre-importantes-riesgos-para-la-integracion-social-y-urbana-del-barrio/>

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires [AGCBA] (2018). Obras de Infraestructura y Mejoramiento de Viviendas en Villas de la CUMAR (Proyecto N° 12.17.04). Buenos Aires. Recuperado de http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20181017_1856---OBRAS-DE-INFRAESTRUCTURA-Y-Y-MEJORAMIENTO-DE-VIVIENDAS-EN-VILLA.pdf

Consejo de Gestión Participativa (2019). Informe sobre el Bajo Autopista, Villa 31-31 bis, Barrio Padre Carlos Mugica. Mimeo.

Consejo Económico y Social - [CEyS] (2018). Integración urbanística y social de villas en “agenda”. Un abordaje a su intervención. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. ISBN 978-987-4097-47-7. Recuperado de <http://www.bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/466> Dirección General de Contaduría – Ministerio de Hacienda – GCBA [DGC-MH-GCBA] (2018). “Informe sobre ejecución presupuestaria producción física y stock de deuda – Ejercicio 2018”. Recuperado de https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ejecucion_presup_4_trimestre_2018_cifras_provisorias_0.pdf

Dirección General de Contaduría – Ministerio de Hacienda – GCBA [DGC-MH-GCBA] (2017). Informe sobre ejecución presupuestaria producción física y stock de deuda – Ejercicio 2017. Recuperado de https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/4rto_trim_2017_1.pdf

Dirección General de Contaduría – Ministerio de Hacienda– GCBA [DGC-MH-GCBA] (2016). Informe sobre ejecución presupuestaria producción física y stock de deuda – Ejercicio 2016. Recuperado de https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ejecucion_4_trim_ejerc_2016_c_provisorias.pdf

Equipo Editorial Clarín (2019). En la Ciudad venderán tierras para urbanizar la Villa 31 y pagar el Paseo del Bajo. Buenos Aires. 04/07/2019.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires [GCBA] (2018). Decreto 154: Se modifica estructura organizativa. Buenos Aires: Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Nro. 5379, 23 de mayo de 2018.

Legislatura Porteña (2018a). Ley 6.068: Presupuesto de la administración gubernamental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 28/11/2018. Publicada en el Boletín Oficial Nro. 5.524 del 21/12/2018.

Legislatura Porteña (2018b). Ley 6.129: Barrio Padre Carlos Mujica - Reurbanización. 13/12/2018. Publicada en el Boletín Oficial Nro. 5.537 del 15/01/2019.

Legislatura Porteña (2016). Ley 5.705: Reurbanización, zonificación e integración socio-urbana de Villa 20. 24/11/2016. Publicada en el Boletín Oficial Nro. 5.048 del 16/01/2017.