

PROCESOS DE URBANIZACIÓN DE VILLAS DE LA CABA

LOS CASOS DE VILLA 19-INTA, VILLA 20 Y LOS PILETONES

www.asesoriatutelar.gob.ar/publicaciones

Estructura del Ministerio Público Tutelar de la CABA

› Asesoría General Tutelar

Asesora General Tutelar
Laura Musa
Secretaría General de Coordinación Administrativa
Rodolfo Medina
Secretaría General de Gestión
Secretaría General de Política Institucional
Ernesto Blanck

› Asesorías Generales Adjuntas

Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces
Magdalena Giavarino
Asesora General Tutelar Adjunta de Menores
María de los Ángeles Baliero de Burundarena

› Asesorías ante el Fuero CAyT

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones Nº 1
Gustavo Moreno
Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones Nº 2
Juan Vicente Cataldo
Asesora Tutelar de Primera Instancia Nº 1
Mabel López Oliva
Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 2
Juan Carlos Toselli
Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 3
Jorge Luís Bullorini

› Asesorías ante el Fuero PCyF

Asesor Tutelar de primera instancia Nº 1
Carlos Bigalli
Asesoría Tutelar de Primera Instancia Nº 1
Alfonsina Dumon
Asesoría Tutelar de Primera Instancia Nº 2
M. de los Ángeles Baliero de Burundarena

› Oficinas de Atención al Público

Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el fuero CAyT
Paseo Colón 1333, 6º piso. Tel. 5299-4400 int 4775
Oficina La Boca - Barracas
Av. Alte. Brown 1250. Tel. 4302-1621
Oficina Villa Soldati - Nueva Pompeya
Av. Varela 3301. Tel. 4919-5908
Oficina Mataderos - Liniers
Cnel. Cárdenas 2707/15. Tel. 2053-9702



Ministerio Público Tutelar
Alsina 1826, CABA
Tel. (5411) 5297-8015/8016
agt@jusbares.gov.ar

www.asesoriatutelar.gob.ar

PROCESOS DE URBANIZACIÓN DE VILLAS DE LA CABA.
LOS CASOS DE VILLA 19-INTA, VILLA 20 Y LOS PILETONES¹

¹ Este documento fue elaborado por Ángeles Bermúdez (ECIE), Verónica Carmona Barrenechea (OAD V. Soldati-N. Pompeya), Malen Victoria Ferreira (OAD Mataderos-Liniers), Karina Kalpschtrej (ECIE), Ana Logiudice, Maricel Peisojovich (OAD Mataderos-Liniers), Valentina Picchetti y Laura Royo (ECIE).

1. INTRODUCCIÓN

2. PRESENTACION DEL PROBLEMA y POLITICAS QUE LO ABORDAN

2.1 Políticas de Urbanización de Villas y su situación actual

3. MAPA DE ACTORES EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS DE URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO

INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD (IVC)

UNIDAD DE GESTIÓN DE INTERVENCIÓN SOCIAL (UGIS)

CORPORACIÓN BUENOS AIRES SUR SOCIEDAD DEL ESTADO (CBAS SE)

PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN Y ORDENAMIENTO DE SUELO URBANO
(PROSUR HABITAT)

SECRETARÍA DE HÁBITAT E INCLUSIÓN (SECHI)

4. DESCRIPCIÓN REGULARIZACIÓN DOMINIAL

4.1 Introducción

4.2 Regularización dominial en la CABA

4.2.1 Programa de Radicación y solución integral en Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios de la Ciudad de Buenos Aires

4.2.2. Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT)

4.2.3 Regularización dominial según el Programa PROSUR Hábitat

4.2.3.1 Los Piletones

4.2.3.2. Villa 20

4.2.3.3 Villa 19 – INTA

5. URBANIZACION VS GESTION SOCIAL DEL HÁBITAT: “VOLVER A MERECER LA CIUDAD?": DE LA URBANIZACION TRADICIONAL AL URBANISMO SOCIAL EN LA CABA.

5.1 Un marco para el análisis: la ciudad como producto y como derecho

5.2 La urbanización tradicional y sus límites en la práctica

5.3 “Urbanismo social” como modalidad de gestión social del hábitat. Nuevas tensiones.

5.4 Proyecto de Ley Plan Maestro Comuna 8: Un caso de legislación desde el marco de la Gestión Social de Hábitat.

6. LOS BARRIOS PILETONES, VILLA 20 Y Barrios INTA (EX VILLA 19), BAJO EL MODELO DE GESTION SOCIAL DEL HÁBITAT O LA URBANIZACION SIN URBANIZACION.

6.1 Barrio Los Piletones. El reacondicionamiento del bajo autopista ¿hito de urbanización?

6.1.1 Introducción

6.1.2 Actores gubernamentales

UGIS

SECHI

IVC

PROSUR Hábitat

6.1.3 Procesos de urbanización

6.2 Villa 20. con ley pero sin urbanización / entre la judicialización y la ley de urbanización

6.2.1 Introducción

6.2.2 Actores gubernamentales

UGIS

SECHI

Corporación Buenos Aires Sur SE – PROSUR Hábitat

6.2.3 Proceso de urbanización.

6.3 Villa 19-INTA: La urbanización prometida

6.3.1 Introducción

6.3.2 Actores Gubernamentales

UGIS

SECHI

IVC

PROSUR Hábitat

6.3.3 Proceso de urbanización de Barrio INTA: estado de situación

a) CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTOS Y SOLUCIONES
HABITACIONALES Y SANEAMIENTO AMBIENTAL

b) GESTION DE TIERRAS Y REGULARIZACION DE LA TENENCIA

a) GERENCIAMIENTO DE PROYECTOS

b) ADECUACION DEL MARCO NORMATIVO

7. ALGUNAS REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

El informe que se presenta es el resultado del desarrollo de las funciones propias del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, orientadas al control, monitoreo y seguimiento de la política pública local, en pos de la protección y satisfacción de los derechos de niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental. Desde este Ministerio, se da seguimiento y análisis de las políticas habitacionales vigentes desde una perspectiva de derechos, en función de los numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos que han sido ratificados por Argentina y que resultan, por tanto, exigibles a nivel interno y específicamente para el ámbito local de la Ciudad de Buenos Aires.

Este Ministerio ha venido trabajando profundamente en el análisis de las políticas habitacionales en la Ciudad respecto de diversas modalidades de déficit habitacional. En esta oportunidad, resulta relevante abordar en profundidad la situación de villas² y asentamientos.

Este trabajo da cuenta de la labor cotidiana desplegada desde las Oficinas de Atención Descentralizada de Villa Soldati-Nueva Pompeya (en adelante, OAD VS-NP) y Mataderos-Liniers (en adelante, OAD ML), así como también del Equipo Común de Intervención Extrajurisdiccional (ECIE) del Ministerio Público Tutelar. El informe resulta una síntesis del seguimiento de casos -tanto individuales como colectivos- sobre la problemática habitacional que enfrentan cotidianamente miles de familias que habitan espacios deficitarios en esta Ciudad de Buenos Aires. Es a través de dichos casos y sus problemáticas que se ha podido recolectar, sistematizar y analizar toda la información que se sintetiza en este informe.

Este trabajo pretende arrojar luz respecto del diseño e implementación de políticas públicas de urbanización en la Ciudad, a la vez que se espera resulte un aporte a los decisores de políticas públicas para advertir las problemáticas reales de las familias que habitan en villas de la ciudad, con el fin de diseñar instrumentos que garanticen un adecuado acceso a los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes involucrados.

En este camino, se propone caracterizar el proceso de urbanización de villas llevado a cabo por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2008 a la actualidad, estableciendo sus principales logros e identificando las principales limitaciones, a partir del análisis de los casos de la Villa 19-INTA, Villa 20 y Piletones.

² El carácter estructural de la problemática de villas ameritaría, conforme surge de las posturas de distintos actores involucrados en la problemática, una revisión terminológica de la noción de “emergencia”. No obstante, el objetivo analítico descriptivo de este estudio nos ha impulsado a mantener la definición de “Villas de Emergencia”, que se utiliza tanto en la normativa vigente como en los estudios y abordajes estadísticos.

Para alcanzar dicho objetivo, se pretenderá:

- Dimensionar el alcance de las actividades de construcción de viviendas nuevas;
- Verificar el nivel de acceso a servicios básicos (infraestructura y transporte) y servicios públicos sociales (educación, salud, deporte, organismos de acción y promoción social, etc.).
- Identificar y caracterizar la acción de los diversos organismos públicos intervinientes en materia de urbanización.

Para desarrollar la presente investigación se desplegó una metodología de trabajo que implicó la recopilación documental y de actuaciones realizadas por parte de la AGT en el marco de sus actividades en esos barrios, así como la sistematización de expedientes judiciales relacionados con la problemática sociohabitacional en estos espacios. Para complementar esta información se enviaron oficios con solicitud de información a los diferentes organismos involucrados en el proceso de urbanización, al tiempo que se desarrolló un relevamiento vía entrevistas, no sólo con funcionarios -de nivel central y territoriales- sino también con referentes locales de los barrios abordados. Así, se realizaron 15 entrevistas semiestructuradas para completar y profundizar la información.

Este documento es el resultado del amplio y detallado trabajo interdisciplinario realizado desde las OAD VS-NP, OAD ML y el ECIE, sobre cada uno de los barrios, sus problemáticas y demandas. En ese sentido, en primer lugar se formalizaron y profundizaron las actividades y producciones a partir de este contacto directo con el territorio y los vecinos. La heterogeneidad de las realidades encontradas se plasmará en este documento como un conjunto de miradas, abordajes y escrituras –incluso con diferencias a nivel de la información disponible en cada caso–, producto de este abordaje desde la multiplicidad de actores. Como en todo proceso de síntesis, mucho quedará para futuros trabajos, pero se decidió mantener la diversidad de miradas como una manera de ilustrar la complejidad de la realidad que se analiza.

En resumen, se realizará una descripción de la problemática de las villas de la Ciudad de Buenos Aires a través de estos tres barrios, las diferentes intervenciones de la política pública en el territorio a lo largo de los años, así como también una caracterización de los principales responsables en la urbanización de estos espacios informales. Posteriormente, se abordarán los antecedentes de regularización dominial tanto a nivel nacional como local. Luego, se esbozarán algunas líneas analíticas en torno a la gestión social del hábitat basada en la perspectiva del “urbanismo social” como modelo de intervención, considerado internacionalmente como una “buena práctica”, y que es el eje discursivo de las intervenciones del GCBA en las villas de la Ciudad.³ A fin de dar cuenta de la puesta en práctica de los temas anteriormente mencionados, se ahondará sobre los avances y retrocesos en la urbanización de Villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletos, con miras a poder determinar la satisfacción de derechos de los niños y adolescentes que habitan en estos territorios.

³ Ver detalle en el apartado 5 de este documento.

2. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA y POLÍTICAS QUE LO ABORDAN

2.1 Políticas de Urbanización de Villas y su situación actual

Las primeras Villas de Emergencia de la Ciudad de Buenos Aires se formaron en la década del '30 del siglo pasado, en los alrededores del Puerto y las estaciones de trenes de Retiro, donde se instalaban migrantes de origen europeo que se encontraban, en general, desempleados⁴. En la década del '40, las Villas se consolidaron como alternativa habitacional para los migrantes internos que se asentaron en la ciudad, merced al auge de la industrialización generada por la sustitución de importaciones.

Como consecuencia de esta afluencia, hacia finales de la década, específicamente en el año 1948, desde la Fundación Eva Perón se encaró la construcción del primer complejo de viviendas para alojar familias provenientes de hogares de tránsito en el barrio de Lugano⁵. En paralelo a esta iniciativa, el Estado procuraba la instalación de la población en la periferia suburbana, para lo cual se desarrollaba la red vial y de transporte, se realizaban loteos y se promovía el crédito hipotecario como medidas de radicación de estos contingentes.

No obstante, las oportunidades laborales que brindaba la Ciudad alentaban la reproducción de los asentamientos en su entramado. La política pública, sin embargo, buscó desde mediados de la década del '50 y hasta los años '80 la erradicación directa o indirecta de las villas⁶. Entre estas políticas se destacaron los planes de erradicación impulsados por los gobiernos dictatoriales de 1955 y 1966 y los desalojos llevados a cabo por el Ministerio de Bienestar Social, encabezado por José López Rega, entre 1974 y 1975. Asimismo, se promovió la generación de sucedáneos habitacionales como los Núcleos Habitacionales Transitorios que, lejos de subsanar el déficit habitacional, terminaron por reproducirlo.⁷

Un situación similar se presentó con la construcción de complejos habitacionales a manos de la por entonces Comisión Municipal de la Vivienda, caracterizados por su gran tamaño y densidad poblacional, sus construcciones de varios pisos y sus espacios previstos para el uso común, como plazas y locales comerciales. Este modelo de urbanización se distinguió por su gestión centralizada y, como consecuencia de la misma, la ausencia de participación de los actores involucrados, que ni siquiera pudieron optar por el barrio al que serían trasladados⁸. Como corolario, los complejos habitacionales se caracterizaron por su falta de integración urbana,

⁴ De hecho, el asentamiento establecido en el barrio de Retiro era denominado "Villa Desocupación". Para más detalles, ver Perea y Vitale (2011) "Localización y demandas en la Ciudad: configuraciones problemáticas y reclamos en Villa 20 y Villa 31", en: DI VIRGILIO; HERZER; MERLINSKY, y RODRÍGUEZ (comps.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Ediciones El café de las ciudades, Buenos Aires.

⁵ Este es, precisamente, el origen de la Villa 20.

⁶ Arqueros Mejica y Canestraro (2011) "Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones". En: DI VIRGILIO; HERZER; MERLINSKY y RODRÍGUEZ (comps.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Ediciones El café de las ciudades, Buenos Aires.

⁷ Perea y Vitale (2011), Op. Cit.

⁸ Tal fue el caso, por ejemplo, de la construcción del Conjunto Habitacional Soldati, que entre 1974 y 1975 recibió población proveniente de la Villa 31 Bis y del Bajo Belgrano, población que, sin embargo, careció de la posibilidad de elegir el barrio al que sería trasladada. Cf. Bettanin (2012) "Memorias urbanas. 'Cómo llegamos y cómo vivimos' en Soldati". En HERZER, HILDA (comp.) *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*, Ediciones El Café de las Ciudades, Buenos Aires.

dando lugar a una inversión pública que ha alentado la segregación socio-espacial⁹. A su vez, la segregación socio-espacial se ha visto potenciada por falencias constructivas en la etapa de proyección, que derivaron en patologías edilicias, lo que ha tendido a producir deterioros prematuros de la infraestructura y la recurrente declaración de la emergencia edilicia de dichos conjuntos habitacionales.

En forma paralela se iniciaron los procesos organizativos de la población de villas, a partir de la creación de la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal en 1958 que, sin embargo, resultaron insuficientes para hacer frente a los problemas que planteaban las políticas de urbanización implementadas.

La política de erradicación alcanzó su punto culminante con el gobierno de la última dictadura militar. Como consecuencia, produjo un desalojo masivo de la población residente en villas pero también en conjuntos habitacionales, es decir que se procuró la expulsión urbana de los sectores populares en su conjunto. Ello fue el resultado de un proceso más general de **elitización de la Ciudad**¹⁰, según el cual vivir en Buenos Aires “**no es para cualquiera**”¹¹. Así, la población de villas registró un descenso superior al 80%, de modo tal que de los más de 224 mil residentes iniciales permanecieron poco más de 40 mil, quienes lograron resistir gracias a sus diversos niveles de organización.

Los procedimientos previstos por el Plan de Erradicación de la última dictadura incluían la marcación de las casillas de villas que iban a ser quemadas, el hostigamiento a la población con miras a desalentar su permanencia, la prohibición de instalación de nuevas familias, el traslado de familias hacia complejos o el retorno a su lugar/provincia de origen y, finalmente, la demolición de su casilla.¹²

El retorno democrático, por el contrario, conllevó un repoblamiento de las villas, originado no sólo en el crecimiento vegetativo de su población estable sino en la incorporación de nuevos residentes, provocada, fundamentalmente, por el deterioro de las condiciones socioeconómicas, que caracterizó a las décadas del '80 y '90. Al paso del repoblamiento, se produjo un importante cambio en la orientación de la política pública existente, ya que con la sanción de la Ordenanza Nº 39.753 en 1984 se postuló la necesidad de radicar las villas, regularizando su trama urbana y otorgando el dominio a sus residentes, contribuyendo así a la legitimación social del derecho de la población a permanecer en el territorio. Dicha norma dio pie a la creación del Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios. Contemporáneamente, se implementó el Plan Piloto de Recuperación, Renovación e Integración Urbana de Villa 6.¹³

⁹ Bettanin, Ferme y Ostuni (2011) “La cuestión del habitar. Reflexiones sobre la dimensión autoritaria de las políticas Habitacionales: rupturas y continuidades en las experiencias de los residentes en conjuntos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires”. En: DI VIRGILIO; HERZER; MERLINSKY, y RODRÍGUEZ (comps.) *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Ediciones El café de las ciudades, Buenos Aires.

¹⁰ Ver Di Virgilio; Arqueros Mejica; Gil y de Anso y Perea (2012) “Transformaciones en una Villa de la Ciudad. El barrio INTA” En HERZER, Hilda (comp.) *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*, Editorial Café de las Ciudades, Buenos Aires.

¹¹ Según el entonces titular de la Comisión Municipal de la Vivienda, Guillermo Del Cioppo, citado en Perea y Vitale (2011), *Op. Cit.*

¹² Bettanin (2012), *Op. Cit.*

¹³ Ver Perea y Vitale (2011), *Op. Cit.*

Este nuevo status jurídico no tuvo consecuencias prácticas sino hasta 1990 cuando, a instancias del Movimiento Villero, el Poder Ejecutivo Nacional firmó el Decreto Nº 1001 por el que se autorizó la venta de tierras fiscales a la población residente en ellas, lo que fue instrumentado por la Comisión Nacional de Tierras Fiscales, en el marco del Programa Arraigo. Ello dio lugar, con posterioridad, al nacimiento del Programa de Radicación de Villas de Emergencia y Barrios Precarios que, sin embargo, mostró escasos avances en materia de radicación. Asimismo, en 1991 se aprobó la Ordenanza Nº 44.873 por la cual se incorporó a las villas como distrito de zonificación del Plan Urbano Ambiental.

Con la sanción de la Constitución de la Ciudad de 1996, se explicitó el derecho a la vivienda en el ámbito porteño y, específicamente, se impuso la obligación de resolver el déficit habitacional¹⁴. Para ello, se promovía la integración urbanística y social de sus pobladores y se favorecía la regulación dominial y la autogestión en materia de hábitat. De este modo, la problematización social de la cuestión habitacional contribuía a consolidar, al menos desde el punto de vista retórico, las intervenciones públicas proclives a la radicación.

El reconocimiento normativo de la problemática habitacional en villas culminó con la aprobación de la Ley Nº 148 de *“Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios”* en 1998. La misma establecía la creación de una Comisión Coordinadora Participativa, integrada por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de las organizaciones villeras, la cual debía realizar un diagnóstico y una propuesta para la urbanización de las villas de la Ciudad.

Otra ley emblemática por planteo de procesos colectivos y su dilución como instrumento normativo fue la Nº 341, sancionada en 2000. Aunque no estuvo específicamente destinada a villas, por su intermedio se instituían créditos destinados a la compra y/o construcción de viviendas, cuyos beneficiarios fueran hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o conformados en organizaciones colectivas con personería jurídica (Cooperativas, Asociaciones Civiles, Mutuales, etc.). En esta última versión, dio un impulso moderado al abordaje autogestivo en materia de hábitat popular, cuyas variadas modalidades se multiplicaron al paso que se prolongaba la recesión económica iniciada en 1998 y se hacían visibles las consecuencias socio-económicas de las políticas neoliberales de los '90, hasta alcanzar su punto culminante durante la crisis de 2002.

Sin embargo, como este Ministerio Público Tutelar ha sostenido en documentos previos¹⁵, más allá del éxito que para las organizaciones villeras –y ligadas al hábitat popular en general– representó su reconocimiento como interlocutores válidos de los poderes públicos, la Ley Nº 148/98 significó un relativo fracaso en razón de la especulación inmobiliaria que limitó los planes de radicación. Estos fueron escasamente promovidos por las autoridades políticas de turno y dificultosamente impulsados por las organizaciones sociales, cada vez más fragmentadas y afectadas por el deterioro de las condiciones socioeconómicas que provocó el

¹⁴ Cf: Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996) Artículo 31, pp.11. Disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/com_social/constitucion/constitucion.pdf

¹⁵ ASESORÍA GENERAL TUTELAR -AGT - CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES -CELS (2009) *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible*. Disponible en: <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/Documento%20AGT-CELS%20sobre%20infantilizaci%C3%B3n%20del%20d%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>

apogeo neoliberal. Asimismo, desde este Ministerio, se advirtió acerca del giro en ciernes que experimentaba la política de vivienda emprendida por el nuevo gobierno a cargo del Poder Ejecutivo local desde 2007, que promovía el retorno de las intervenciones estatales tendientes a la erradicación de las villas, como también el regreso del imaginario articulado en torno de la necesidad de “embellecer la ciudad”.

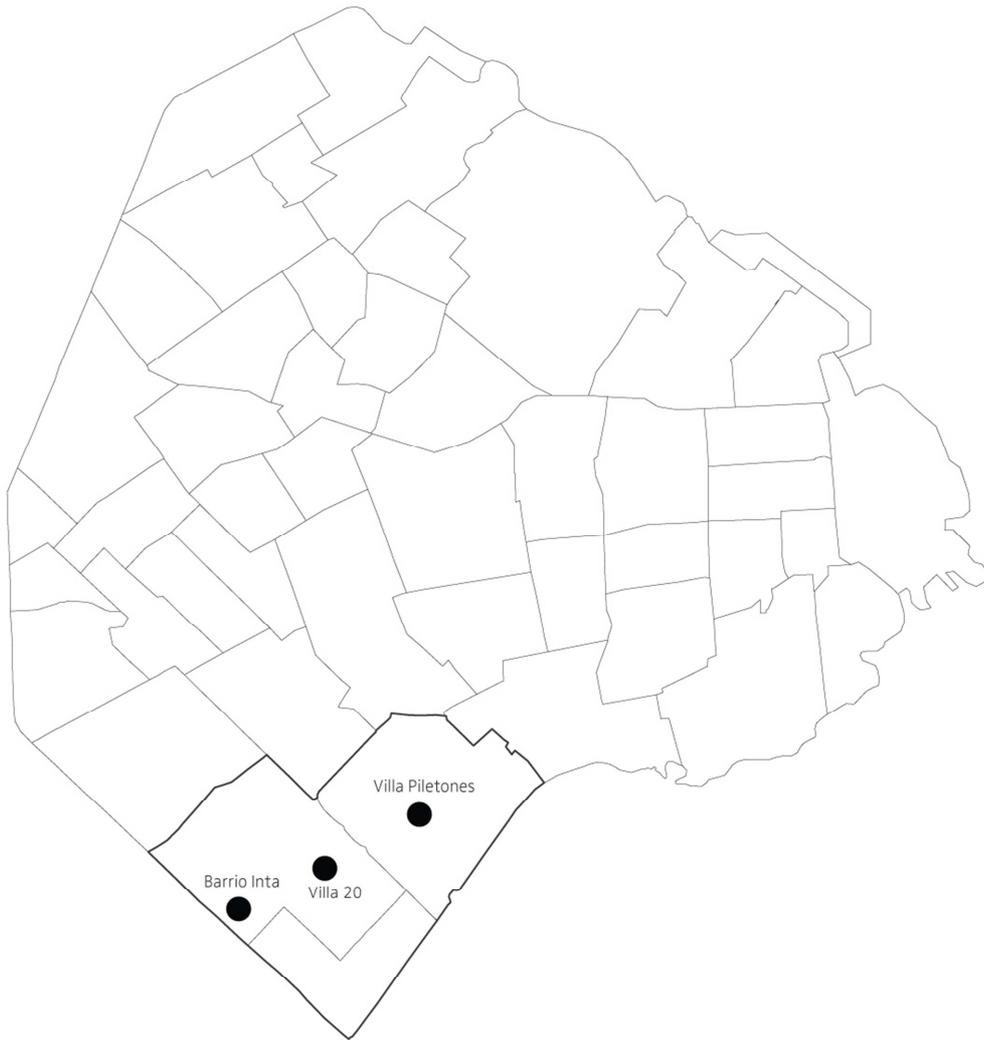
Tales aseveraciones fueron ratificadas en 2012 en un informe relativo a la problemática de la infantilización del déficit habitacional en la Ciudad, producido por la Asesoría General Tutelar (AGT) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)¹⁶, en el que se advertía sobre la desmejora, aunque de carácter aún leve, de las condiciones habitacionales de la Ciudad, proceso que iba de la mano del creciente desfinanciamiento y la importante sub-ejecución presupuestaria de las políticas de vivienda. Esto se tradujo en la proliferación de construcciones en altura situadas en villas –con la consiguiente ampliación también del mercado de alquileres para satisfacer la demanda habitacional-, que supone una precarización todavía mayor de los moradores de estas viviendas deficitarias. Y en relación a los asentamientos precarios de diversa índole, se impulsó una política tendiente a la reubicación, antes que a la radicación de los pobladores.¹⁷

Por último, dicho informe advertía sobre las dificultades para resolver el déficit habitacional que acarrea la fragmentación de funciones y la descoordinación de acciones. La misma se había profundizado a partir de la delegación de tareas del Instituto de Vivienda en la Corporación del Sur y la Unidad de Gestión e Intervención Social –en adelante, IVC, CBAS y UGIS, respectivamente-, efectuada por la gestión de gobierno inaugurada a fines de 2007, delegación de competencias que creaba superposición de roles entre organismos y generaba importantes vacíos normativos acerca de la responsabilidad de cada organismo en materia de urbanización.

En lo que sigue, se verá que dichas tendencias, se pueden verificar en diversos aspectos e intervenciones realizadas desde 2007 en los espacios analizados en el presente documento.

¹⁶ ASESORÍA GENERAL TUTELAR -AGT - CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES -CELS (2013) *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible. Informe de actualización 2008 – 2011*. Disponible en http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/infantilizacion_deficitt_habitacional.pdf

¹⁷ Ver al respecto Asesoría General Tutelar et al, “Caídas de altura en Villa 20. Diagnóstico interinstitucional”. Noviembre de 2013. Disponible en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/dt-caidas-de-altura.pdf>



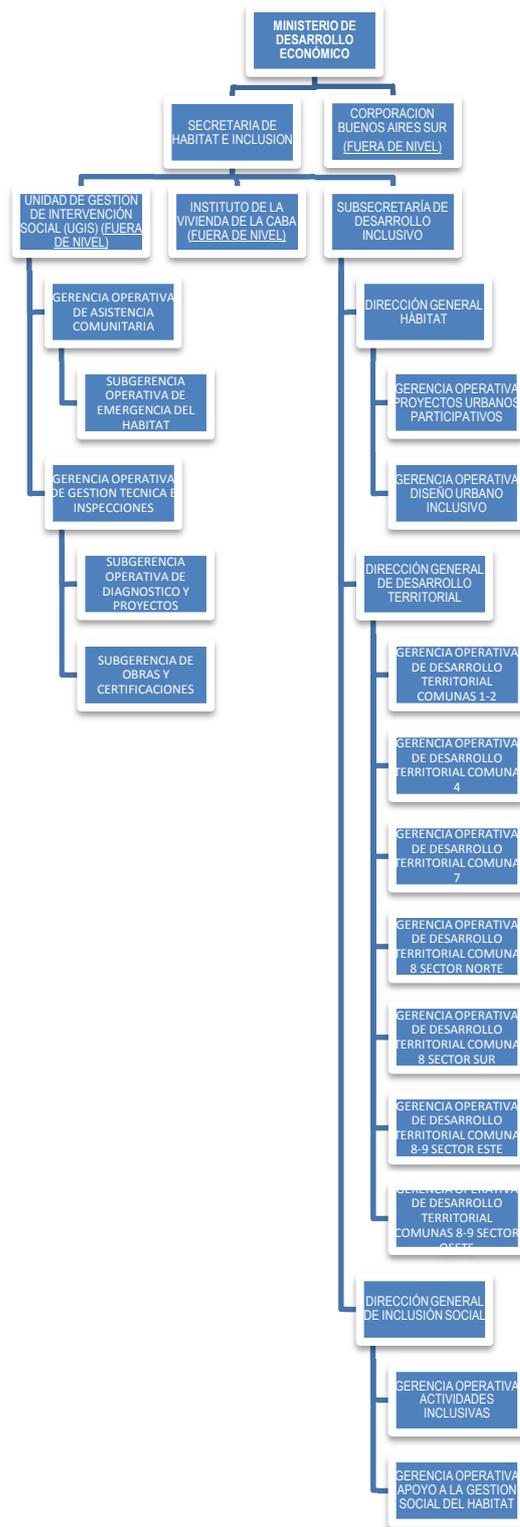
Ubicación de los barrios en la CABA

3. MAPA DE ACTORES EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS DE URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

A través de la construcción de un mapa de actores, se busca delinear el escenario de los actores estatales intervinientes en el campo de las políticas de urbanización de villas y asentamientos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A continuación se describirán aquellos organismos involucrados en procesos de urbanización, sus funciones y competencias.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO



INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD (IVC)

- I. **Dependencia jerárquica:** organismo fuera de nivel de la Secretaría de Hábitat e Inclusión- Ministerio de Desarrollo Económico.
- II. **Normativa de creación:** Ley N° 1251/03 y sus modificatorias, Decreto N° 660/11.
- III. **Descripción de objetivos y funciones:** el IVC es continuador jurídico de la Comisión Municipal de la Vivienda y mantiene la autarquía administrativa y financiera.

Este organismo es un ente autárquico, que tiene como misión planificar y ejecutar las políticas habitacionales definidas por el Gobierno de la Ciudad para dar respuesta definitiva a los problemas de vivienda de los sectores de menores recursos.¹⁸

Hasta antes de la delegación de competencias desde el IVC hacia CBAS y UGIS en 2008, la gestión en villas era competencia exclusiva del IVC.

Consideraciones de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) sobre el IVC¹⁹

Observaciones a la gestión de obras:

- ✓ Se señala carencia de una planificación de obras que resulte plasme visión estratégica sobre la problemática habitacional, así como falta de previsiones presupuestarias para programas que atiendan a situaciones edilicias críticas. Esto resulta en exiguos resultados de los programas de Villas. Igualmente se indica que existe una inadecuada comunicación a la sociedad -con obras suspendidas por oposición de los vecinos- así como inadecuaciones en el proceso de adjudicación de obras y ausencia de sistematización en la selección de beneficiarios.

Observaciones a la regularización dominial.

¹⁸ Son principios de la Ley N°1251/03, fundamentalmente, “contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de la CABA, imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a la misma por cualquiera de los medios regidos por el sector privado y que requieran de la participación del sector público para lograrlo, priorizando lo enmarcado en el inciso 1 del Art. 31 de la Constitución de la CABA”. Asimismo es su responsabilidad integrar a las distintas áreas del GCABA en la gestión de políticas de hábitat y vivienda, y garantizar la regularización dominial de los inmuebles a favor de los destinatarios de las diferentes operatorias. Entre los programas y acciones que debe formular el IVC se pueden contabilizar, entre otras, la planificación y desarrollo de planes de acceso a la vivienda comprendiendo la construcción de las mismas, la urbanización de las tierras en que se levanten y la promoción de la vida comunitaria de sus habitantes; específicamente, planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, implementando acciones tendientes al cumplimiento del artículo 31 de la Constitución de la CABA. Igualmente era el responsable del otorgamiento de títulos de propiedad de los inmuebles objeto de la operatoria a los adjudicatarios y financiar la adquisición de las viviendas colectivas y de los terrenos dominio del GCBA o del IVC.

¹⁹ Cf. **AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES –AGCBA- (2008) Informe Final de Auditoría PROYECTO N°1.06.23. Instituto de la Vivienda.** Fecha de aprobación: 12/03/08. Período Auditado 2006. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-1%2006%2023%20%20Info%20Final%20aprob%20%20CA%20%2012-3-08.pdf> Última visita 14 de diciembre 2013. **AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES –AGCBA- (2009) Informe Final de Auditoría PROYECTO N°1.08.11. Instituto de la Vivienda. Actividades Comunes al IVC.** Fecha de aprobación. Período auditado 2007. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-mioooooooooooooo.pdf> Última visita 14 de diciembre 2013. Y también **AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES -AGCBA- (2009) Informe Final de Auditoría PROYECTO N°7.09.01. Auditoría de Juicios del Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.** Aprobado 10/11/2009. Período auditado 2008. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-7.09.01.pdf> Última visita 14 de diciembre 2013. Para un análisis detallado de estas observaciones Cf. Anexo II “Mapa de actores estatales en la problemática habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” en AGT-CELS (2013), *Op. Cit.*

- ✓ En este caso, se verificó la existencia de inconsistencias en la información relativa a los beneficiarios que deben regularizar su situación, lentitud en la implementación del Plan de Regularización financiera y dominial. Igualmente se dio cuenta de inconsistencias en la información respecto de los barrios sujetos al Plan de regularización, así como en la base de datos de morosos inconsistentes y poco confiables –en este último caso, verificando la ausencia de acciones tendientes a regularizar la situación de morosos.

IV. Reformas de las funciones del IVC de los últimos años

En 2008, se transfirió gestión en Villas de Emergencia –que funcionaba bajo la operatoria del PRIT- a la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS). A mediados de ese año, se creó el programa Regularización y Ordenamiento del PROSUR Hábitat con el objeto de abocarse a la urbanización de los asentamientos informales en la zona sur de la CABA. A través de un convenio, el Ministerio de Desarrollo Económico encomendó a la CBAS la realización de obras que el IVC le había delegado a través del “Convenio Marco de Cooperación y Asistencia entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y la Corporación Buenos Aires Sur SE.”, firmado en febrero de 2008.

A través del mismo, el IVC le delega a la UGIS parte de las tareas que realizaba a través del PRIT, específicamente, la realización de mantenimiento del hábitat en situaciones de emergencia de villas y NHT –tareas que se detallarán en el apartado que sigue. Mientras la emergencia queda bajo la órbita de la UGIS, las soluciones definitivas se configurarán por medio del proceso de urbanización –construcción de viviendas e infraestructura-, tarea que se delega a la CBAS, para espacios determinados. Esa sociedad del Estado aborda la tarea a través del programa PROSUR Hábitat.

Sin perjuicio de esta delegación de competencias, las adjudicaciones de viviendas continuaron estando a cargo del IVC. Cabe resaltar que esto último aplica a obras iniciadas en años anteriores dado que, a partir de la actual gestión de gobierno, no se proyectó la construcción de nuevos complejos habitacionales. De hecho, el Ministro de Desarrollo Económico²⁰, paradójicamente, analizó esto de forma positiva: *“El promedio de construcción de viviendas de los últimos diez años fue 511, también es importante la escala”*. Sin embargo, la responsabilidad legal y política en materia habitacional continua bajo la órbita del IVC, aunque en los hechos se deslinda de esa responsabilidad invocando ese Convenio.

A pesar de la delegación de competencias a la CBAS, el IVC continuó realizando alguna inversión bajo la operatoria del PRIT y año a año han aparecido presupuestadas obras de bajo monto en villas. Según explicó el entonces presidente del IVC al momento de presentar el presupuesto 2011 ante la Comisión de Presupuesto de la Legislatura, esto tiene que ver mayormente con la presentación de acciones judiciales.

UNIDAD DE GESTIÓN DE INTERVENCIÓN SOCIAL (UGIS)

- I. Dependencia jerárquica:** Organismo Fuera de Nivel de la Secretaría de Hábitat e Inclusión dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico.

²⁰ Versión Taquigráfica de la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria. Ministerio de Desarrollo Económico. 26 de octubre de 2012.

II. **Normativa de creación:** Decreto N° 2075/07, Decreto N° 1548/08, Decreto N° 149/13 y Resolución N° 192/GCABA/SECHI/13.

III. **Descripción de objetivos y funciones:** en el año 2007 se creó bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico la **Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS)**²¹, la cual tiene como objetivos: *“planificar la urbanización de villas, asentamientos y NHT, implementando acciones tendientes al cumplimiento del art. 31 de la Constitución local. Formular, implementar y ejecutar programas y planes habitacionales que se definan en orden a las villas, NHT y barrios carenciados, así como la atención de las situaciones de emergencia y asistencia comunitaria. Organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional, mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia en villas y barrios carenciados e integración a la trama de la ciudad, por ejecución de las obras de construcción o autoconstrucción”*.

A través del Convenio Marco de febrero de 2008, el IVC encomendó a la **UGIS** las obras de Mantenimiento del Hábitat en situaciones de emergencia de villas y NHT, a saber: i) Mantenimiento y desagote de pozos ciegos; ii) Desobstrucción de sistemas pluvio cloacales con equipos hidrocinéticos; iii) Suministro de agua potable mediante camiones cisterna; iv) Alquiler de maquinaria vial, equipos y camiones volcadores; v) Construcción de viviendas y obras de emergencia; vi) Fortalecimiento Socio-comunitario coordinando con las distintas juntas vecinales y organizaciones barriales; vii) Desarrollo de programas de prestaciones básicas con organismos públicos y privados; viii) Realización de estudios, investigaciones, censos poblacionales y proyectos de factibilidad; ix) Limpieza, sanidad y mudanzas; x) Seguridad de predios.

A pesar que la normativa de creación de la UGIS explicitaba que su objetivo era *“planificar la urbanización de villas, asentamientos y NHT”*, en el año 2010, a través de actuaciones de la Oficina de Atención Descentralizada de Soldati-Pompeya²², se constató que la Unidad no intervenía en asentamientos, en tanto la cobertura de dicha demanda generaba el riesgo de que la Unidad se quedara sin recursos. En este contexto, funcionarios de la UGIS explicaron que sólo intervienen en asentamientos por orden judicial.²³

En 2010 la UGIS se componía de dos áreas:

a. **Dirección Operativa de Asistencia Comunitaria:** Integrada por el equipo social que recorren las villas y asentamientos, realizan los informes sociales y se encargan de articular recursos territorialmente. El equipo social funciona en sub-equipos de dos profesionales por villa.

b. **Dirección Operativa de Gestión Técnica e Inspecciones:** Se encarga de la realización de los proyectos de factibilidad de obras y su presupuesto.

Según explicaron diversos profesionales de la UGIS²⁴, esta Unidad es un desprendimiento de dos áreas (Asistencia Comunitaria del IVC y Corporación) y se hace cargo de tareas que estos dos organismos no quieren realizar. Esta situación generó que **se acumulen competencias, sin un presupuesto acorde para su realización**. Así, parte de las competencias de la Unidad deben llevarse adelante en coordinación con la Corporación Buenos Aires Sur o el IVC, y esta articulación, según los propios profesionales del área, es muy difícil de realizar, sobre todo, por la superposición de funciones. Por otro lado, desde la experiencia de este Ministerio Público también se ha verificado la utilización de esta superposición como argumento para deslindar

²¹ Decreto N° 2075/07, reglamentario de la Ley de Ministerios N° 2506/07.

²² Actuaciones OAD VS-NP 62/2010 y ML 97/2012.

²³ Entrevista con diversos profesionales de la UGIS realizada el 12 de octubre de 2010.

²⁴ Entrevista con diversos profesionales de la UGIS realizada el 21 de mayo de 2010.

responsabilidades y, en la práctica, que ningún organismo asuma la tarea o problemática a resolver.

Concretamente, la UGIS en 2011 intervenía en las Villas 3, 6, 15, 16, 17, 19, 20, 21-24, 26, 1.11.14, 31 y 31 bis, 13 bis, Los Piletones, NHT: Eva Perón y Zavaleta; y en los asentamientos²⁵ La Paloma, Los Pinos y Rodrigo Bueno; y barrios Calaza, Calacita, Bermejo, Obrero. Asimismo, la Unidad participó en el proceso eleccionario de autoridades en la Villa 20 –donde realizó en 2009 un relevamiento que amplió la constitución del padrón electoral-, concluido en junio de 2011 y en el Asentamiento Los Piletones, concluido en agosto del mismo año.²⁶

En cuanto al tipo de obras que lleva adelante esta Unidad, se pueden distinguir las siguientes:

a. Tareas de Mantenimiento y Obras de Infraestructura: se encarga de contratar a empresas que prestan servicio de camiones atmosféricos, cisterna y de higiene urbana, tarea que realizaba el IVC antes de la celebración del convenio. También es responsable del servicio de mantenimiento eléctrico. Por otro lado, a través de esta Unidad se ejecutan obras cloacales y eléctricas, destinadas a paliar en el corto plazo el problema de acceso a esos servicios, aunque funcionarios de la CBAS²⁷ explicaron que en principio la UGIS no realiza obras de infraestructura. Lo que puede suceder es que lleve adelante alguna obra de esa envergadura a efectos de reducir el costo de algún servicio a la ciudad (por ejemplo, si la provisión de agua depende del arreglo de un tramo de la cañería, lo realizan a efectos de reducir la frecuencia del camión cisterna en esa zona).

La UGIS ha celebrado convenios con cooperativas de trabajo²⁸ para la realización de tareas y obras vinculadas a electricidad –gestionando la instalación de nuevos transformadores²⁹ con EDESUR y luego siendo responsable de las obras de mantenimiento eléctrico y prevención de emergencias y mejoramiento de la red de distribución de baja tensión a través de las cooperativas³⁰–, y limpieza y saneamiento –por medio del Programa de Saneamiento Integral de Villas³¹, que se ejecuta a través de las cooperativas de trabajo, conformadas por vecinos de las villas.

²⁵ Respuesta a Oficio 48/OAD N. Pompeya-V. Soldati/2010. Actuación N° 56/10.

²⁶ Respuesta a Oficio 21/OAD Mataderos-Liniers/2011. Actuación N° 017/11 OAD ML/11 “Diagnóstico de Vivienda”.

²⁷ Entrevista con el Lic. Ramiro Masjuan, Coordinador del programa PROSUR Hábitat, y el Dr. Solar Grillo, responsable del Área Legal de la CBAS; ambas entrevistas realizadas en noviembre 2013.

²⁸ En los años 2008 y 2009 la UGIS realizaba las obras pequeñas mediante cooperativas de trabajo, mientras que para aquellas de gran envergadura se contrataba a empresas. Las cooperativas con las que se habían celebrado convenios de trabajo en esos años eran: Aparo (Villa 21–24), 4 de Septiembre LTDA (villa 19), San José Obrero (Asentamiento Los Pinos y Villa 3), Nuestra Señora de Fátima LTDA (villa 6 y 1-11-14), la Solidaridad Ltda., la Esperanza del Sur Ltda. (Villa 20) y Servicios del Sur Ltda. (Villa 1-11-14). Entrevista a la entonces directora de la Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad, Dra. Albertina Maranzana.

²⁹ La provisión del servicio eléctrico en las villas está regulado por dos convenios firmados entre el gobierno de la ciudad y las empresas distribuidoras. Aparentemente, estos convenios no tienen plazo de vencimiento, desconocen la potestad del Ente Regulador de Servicios Públicos (ENRE) y le niegan a las villas su condición de clientes, sólo los reconocen como usuarios. Además no contemplan parámetros de calidad en el servicio, no contienen régimen de sanciones y consagran la falta total de control estatal. Al respecto consultar **ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA -ACIJ- (2010) “A la luz de las desigualdades. Informe sobre la prestación discriminatoria del servicio de energía eléctrica en las villas de la ciudad”**. Disponible en <http://acij.org.ar/blog/2010/08/04/a-la-luz-de-las-desigualdades-2/>

³⁰ Técnicamente, la empresa concesionaria presta el servicio hasta los centros de transformación que cuentan con medidores colectivos de suministro. Estos centros de transformación miden el consumo total que determina la facturación que es remitida a la cuenta compensadora de la Contaduría General de la CABA. En suma, la empresa sólo lleva la electricidad hasta los medidores comunitarios, y el GCBA paga la cuenta de electricidad de todas las villas de la Ciudad. Además, el GCBA, a través de la UGIS, contrata a cooperativas que llevan la luz de los medidores hacia las calles y casas al interior de las villas y asentamientos.

³¹ Para mayor información ver el Informe *Diagnostico de la Situación Habitacional* de la Sindicatura (2009).

En cuanto a los criterios de elección de las cooperativas, se contrata a aquellas inscritas en un registro que confecciona la CBAS, que trabajen en el barrio y que tengan capacidad para llevar adelante la tarea.

b. Construcción de viviendas y obras de emergencia: En cuanto al procedimiento ante la *emergencia habitacional*, la UGIS trabaja con un criterio de prioridades. La *prioridad I* se configura ante el riesgo de vida de los habitantes de la vivienda; la *prioridad II*, cuando las condiciones habitacionales atentan contra la calidad de vida de los habitantes, y la *prioridad III*, cuando lo que se requiere son mejoras de la unidad que favorezcan la calidad de vida de los habitantes.³²

El circuito de trabajo es el siguiente: el área de **Asistencia Comunitaria** realiza la visita al hogar y confecciona un informe. A esta primera visita, asiste personal del Área Técnica (independientemente de la disponibilidad de fondos para refaccionar la unidad). Luego, este informe se eleva al área de **Asistencia Técnica**, que realiza un proyecto y un cómputo presupuestario que se remite al **Área Administrativa**, que tiene la última palabra en cuanto a la factibilidad en relación a la disponibilidad de fondos.

Funcionarios de la UGIS explicaron en el 2010 que la Unidad tenía para ese año restricciones presupuestarias³³ en general, y en particular para la realización de obras de emergencia habitacional –por ausencia de asignación presupuestaria para el ejercicio 2010, en el rubro contrataciones para la realización de obras para viviendas en emergencia. Por esa razón, se utiliza la figura de “cesión de materiales”. En relación a actuaciones de la OAD VS-NP, se explicó que en los casos de reconstrucciones de viviendas, a fines del 2010 se ceden materiales a los habitantes de la misma (no a las cooperativas) y la mano de obra es acordada informalmente a modo de *favor*³⁴. Sin embargo, el procedimiento “normal”³⁵ implica la cesión de materiales a favor de la familia, mientras que se contrata a una *cooperativa de vivienda* – diferente de las antes mencionadas- para que provea la mano de obra.

Dado que una de las fuentes de financiamiento es el Fondo de Infraestructura Social (FOISO)³⁶, no se puede re-direccionar esas partidas –destinadas a financiar los servicios que debe prestar la UGIS y las obras de infraestructura básica- para otras actividades tales como las refacciones de vivienda. En suma, los funcionarios dieron cuenta de que la Unidad no puede absorber la emergencia presupuestariamente por el poco margen de maniobra impuesto por la fuente de financiamiento.

Desde 2008 hasta noviembre de 2010, la Unidad tenía 292 casos prioridad I que no pudo abordar por falta de presupuesto³⁷. Este número se reduce a 186 a junio de 2011. Asimismo, de 2009 a junio de 2011, en algunos casos, se modificaron las prioridades, están pendientes o fueron desestimadas. A diferencia del presupuesto 2010, para el 2011 se incorporó en el presupuesto el ítem de “Obras de viviendas en Villas y NHT”, y tuvo en aquel entonces una magra asignación de 668 mil pesos que no resultó suficiente para ejecutar las obras solicitadas,

³² Respuesta a Oficio 48/OAD/2010.

³³ La UGIS tiene presupuesto propio.

³⁴ Las tareas y obras que realizan las cooperativas contratadas por convenio han sido: 1) servicio de mantenimiento y prevención de emergencias eléctricas; 2) tareas de mejoramiento, saneamiento y limpieza; 3) mejoramiento de la red de distribución eléctrica de baja tensión.

³⁵ Entrevista con diversos profesionales de la UGIS, realizada el 21 de mayo de 2010.

³⁶ Creado a través de la Ley 2570, sancionada a fines de 2007. Este fondo está destinado exclusivamente para financiar los proyectos y construcciones de las obras de infraestructura detalladas en la Ley.

³⁷ Valga aclarar que en la Respuesta al Oficio 404/OAD/2010 la UGIS informa que, al no contar con seguridad policial propia y debido a situaciones que hicieron peligrar la seguridad de sus equipos sociales en el NHT Zabaleta y la villa 1.11.14, no se realizan allí los informes sociales ante situaciones de emergencia habitacional, hasta tanto se asegure el ingreso a los barrios.

reconstrucción total o parcial de vivienda.³⁸ Numerosas actuaciones que tramitan actualmente en las OAD y el ECIE dan cuenta del persistente déficit de la UGIS para abordar este tipo de casos³⁹.

c. **Fortalecimiento socio-comunitario y articulación con Juntas Vecinales:** El trabajo del Equipo Social, en muchos casos tiene que ver con la gestión de ingresos a programas sociales o el acceso a elementos ortopédicos, medicamentos, etc. Según explican los profesionales del área, en estas comunidades los hogares se encuentran atravesados por situaciones de múltiples vulneraciones de derechos, por tanto la cuestión de la vivienda llega a ser secundaria. En definitiva, estos Equipos sociales desempeñan más bien un rol de contención de los habitantes, articulando y construyendo redes con el resto de los actores sociales que trabajan en los barrios.

IV. Consideraciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad respecto de la UGIS⁴⁰

- ✓ Falta de rigurosidad metodológica necesaria en los Informes socio-habitacionales que sirven de base para la definición de prioridades de intervención de la Unidad.
- ✓ Falta de intervención y demoras en los casos cuya atención fue reconocida por la Unidad, que derivan en situaciones de peligro para los habitantes.
- ✓ Limitaciones técnicas y falta de adecuación a las necesidades de los damnificados de las obras de reconstrucción de viviendas efectuadas en villas por la Unidad.
- ✓ Ausencia de atención primaria en situaciones de emergencia, obras de infraestructura, provisión y mantenimiento de servicios básicos.
- ✓ Falta de intervención por indeterminación legal y operativa de las competencias atribuidas a los entes encargados de atender las distintas problemáticas.

V. Reformas en las funciones de la UGIS en los últimos años

A través del Decreto N° 660/11 se creó la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), en virtud de la cual se subsume a la UGIS como Unidad Fuera de Nivel, bajo su órbita. Sin embargo, en septiembre de 2013, a través de la Resolución N° 192/GCABA/SECHI/13, se encomendó especialmente a la UGIS la atención de las situaciones de emergencia y asistencia comunitaria de los distintos asentamientos de la CABA, conforme las responsabilidades primarias conferidas oportunamente por Decreto N° 660/11 y sus modificatorios.

El Anexo del Decreto N° 149/13 -que modifica parcialmente a partir del 1° de marzo de 2013, la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Económico, y en particular modifica lo dispuesto por el Decreto N° 660/11 que crea la SECHI-, establece que los objetivos de la UGIS

³⁸ Respuesta de la UGIS-Oficio 152/OAD/11 de fecha 01/08/2011.

³⁹ Cfr. Actuaciones 234/2013, 802/2012 40/2012, 396/2013, que tramitan en el ECIE entre otras. Que se encuentran en trámite o archivadas en la OAD ML: 008/2013 101/2012, 001/2013 103/2013, 121/2013, 050/2013, 100/2013, 095/2012, 118/2012, 97/2012, 007/2013, 01/11, 010/11, 056/11, 002/12, 014/12, 018/12, 062/12, 069/12, 088/12, 095/12, 097/12, 098/12, 09/13, 100/13 y 103/13. Finalmente, dan cuenta de esto las Actuaciones de la OAD VS-NP 39/2013, 8/2013, 52/2013, 35/2012, 50/2013, 105/2013, 18/2013, 54/2013, 17/2012.

⁴⁰ Ver **DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA (2010)** *“La Unidad de Gestión de Intervención Social y el mapa organizativo del gobierno de la ciudad autónoma de buenos aires en materia de vivienda”*. Disponible en <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/vivienda.pdf>

son formular, implementar y ejecutar programas y planes habitacionales que se definan en orden a las villas, núcleos habitacionales transitorios y barrios vulnerables, así como la atención de las situaciones de emergencia y asistencia comunitaria. Otra de sus funciones es organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional, mantenimiento del habitar en las situaciones de emergencia en villas y barrios vulnerables e integrarlos a la trama de la CABA por ejecución de obras de construcción o auto construcción.

En 2013, a través de la reforma recién mencionada, se crearon dentro de la UGIS la **Gerencia Operativa de Asistencia Comunitaria** y la **Gerencia Operativa de Gestión Técnica e Inspecciones**.

La **Gerencia Operativa de Asistencia Comunitaria** tiene como funciones la de detectar casos de emergencia habitacional y de hábitat en las áreas geográficas de la CABA que se encuentren bajo su órbita de injerencia; establecer el grado de emergencia y proponer medidas para resolverlos; dirigir y coordinar acciones tendientes al mantenimiento del hábitat, particularmente en lo referido a condiciones existentes del espacio público y situación sanitaria del medio, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Asimismo, tiene entre sus funciones proveer a la UGIS de un diagnóstico acabado sobre puntos geográficos críticos y problemáticas locales detectadas como instrumento esencial a la hora de planificar medidas tendientes a prevenir o paliar emergencias suscitadas. Por su parte, la **Subgerencia Operativa de Emergencia** del Hábitat tiene como funciones ejecutar las tareas de mantenimiento y saneamiento del Hábitat a cargo de la Gerencia Operativa.

Entre las responsabilidades de la **Gerencia Operativa de Gestión Técnica e Inspecciones** se encuentra la planificación de obras tendientes a paliar las situaciones de emergencia de hábitat suscitadas en las villas y núcleos habitacionales transitorios bajo la órbita de la UGIS; dirigir, supervisar y controlar el avance de obras y/o proyectos en ejecución; participar en todas las etapas de contratación de obras; representar a la UGIS mediante el seguimiento y control adecuado de las obras que se gestionen supervisando el cumplimiento de las obligaciones contractuales; verificar el cumplimiento de las condiciones técnicas estipuladas en el marco de contratación pertinente; extender los certificados de obra parciales y finales de las obras mencionadas; verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de seguridad e higiene de todos los actores que intervienen en la prestación de servicios y realización de obras bajo el marco de contratación de UGIS. Bajo su control se encuentra la **Subgerencia de Diagnóstico y Proyectos** y la **Subgerencia Operativa de Obras y Certificaciones**.

CORPORACIÓN BUENOS AIRES SUR SOCIEDAD DEL ESTADO (CBAS SE)

I. Dependencia jerárquica: Organismo fuera de nivel del Ministerio de Desarrollo Económico

II. Normativa de creación: Ley N° 470/00

III. Descripción de objetivos y funciones:

Se crea la Sociedad del Estado para desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona sur⁴¹, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del

⁴¹ Tiene competencia en el Área de Desarrollo Sur en la CABA, es decir, en el polígono comprendido entre la Avenida General Paz, el Riachuelo, Canal que deslinda la península de Dársena Sur de la ex Ciudad Deportiva y de la Reserva Ecológica, Avenida España (continuación de Avenida Tristán Rodríguez, desde Fuente de las Nereidas hacia el sur), calle Elvira Rawson de Dellepiane (continuación de Brasil e/ el puente de Dársena 1 / Dársena Sur y la ex Avenida

territorio de la Ciudad, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 18 de la Constitución de la Ciudad, los lineamientos del Plan Estratégico y del Plan Urbano Ambiental, las previsiones del ordenamiento normativo, y en concordancia con lo dispuesto por el Artículo 8.1.2 del Código de Planeamiento Urbano, en materia de renovación urbana.

IV. Consideraciones de la Sindicatura de la CABA sobre la CBAS SE⁴²

La CBAS SE desarrolla actividades con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la Zona Sur de la Ciudad. Por lo cual, también realiza obras en relación con la problemática habitacional, permitiéndosele celebrar convenios con organismos oficiales a efectos de cumplimentar las finalidades de la Ley N° 1.251.

Como fuera mencionado anteriormente, a través del Convenio Marco de febrero de 2008, se determinaron obligaciones para estos organismos. La manda incluye obras y servicios a realizar por dichos organismos en la zona sur de la CABA. Dicho Convenio, entró en vigencia el 1° de marzo de 2008 por noventa días, siendo su plazo renovable en forma automática de no mediar oposición de las partes.

Las partidas para dar cumplimiento al convenio suscripto son reasignadas a través de la Dirección General de Gestión Pública y Presupuesto, previa remisión en copia certificada de las mismas por el IVC al Ministerio de Hacienda – estimaciones presupuestarias confeccionadas por la CBAS SE. – siendo obligatorio para el Ministerio de Desarrollo Económico y la CBAS SE., la presentación de una rendición de cuentas debidamente documentada.

PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN Y ORDENAMIENTO DE SUELO URBANO (PROSUR HABITAT)

I. **Dependencia jerárquica:** se ubica al interior de la Corporación Buenos Aires Sur como organismo fuera de nivel del Ministerio de Desarrollo Económico. En virtud al Decreto N° 795/2009 se creó dentro de la Dirección General Técnica Administrativa y Legal del Ministerio de Desarrollo Económico, la Coordinación General Operativa del PROSUR Hábitat, como instancia de Coordinación entre la Dirección General y la Corporación del Sur. Luego esta Coordinación fue disuelta mediante el Decreto N° 173/12.

II. **Normativa de creación:** Convenio de Manda para la ejecución del Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano PROSUR Hábitat celebrado el 20 de agosto de 2008 entre el Ministerio de Desarrollo Económico y la Corporación Buenos Aires Sur S.E. Registrado bajo el número 4538; y Decreto N° 795 /GCBA/09.

III. Descripción de objetivos y funciones

El PROSUR Hábitat es un programa de mejoramiento integral de asentamientos informales y el hábitat existente, cuya meta es la integración física y social de los habitantes de dichos espacios informales. El programa contempla la regularización dominial de estos asentamientos informales, integrando urbanística y socialmente a sus pobladores; contribuir a mejorar la calidad de vida en lo que hace a condiciones sanitarias, viviendas y medio ambiente; encauzar

Costanera), Avenida Ing. Huergo, Avenida San Juan (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Avenida Directorio (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Avenida Escalada (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda este), Avenida Juan B. Alberdi (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Avenida General Paz.

⁴²**SINDICATURA GENERAL DE LA CIUDAD (2009), *Diagnóstico Especial N°8-UPE-SGCBA-2009. Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*, Sindicatura General de la Ciudad. P.63**

el crecimiento de los asentamientos, propiciando políticas de prevención de ocupaciones, y defensa de espacios libres.

El programa fue aprobado por el Directorio de la CBAS, en Julio de 2008, en el marco de la presentación del “Programa PROSUR Hábitat – Programa de reordenamiento de Regularización y reordenamiento del suelo urbano” y sus objetivos fueron:⁴³

- Promover la regularización de los asentamientos informales, integrando urbanística y socialmente a sus pobladores.
- Contribuir a mejorar la calidad de vida en lo que hace a la seguridad, condiciones sanitarias, viviendas y medioambiente.
- Encauzar el crecimiento de los asentamientos propiciando políticas de prevención de ocupaciones y defensa de espacios libres.

Los componentes del programa son:

- Infraestructura, equipamientos urbanos y comunitarios, soluciones habitacionales y saneamiento ambiental.
- Gestión de tierras y regularización de la tenencia.
- Promoción de actividades sociales y comunitarias.
- Gerenciamiento de los proyectos
- Adecuación del marco normativo.

Las funciones del Programa, son diseñar e implementar acciones tendientes a la apertura de calles y el reordenamiento de los loteos, garantizando la infraestructura básica (red de agua, cloacas, electricidad, desagües pluviales, gas, veredas y equipamiento comunitario); proyectar y ejecutar la construcción de equipamiento urbano y comunitario; formular y coordinar la aplicación de instrumentos metodológicos para organizar la participación de los sectores de la comunidad en la implementación de actividades que emprenda la Corporación y que tengan incidencia directa sobre ellos. Asimismo es responsable de capacitar, educar y promover la inserción laboral de jóvenes, mediante el dictado de cursos y talleres de oficios y pasantías en empresas que brinden una mínima experiencia laboral en la especificidad elegida; mantener una comunicación permanente con la comunidad a través de distintas herramientas, en las cuales los vecinos participarán activamente. Finalmente, tiene a su cargo la realización de la gestión y trámites necesarios para regularizar el dominio de los asentamientos, otorgando seguridad jurídica a favor de los beneficiarios del Programa PROSUR Hábitat y permitiendo su incorporación al padrón de contribuyentes y de servicios públicos.

Ahora bien, respecto a la adjudicación de viviendas, se han establecido requisitos específicos de acceso. Valga aclarar que si bien existe normativa relativa a ese proceso, la delegación de competencias desde el IVC -PRIT a la CBAS - PROSUR Hábitat genera algunos vacíos o situaciones ambiguas. En el apartado siguiente, se analizarán específicamente sus competencias en materia de regularización dominial.

V. Consideraciones de Auditoría General de la Ciudad sobre el PROSUR Hábitat⁴⁴

⁴³ AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOSAIRES - AGCBA- (2013), *Informe Final de Auditoría PROYECTO N° 1.11.08. PROSUR HÁBITAT. Convenios con el IVC.* Período auditado: 2010. Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20130628_1353---Prosur---Habitat.-Convenios-con-el-IVC..pdf.

- ✓ *Observaciones respecto de las addendas y convenios:*
Superposiciones entre el Convenio de Manda N°4538 y la Addenda al Convenio Marco de cooperación y Asistencia N° 4173, que carece de plazo de vigencia estipulado.
- ✓ *Observaciones en cuanto a los recursos económicos financieros:*
Falta de presentación de rendiciones de gastos desde 2008; falta de regularización en el SIGAF de las rendiciones, que impide reflejar la correcta registración de gastos de capital destinado a la construcción de obras; bajo nivel de avance (5,3% de utilización del monto previsto y 29% del plazo de ejecución).
- ✓ *Observaciones con referencia a las compras y contrataciones:*
Falta de aprobación por parte del Directorio de 10 llamados a licitación pública; proyección incompleta de los llamados; ausencia de estudios de impacto ambiental; ordenes de la Gerencia de Inspección no registradas en los libros; suscripción de certificados de obra sin constancia y documentación respaldatoria establecida es los pliegos licitatorios.
- ✓ *Otras observaciones:* Dificultades detectadas en relación al sistema de convenios y mandas impide realizar un examen acabado de los recursos y gastos del Programa; falta de previsión en la planificación de obras, que además produjo aumentos en los valores finales de las obras. Las falencias en materia de registración hacen que las cuentas de inversión no reflejen los gastos efectuados.

SECRETARÍA DE HÁBITAT E INCLUSIÓN (SECHI)

- I. **Dependencia jerárquica:** Ministerio de Desarrollo Económico.
- II. **Normativa de creación:** Decreto N° 660/11 y Decreto N° 149/13
- III. **Descripción de objetivos y funciones**

Los objetivos de la creación de la SECHI son⁴⁵: coordinar las acciones de las diferentes áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para una intervención integral en las Villas y barrios vulnerables, mediante proyectos de urbanización (ordenamiento del suelo y servicios básicos), urbanismo social (intervenciones físicas de mejoramiento de los barrios), proyectos sociales, culturales, deportivos, educativos, de productividad, de medioambiente, salud y género, para lograr el acceso de la población a las políticas y programas del Estado.

Entre sus funciones principales, se encuentran: diseñar y supervisar la implementación de las políticas, estrategias y acciones vinculadas; la regularización y urbanización de las Villas de Emergencia, Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) y Asentamientos informales de la CABA; coordinar los programas destinados a la regularización y ordenamiento del suelo urbano; diseñar, articular y supervisar políticas, estrategias y acciones de acercamiento al vecino residente en Villas, Núcleos Habitacionales Transitorios y Asentamientos informales de la Ciudad; supervisar la ejecución de las políticas de hábitat y viviendas, que promuevan la reducción del déficit habitacional, el mejoramiento del equipamiento comunitario, infraestructura y servicios, en coordinación con las áreas competentes; formular, coordinar y supervisar planes y programas de renovación urbana en Villas; Núcleos Habitacionales Transitorios y Asentamientos informales de la Ciudad; supervisar en coordinación con el

⁴⁴AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOSAIRES - AGCBA- (2013), *Informe Final de Auditoría PROYECTO N° 1.11.08. PROSUR HÁBITAT. Convenios con el IVC.* Período auditado: 2010. Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20130628_1353---Prosur---Habitat.-Convenios-con-el-IVC..pdf

⁴⁵http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/sechi/quees.php?menu_id=34842

Ministerio de Gobierno, el fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda; diseñar, implementar y supervisar políticas, estrategias y acciones que fortalezcan la cultura cívica y la participación ciudadana en poblaciones vulnerables; entender en las políticas referidas a las personas con discapacidad: promover acciones tendientes a la recuperación de la identidad barrial, fortaleciendo la educación en valores.

Como se señalara, el Decreto N°149/13 modificó parcialmente, la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Económico, y en particular modifica el Decreto N° 660/11 de creación de la SECHI. Asimismo, crea la Dirección General de Planeamiento y Desarrollo Estratégico y la Dirección General de Desarrollo Territorial dependiente de la Secretaría de Hábitat e Inclusión del Ministerio de Desarrollo Económico. Por último, suprime la Dirección General Centros de Inclusión Comunitaria dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Inclusivo de la Secretaría de Hábitat e Inclusión.

La SECHI está integrada por tres organismos fuera de nivel: la **UGIS**, la **COPIDIS** y el **IVC**. Por otro lado, se encuentra integrada por la **Subsecretaría de Desarrollo Inclusivo** compuesta por la *Dirección General de Hábitat*, la *Dirección General de Desarrollo Territorial* y la *Dirección General de Inclusión Social*

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO INCLUSIVO

Tiene a su cargo la planificación, el diseño y coordinación de políticas destinadas a la gestión social del hábitat en las villas de la CABA, orientadas al desarrollo de acciones destinadas a la inclusión e integración social y urbana, enmarcados en un Proyecto Urbano Integral que se elabore. Igualmente, es responsable de la promoción de la gestión asociada para el fomento y fortalecimiento de políticas de inclusión de villas; impulsar y coordinar con las diferentes áreas del GCBA la implementación de políticas de inclusión en villas; asistir a la Secretaría en la coordinación con el Ministro de gobierno respecto al fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda.

La ***Dirección General de Hábitat***, está conformada por la **Gerencia Operativa de Proyectos Urbanos Participativos** y la **Gerencia Operativa de Diseño Urbano Inclusivo**. La Dirección tiene a su cargo el diseño de políticas, programas y proyectos destinados a la integración urbana de las villas a través de la provisión de apoyo técnico y operativo en el diseño, ejecución y supervisión de los Proyectos Urbanos Integrales en el ámbito de su competencia. Incluye la generación y recuperación de espacios comunitarios en villas, la gestión de la ejecución de proyectos de intervención de las villas y, fundamentalmente, la articulación con las diferentes áreas del GCBA la implementación de políticas de integración urbana para las villas. Mientras que la **Gerencia Operativa de Proyectos Urbanos Participativos** se encarga de la ejecución del seguimiento de proyectos y obras de recuperación de espacios comunitarios que competen a la Dirección General – especialmente en lo relacionado a las políticas de urbanismo participativo -; la **Gerencia Operativa de Diseño Urbano Inclusivo** tiene como funciones la promoción de la integración urbana de las villas y articular con los organismos competentes el diseño y la implementación de Proyectos y acciones de integración urbana de las villas.

La ***Dirección General Desarrollo Territoriales*** es responsable de planificar e implementar estrategias de desarrollo territorial según las políticas formuladas por la SECHI y coordinar con los organismos que integran dicha Secretaría así como con las áreas competentes del GCBA proyectos y acciones en el marco de Proyectos Urbanos Integrales. Igualmente es quien debe producir, gestionar y administrar toda información relevante referida a las villas, núcleos habitacionales transitorios y complejos habitacionales que integren las estrategias de desarrollo territorial, así como también aquellas intervenciones del GCBA que se realicen. En su marco, funcionan las **Gerencias Operativas de Desarrollo Territorial** de las Comunas 1, 2, 4 y 8 (Norte, Sur, Este y Oeste) que tienen como función la promoción, articulación y

coordinación del trabajo conjunto entre los diferentes actores, públicos y privados y organizaciones sociales de la sociedad civil, intervinientes en el territorio de las comunas de referencia, ejecutando acciones que promuevan el desarrollo territorial. Asimismo, tienen que administrar y fortalecer el funcionamiento de los Centros de Inclusión Comunitarios en el territorio de las comunas de referencia.

La **Dirección General de Inclusión Social** está conformada por la **Gerencia Operativa de Actividades Inclusivas** y la **Gerencia Operativa de Apoyo a la Gestión Social del Hábitat**. Las responsabilidades de la Dirección se vinculan, fundamentalmente, con diseñar y supervisar políticas, programas y proyectos destinados a la inclusión social en villas; promover espacios de participación comunitaria para el diseño e implementación de proyectos de inclusión social y fortalecimiento de actores y organizaciones barriales; fomentar actividades culturales, deportivas de salud socio-ambiental y de desarrollo de economía local que promuevan la identidad barrial y el sentido de pertenencia hacia la construcción de ciudadanía en coordinación con las áreas competentes; articular con las diferentes áreas del GCBA la implementación de políticas y acciones de inclusión de villas; promover proyectos y acciones de inclusión social que posibiliten el trabajo conjunto entre vecinos, actores públicos, privados y organizaciones de la sociedad civil intervinientes en villas e; impulsar políticas de inclusión con perspectiva de género en el marco de la Gestión Social del Hábitat.

Por el lado de la **Gerencia Operativa de Actividades Inclusivas**, la misma tiene funciones de asistencia a la Dirección, tanto sobre el diseño y supervisión de programas, proyectos, acciones de inclusión social, así como de la gestión interministerial, articulando las actividades que sean necesarias para la ejecución de dichas políticas con otras áreas. La **Gerencia Operativa de Apoyo a la Gestión Social del Hábitat** debe ejecutar acciones que tiendan al fortalecimiento de los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil que promuevan políticas de inclusión en el marco de competencia de la Secretaría – por lo que tiene a su cargo el monitoreo y evaluación de la implementación y desarrollo de los proyectos y acciones de las organizaciones de la sociedad civil en el marco de la competencia de la Secretaría -.

El principal instrumento que la SECHI reseña como vector de implementación de su paradigma de gestión y producción social de hábitat, se basa en el desarrollo de **Redes de Portales Inclusivos**⁴⁶ que se integran con dos ejes: por un lado el urbanismo social (modelo Medellín) y Programa Puntos de Cultural (modelo Brasil).⁴⁷

Los **Portales Inclusivos** son espacios que, por su propio funcionamiento y por el lugar que ocupan en la comunidad, son puntos de encuentro comunitario. La SECHI tiene por objeto la generación de estos portales y su identificación, reconocimiento y puesta en valor mediante proyectos de urbanismo social, a través de su fortalecimiento en recursos, capacidades y contenidos, generando una amplia red de intercambio, reconocimiento y socialización de experiencias. El objetivo de los Portales Inclusivos es la condensación de todos los esfuerzos dirigidos a la urbanización de la inclusión social. Es decir, se propone romper con las prácticas de dispersión y la condensación de esfuerzos en los puntos inclusivos, operando bajo la lógica de acercamiento de las políticas de gobierno a la ciudadanía y difusión de los programas de inclusión a desarrollarse en el futuro. En ese sentido, su existencia se vincula también con la derivación de consultas a las áreas correspondientes del GCBA y al abordaje de soluciones a los desafíos propios dentro de la esfera de funcionamiento de la SECHI.

La Secretaría lleva adelante 2 procesos:

⁴⁶ Ver: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/produccion/sechi/quees.php?menu_id=34842

⁴⁷ Ver caracterización en el punto 5 del presente informe

a. **De Villa a Barrio:** En barrios que cumplirían – como se verá más adelante, con criterios que no son claramente discernibles - con los estándares mínimos de infraestructura - en Cildáñez, Fátima e INTA-.

b. **Urbanización:** Barrios en procesos de urbanización – en Los Piletones, 1-11-14 y 21-24.

Estos procesos se encaran desde 3 ejes, a saber: i) **Presencia Territorial**, por medio del diagnóstico situacional y participativo, identificación de puntos inclusivos (portales), mapa de actores y de recursos, generación de metodologías participativas, fortalecimiento de liderazgos; ii) **Urbanización**, a través del desarrollo de la arquitectura y el urbanismo al servicio de las personas mediante un esquema participativo, con obras de alto impacto; iii) **Inclusión:** Cultura viva comunitaria, deporte social, agenda verde, fortalecimiento de la identidad.

En cuanto al análisis presupuestario correspondiente al período 2008-2012:

- Se registra un nuevo descenso del presupuesto general ejecutado en materia de vivienda, así como una disminución de la participación de este gasto en el conjunto del gasto social y el gasto total ejecutado.
- Se observa un continuado descenso de la participación del Instituto de la Vivienda tanto en el presupuesto planificado como en el gasto devengado.
- En contrapartida, se observa un ascenso del presupuesto asignado a otros organismos, en especial, la Unidad de Gestión e Intervención Social, que desempeñan tareas que no hacen a la urbanización sino a la atención de la emergencia.
- En cuanto al presupuesto del Instituto de la Vivienda se manifiesta una persistente subejecución de los recursos, a diferencia de lo que ocurre con el resto de los organismos intervinientes. Todavía más; los recursos presupuestados por el Instituto para las Villas 19 y 20 no parecen haber sido ejecutados.
- Las acciones desplegadas por el PROSUR Hábitat no tienen reflejo presupuestario propio sino que aparecen agregadas con el resto de las intervenciones de la Corporación del Sur.
- Las acciones desplegadas por el PROSUR Hábitat en el marco de la Corporación del Sur develan un énfasis en la cuestión de la regularización dominial –y en las acciones tendientes a favorecer la aceptación política de la regularización como eje de la política de urbanización contemporánea (conceptualizada en términos de “governabilidad”)-, antes que en la construcción de vivienda. En ese sentido, tanto Villa 19 como Piletones son presentados como ejemplos de procesos “exitosos” de regularización dominial y, consecuentemente, de urbanización.
- El PROSUR, además de su intervención en materia de regularización, parece ser responsable de la construcción de equipamiento social en las villas, así como de múltiples construcciones encomendadas por las diversas áreas de gobierno tanto dentro como fuera de los barrios en emergencia. Respecto de la construcción de equipamiento en villas, su intervención parece superponerse con la de la Secretaría de Hábitat e Inclusión, aunque el equipamiento construido por esta última es de menor envergadura y, consecuentemente, su financiamiento es también menor. También se superponen las actividades desplegadas por el estado –como los talleres- destinados a generar consenso en torno de la regularización y eventualmente, la relocalización.
- En ningún caso las metas físicas disponibles permiten efectuar una adecuada evaluación de las intervenciones públicas de urbanización en los barrios bajo análisis ni en las villas y asentamientos en general.

4. DESCRIPCIÓN REGULARIZACIÓN DOMINIAL

4.1 Introducción

El derecho a la vivienda adecuada, según el derecho internacional de los derechos humanos, incluye la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la tenencia legal (Comité DESC, Observación General N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada: párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC). Al respecto, este Comité DESC ha establecido que, cualquiera sea la forma en que la tenencia pudiese adoptar, *“todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.”*

Una de las formas de garantizar dicha protección, puede lograrse, entre otras opciones, a través de programas de regularización legal, urbanística y social de las villas y asentamientos informales. La falta de seguridad jurídica afecta a vastos sectores de la población, que por lo tanto, no pueden gozar del derecho a la vivienda adecuada. Así, los procesos de regularización dominial de villas y asentamientos buscan otorgar títulos de dominio a las viviendas, proceso que conlleva varias etapas, que van desde la adjudicación de la vivienda hasta que efectivamente se perfeccione la escrituración.

4.2 Regularización dominial en la CABA⁴⁸

4.2.1 Programa de Radicación y solución integral en Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios de la Ciudad de Buenos Aires

Como se señalara anteriormente, a través de la Ordenanza N° 39.753 en el año 1984, se aprobaron las pautas programáticas del Programa de Radicación y solución integral en Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, recién en 1991, a través de la Ordenanza N° 44873, se reclasificaron varios polígonos pertenecientes a villas de los distritos de zonificación del Código de Planeamiento Urbano para afectarlos a la categoría Distrito de Urbanización Determinada U 31.

El objetivo de dicha normativa era delinear la modalidad de la operatoria de adjudicación de viviendas y disponer la apertura de calles. En particular, establecía como condición para la escrituración, que el Departamento Ejecutivo, a través de los organismos competentes, debía elevar al Concejo Deliberante para su aprobación, los proyectos específicos para cada uno de los subdistritos en cuestión. Éste debería incluir:

- a) Los estudios de base correspondientes, que incluirán los censos de población de cada uno de los barrios con las nóminas de los hogares con indicación del jefe de hogar y del resto de sus integrantes localizados por predios; los análisis de la demanda de equipamiento e infraestructura; los planos de mensura y subdivisión con la correspondiente identificación de los predios en lo que respecta a localización, superficie y el relevamiento de usos existentes;
- b) El programa de provisión de infraestructura y equipamiento;

⁴⁸ Este apartado se focaliza en los instrumentos existentes en CABA sin desconocer los antecedentes, - normativos e históricos - que para tal desarrollo, conformó el Plan Arraigo, mencionado más arriba. Para más información, Cf. ACIJ –COHRE (2007) “El IVC frente a las villas de la ciudad: Poco derecho, mucha discrecionalidad” Disponible en <http://acij.org.ar/blog/2008/02/01/el-ivc-frente-a-las-villas-de-la-ciudad-poco-derecho-y-mucha-discrecionalidad/> .

- c) El organigrama del proyecto, obras y gestión con la especificación de los plazos y etapas de ejecución e implementación. Deberían contemplarse, entre otros aspectos, la previa relocalización de la población directamente afectada por las distintas obras, los programas de rehabilitación y desarrollo y los planes de acciones inmediatas.

La venta de los terrenos debía contemplar cuestiones como la determinación de los plazos en que comenzarían las operaciones de venta para cada uno de los sub-distritos; que en el momento de suscribir el boleto de compraventa, el predio contase con estado parcelario definitivo; que el valor de las cuotas mensuales estipuladas no superara el 15% de los ingresos mensuales del jefe de familia - y en caso de no poder demostrarse fehacientemente el monto de dichos ingresos mensuales, el valor de las cuotas no podía superar el 20% del importe de un salario mínimo legal vigente-; evitar la transferencia de los boletos de compraventa o la locación de los predios sin autorización expresa del organismo competente; que el otorgamiento de la escritura traslativa de dominio se realizara una vez cancelada la deuda contraída por la adquisición del predio; la obligación de escriturar los inmuebles como bienes de familia; la prohibición de la enajenación del inmueble hasta la cancelación de la deuda. Específicamente, en relación a los adquirentes, sólo podrían comprar la/s persona/s que efectivamente ocupasen los terrenos afectados en la ordenanza y lo utilizaran como lugar de habitación único y permanente del grupo familiar y/o las formas asociativas que le representasen. Asimismo, tampoco podían acceder a la operatoria aquellos grupos familiares con algún integrante titular de una propiedad inmueble en ámbito de la Capital Federal o de la Provincia de Buenos Aires, ni adjudicatario o que hubiera entrado en posesión de una unidad de vivienda FO.NA.VI., o similar en el ámbito porteño.

La normativa en cuestión autorizaba al Departamento Ejecutivo a adoptar las medidas conducentes a facilitar la urbanización de los predios afectados al Distrito U-31, lo que comprendía:

- a) Registro del Plano de Mensura y Subdivisión, sin exigir el acotamiento de los perfiles de construcción y relevamiento de los hechos interiores existentes de los polígonos delimitados y afectados al Distrito U-31; Registro del Plano de Mensura y División por el Régimen de Propiedad Horizontal (Ley N° 13.512/48) sin exigir el cotejo con el plano de obra en lo que respecta a las viviendas existentes, representándose solamente la silueta de los polígonos cubiertos, semicubiertos y descubiertos de las mismas.

4.2.2. Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT)

Como se señalara más arriba, el Programa es creado mediante el Decreto N° 206/01 con el objetivo de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley N° 148 otorgando atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales, incorporando, bajo la figura de la Comisión Coordinadora Participativa, a los vecinos y sus representantes, en el proceso de diseño y toma de decisiones de la implementación del Programa.

El PRIT contempla actividades de regularización dominial de tierras e inmuebles así como de urbanización integral. A los fines de cumplimentar la urbanización, el Programa debía llevar a cabo las siguientes actividades complementarias:

- a) **Reordenamiento parcelario** que implica reordenar y relocalizar las viviendas con el consenso de los vecinos, destinando los espacios libres a la provisión de equipamiento comunitario; mantenimiento y mejoras en los sectores más desfavorecidos de las villas tales como iluminación de calles, tendido de instalaciones eléctricas y sanitarias, etc.;
- b) **Realización de censos y estadísticas sobre la población habitante en Villas y Núcleos Habitacionales**; confección de padrones electorales para la realización de elecciones de autoridades; administración de hogares de tránsito para alojar a las familias que deben ser reubicadas a lo largo del proceso constructivo;
- c) **Gerenciamiento de un Banco de Tierras** en el que se reúne los predios que se adquieren para dar respuesta a la necesidad habitacional existente;

4.2.3 Regularización dominial según el Programa PROSUR Hábitat

Al igual que para las generalidades del Programa, de acuerdo a lo descrito en el sitio web⁴⁹ del GCBA, en materia de regularización dominial, el Programa PROSUR Hábitat se propone trabajar con la participación activa de los beneficiarios.

La Corporación Sur (CBAS) confeccionó un “Manual de Procedimientos para la Adjudicación de Soluciones Habitacionales”⁵⁰(en adelante el “Manual”), donde se establecen los procesos vinculados a la regularización dominial.

En primer lugar, se establece que deben determinarse los límites del polígono dentro del cual residen las viviendas que serán adjudicadas, identificando las mismas y formulando un proyecto inicial. Se deben aprobar, por parte del Directorio de la CBAS, las estrategias generales de actuación, las físico- constructivas, las dominiales y sociales y se realizará una estimación de la población involucrada en el mismo.

El Área Gestión de Tierras de la CBAS debe informar si los terrenos afectados por el polígono de ocupación informal son aptos para la consolidación residencial de los hogares, la situación dominial de los terrenos ocupados informalmente y la viabilidad de regularizar en forma individual o colectiva la situación dominial de los hogares.

De acuerdo al Manual, para ser adjudicatario, el hogar debe haber sido identificado en el Relevamiento de Condiciones del Hábitat, los titulares de la adjudicación - representantes del hogar -, deben residir en forma permanente en el asentamiento; no haber sido adjudicatarios de ninguna vivienda o de ningún financiamiento para la adquisición de algún inmueble promovido por el Estado, ni propietarios de algún inmueble. En caso que los integrantes del hogar ocupante sean titulares de dominio o beneficiarios de una compensación económica, deberán cumplir los siguientes requisitos particulares: ser mayor de edad (18 años) o menor emancipado (por emancipación dativa o por matrimonio) ser argentino nativo o por opción o extranjero con residencia permanente en el país, y no encontrarse incapacitado para obligarse contractualmente de acuerdo con lo establecido en el Código Civil.

Específicamente, señalan que, como punto de inicio de las acciones de la etapa de Formulación Ejecutiva, en LosPiletones y en Villa 19 – INTA se llevaron adelante las siguientes actividades:

⁴⁹ Información disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/produccion/sechi/prosur.php> Fecha de último acceso: 14 de enero de 2014.

⁵⁰Nota N° 1211-CBAS-10.

- Relevamiento Integral de Infraestructura y preparación de proyectos licitatorios para la construcción de las redes de agua, cloacas, luz eléctrica y vial;
- Difusión del Programa y sensibilización a toda la comunidad del asentamiento;
- Preparación y coordinación de la presentación general del Programa y el Proyecto;
- Relevamiento de las condiciones del hábitat, con la cual se construyó el padrón de hogares residentes con información completa y procesada relativa a su conformación y a sus condiciones habitacionales y sociales;
- Mensura general de cada asentamiento con la identificación de hechos existentes;
- Apertura de las oficinas de Proyecto;
- Referenciación espacial en base a plano de mensura de las fichas de relevamiento;
- Formulación preparación de propuestas urbanísticas de regularización, base de talleres de consenso de loteo.

De acuerdo a la información que surge de la Cuenta de Inversión 2011 del PROSUR Hábitat, pueden advertirse las acciones que este programa dice haber realizado: obtención de información necesaria de cada hogar para generar un proceso de formalización de la tenencia; definición y acuerdo con los pobladores objetivos generales de mejoramiento del barrio; definición y acuerdo de acciones particulares de readecuación del espacio ocupado; identificación y solución de conflictos entre vecinos; obtención de la documentación necesaria para el proceso de titulación.

A continuación, se detalla la situación en términos de la regularización dominial que ha podido relevarse de los barrios analizados en el presente documento.

4.2.3.1 Los Piletones

A través del Decreto N° 589/11 se transfirió a la CBAS S.E. la propiedad fiduciaria del inmueble del dominio privado de la Ciudad situado en la calle José Barros Pazos N° 3.727⁵¹. También se autorizó a la CBAS S.E. para ceder, a título gratuito, en todo o en parte, el inmueble en cuestión al IVC. De los considerandos surge que, según la normativa vigente el fideicomiso puede extenderse por el plazo máximo de treinta años desde la fecha de firma del contrato. También otro de los considerandos explicaba que, a efectos de proceder a la adjudicación definitiva de los beneficiarios de las 340 viviendas que la CBAS S.E. estaba llevando a cabo en el marco de la Licitación Pública N° 45-CBAS-06, resultaba conveniente autorizar a la Corporación Buenos Aires Sur S.E. para ceder, a título gratuito, en todo o en parte, dicho inmueble al IVC.

En el año 2010, a través del Decreto N° 502, se autorizó a la Dirección General de Escribanía General a instrumentar la declaratoria de dominio a favor de la CABA respecto del inmueble en cuestión e inscribirlo en el Registro de la Propiedad Inmueble en función de que está situado dentro de los límites territoriales de la Ciudad y carece de otro dueño, de acuerdo a lo establecido por el artículo 2342, inciso 1° del Código Civil. El inmueble había sido requerido por

⁵¹ Entre las calles Héctor J. Cámpora y Avenida Castañares sin número, nomenclatura catastral: Circunscripción 1, Sección 56, Manzana 55C, Parcela 2.

la CBASS.E.a los efectos de la transferencia de dominio fiduciario por estar realizando obras de urbanización en el Barrio Los Piletones, en el marco del Programa PROSUR Hábitat.

La Cuenta de Inversión 2012 menciona en este sentido, que la CBAS ha realizado y se encuentra ejecutando una diversidad de acciones, destacándose aquí, aquellas vinculadas a la regularización dominial del Barrio Piletones, a saber:

- Construcción del complejo de 340 viviendas en el Barrio Piletones: en el ejercicio 2012 se adjudicaron 84 viviendas terminadas bajo la modalidad de tenencia precaria. Se proyecta para el 2013 la entrega de los primeros títulos de propiedad.
- En el mes de julio del 2012 la aprobación por la Dirección de Catastro del plano de mensura M-14-2011, por el cual se definen catastralmente las manzanas y las calles que conforman el Barrio. Se proyecta para el año 2013 la entrega de los primeros títulos de propiedad a los vecinos del barrio. Según el PROSUR Hábitat, estos resultados se serían derivados de la participación activa de los vecinos en talleres participativos de loteo, en los que se consensuan futuras parcelas a escriturar.

4.2.3.2. Villa 20

En el año 2005, a través de la Ley N° 1770 se afectó el polígono comprendido por las vías del Ferrocarril Gral. Belgrano, la Av. Escalada, la Av. Gral. Francisco Fernández de la Cruz, límite con el Distrito C3 II, límite con el Distrito U31, ambos del Código de Planeamiento Urbano, y calle Batlle y Ordóñez a la urbanización de la Villa 20. También se afectó el polígono comprendido por la Av. Francisco Fernández de la Cruz, eje de la calle Pola y línea de deslinde con el Distrito U8, que será destinado a viviendas y equipamiento comercial.

La Ley encomendaba al Poder Ejecutivo a realizar una audiencia pública con los vecinos a fin de establecer conjuntamente las obras a realizar en lo relativo a tipología edilicia, emplazamientos, apertura de calles, equipamiento de servicios y toda otra inquietud que consideraran importante tanto el IVC como los habitantes. También establecía que, antes de comenzar las obras, el GCABA debía realizar el saneamiento del suelo. Por último, se establecía que el Gobierno de la Ciudad, a través de los organismos competentes y los vecinos, se comprometían a garantizar la adjudicación de las unidades a las familias que correspondiera y a impedir la intrusión de las viviendas que se reasignaran, garantizando la asignación de las tierras a los vecinos censados de la Cooperativa 25 de Marzo que las necesitaran.

4.2.3.3 Villa 19 – INTA

A fines del año 2009, la Legislatura Porteña sancionó la Ley N° 3375 que da nombre a las calles internas de Villa 19- INTA⁵². La apertura de estas calles había sido dispuesta por el entonces

⁵²Quedaron así denominadas Los Robles la calle sin nombre oficial comprendida entre la colectora de la Av. Gral. Paz y la ex fábrica INTA que separa las Manzanas 7A y 7B de las Manzanas 3A, 3B, 3C, 6A y 6B; Los Olmos: la calle sin nombre oficial comprendida entre la colectora de la Av. Gral. Paz y las vías del ex FFCC Gral. Belgrano que separa las Manzanas 7B, 6B, 4 y 2 de la ex fábrica INTA y la Manzana 5; Los Cedros la calle sin nombre oficial comprendida entre la colectora de la Av. Gral. Paz a la altura del cruce vehicular Puente Madero y su intersección con la Manzana 5 y que separa a las Manzanas 3A, 3B, 3C y 4 de las Manzanas 1 y 2; Los Álamos: a la calle sin nombre oficial comprendida entre la colectora de la Av. Gral. Paz y su intersección con la calle sin nombre oficial que la separa de la Manzana 2 y que separa las Manzanas 7A, 3C y 1 de las Manzanas Nros. 7B, 6A y 4; Del Palo Santo: a la calle peatonal sin nombre oficial comprendida entre la calle sin nombre oficial que la separa de la Manzana 7A y las vías del ex FFCC Gral. Belgrano y que separa las Manzanas 3B y 1 de las Manzanas 3C y 2; Los Tilos: a la calle peatonal sin

Consejo Deliberante en el año 1991 a través de la Ordenanza N° 44873. A través de esta norma, se aceptaba la cesión gratuita a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de dicho predio, propiedad de la Comisión Municipal de la Vivienda, con destino a la apertura de calles y sendas. Asimismo, se establecía que se destinaría al menos el 10% de la superficie de este polígono, como reserva de uso y utilidad pública. Dicha ordenanza incorporó el Distrito U31 al Código de Planeamiento Urbano y especificaba que *“se destinará a actividades residenciales de densidad media y media baja, admitiéndose usos mixtos compatibles con la vivienda.”*⁵³ Con la sanción, recién en 2012, de la Ley N° 4232, se desafectó el barrio del Distrito U31 de zonificación del Código de Planeamiento Urbano y se lo afecta al *“Distrito de Urbanización Determinado U-BARRIO INTA N° (a designar)”* de zonificación del Código de Planeamiento Urbano. El mismo comprende las manzanas incluidas en el polígono delimitado por la Av. Gral. Paz, Av. Teniente General Luis Dellepiane, el deslinde de la zona del ex FFCC General Belgrano y deslinde con la Fracción H de la Manzana 48 Sección 80, según Plano N° 5.4.6. (N° a designar). Además la ley afecta al dominio público y ratifica la apertura y cesión de vías públicas de la Fracción V -Manzana 4B -Sección: 80 -Circunscripción: 1 (a excepción de la Manzana 4H -Sección: 80 -Circunscripción:1); ratifica el amanzanamiento de la Fracción V -Manzana 4B- Sección: 80 - Circunscripción: 1; en un todo de acuerdo al Plano M-203-99 (también a excepción de la Manzana 4H -Sección: 80 -Circunscripción:1); ratifica las modificaciones de la Manzana 4I -Sección: 80- Circunscripción:1 y por último ratifica las denominaciones de las calles impuestas por la Ley N° 3375/09.

Luego de la sanción de esta Ley, la sección que regula la situación de la Villa 19 -INTA en el Código de Planeamiento Urbano donde configuró su urbanización, con criterios de radicación definitiva destinado a viviendas, actividades productivas de carácter familiar y equipamiento comunitario. Así, se dispuso el parcelamiento - lo que implica regularizar la situación existente – permitiendo la construcción de edificios de vivienda colectiva e individual, estableciendo las dimensiones mínimas y máximas de los lotes. Asimismo, se autorizó a la Dirección General de Interpretación Urbanística o al organismo que en el futuro lo remplazara, a dictaminar sobre aspectos urbanísticos no previstos en la normativa, a los efectos que se puedan implementar medidas conducentes a facilitar la registración de planos de los bienes preexistentes comprendidos por esta norma, por parte de la Dirección General de Registro de Obras y Catastro, autorizando a dicha Dirección a adoptar medidas conducentes a facilitar la Registración de Planos correspondientes, en especial, el Plano de Mensura Particular con

nombre oficial comprendida entre la calle sin nombre oficial que la separa de la Manzana 7B y la calle sin nombre oficial que la separa de la Manzana 4 y que separa a la Manzana 6A de la 6B; Los Eucaliptos: a la calle sin nombre oficial comprendida entre la calle sin nombre oficial que separa de la Manzana 3C y la calle sin nombre oficial que termina en la Manzana 5 y separa las Manzanas 6A y 6B de la Manzana 4 y La Kantuta: a la calle sin nombre oficial comprendida entre la calle sin nombre oficial que la separa de la Manzana 7A y la calle sin nombre oficial que la separa de la Manzana 1 que separa a las Manzanas 3A de la 3B

⁵³La misma establecía en su artículo 8 “Dispónese la apertura, de las calles, según los polígonos referidos en el Art. 1°, conforme a las trazas graficadas en los planos N°. 5.4.6.32. a, b, c, d, e, f, g, h, i, y cuya descripción se detalle a continuación” Las calles que integran el barrio conformaban el Subdistrito: U31e integrado por “1 - Calle sin nombre entre avenida General Paz y calle lateral de la avenida Tte. General Dellepiane con un ancho de 10,50m. 2 - Calle sin nombre entre la calle lateral de la avenida Tte General Dellepiane y Avenida General Paz con un ancho de 10,50m. 3 - Calle sin nombre entre calle sin nombre definida en el punto 1 y calle sin nombre definida en el punto 2 con un ancho de 10,50m. 4 - Calle sin nombre entre calle sin, nombre definida en el punto 1, calle 1 lateral de la avenida Tte. General Dellepiane con un ancho de 10,50 m. 5 - Calle sin nombre entre calle sin nombre definida en el punto 1 y la calle sin nombre definida en el punto 2 con un ancho de calle de 10,50m. 6 - Sendas de 4,00m de ancho mínimo:”

Subdivisión - en este último caso, se puntualiza la posibilidad de no exigir el acotamiento de los perfiles de construcción y relevamiento de los hechos interiores existentes del polígono -, así como también el Plano de Mensura y Subdivisión por el Régimen de Propiedad Horizontal (Ley Nº 13.512/48) – sin la exigencia de Plano de Obra registrado ante Dirección General de Obras y Catastro, en lo que respecta a las viviendas y construcciones existentes -.

En lo referido a los procesos de escrituración, los terrenos en donde se encuentra asentada la Villa 19-INTA son de propiedad del IVC⁵⁴. En respuesta a oficios enviados por la OAD ML, la CBAS ha informado que no se había realizado aún transferencia de dominio de tierras de Villa 19-INTA a favor de la CBAS y que la operatoria de adjudicación y venta el dominio se encuentra a cargo del IVC.

En contestación a un oficio enviado por la Oficina descentralizada del Ministerio Público Tutelar a la CBAS, se obtuvo como respuesta:

“Las acciones de regularización dominial realizadas en la “Villa 19” son:⁵⁵

- 1. Formulación Inicial del Proyecto de regularización dominial de Villa 19: determina el polígono de actuación, establece estrategias generales de actuación y estima la población involucrada en el mismo.*
- 2. Estudio de situación dominial de las tierras donde se emplaza el asentamiento informal.*
- 3. Relevamiento de situación de hábitat del asentamiento y de los hogares residentes.*
- 4. Relevamiento físico del asentamiento: relevamiento físico, confección de cartografía que identifica cada hecho existente, superficie de lote y todo lo que en él se encuentra construido.*
- 5. Referencia territorial: referencia sobre cartografía de los hogares relevados del asentamiento.*
- 6. Acreditación de documentación de los integrantes de cada hogar: conformación de un legajo por cada hogar relevado conteniendo copia de la documentación presentada por sus integrantes.*
- 7. Realización de talleres participativos de diseño de loteo: se realizaron talleres con los habitantes del asentamiento que tuvieron como propósito informar a los vecinos los objetivos del programa PROSUR, los requisitos a cumplir para ser beneficiario del programa, confeccionar con la participación de los vecinos los proyectos de subdivisión de las manzanas y estudiar las figuras legales aplicables para la regularización dominial (dominio⁵⁶, condominio⁵⁷ y propiedad horizontal⁵⁸). Como producto de estas*

⁵⁴Según lo informado por la Dirección de Catastro del GCBA en el marco de la Actuación Nº 017/11 OAD ML/11 “Diagnóstico de Vivienda”, Oficio Nº 227 OAD Mataderos/12, fs. 98, párr. 8º. Enviado el 3/10/2012, respuesta recibida el 16/01/2013.

⁵⁵Actuación Nº 017/11 OAD ML/11 “Diagnóstico de Vivienda”, Oficio Nº 19 OAD Mataderos/12, enviado 21/07/2011, respuesta recibida el 16/08/2011.

⁵⁶Según el Código Civil Argentino “El dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona” (Art. 2.506) y Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular (Art. 2.513).

actividades se suscribieron actas de acuerdo con los vecinos conteniendo un croquis con el anteproyecto de loteo acordado (Manzanas 4G, 4I, 4J, 4K y 4L)

8. *Confección de proyectos de subdivisión: en base a los acuerdos alcanzados se confeccionaron los proyectos de subdivisión definitivos de las Manzanas 4G, 4I, 4J, 4K y 4L, Sección 80, Circunscripción 1). Los planos de subdivisión de la manzana 4J y 4K fueron presentados y aprobados en la Dirección de Catastro: M-341-2010, M-342-2010, M-343-2010, M-344-2010 y M-066-2011. Los planos de subdivisión de las manzanas 4L 4G y 4I fueron presentados ante la Dirección de Catastro y se encuentran en trámite de aprobación en dicho organismo.*
9. *Tasación de terrenos: se solicitó al Banco Ciudad la tasación de los terrenos que conforman la Villa 19, a fin de determinar el valor de venta de los lotes.*
10. *Resolución de adjudicaciones: a la fecha se remitieron al Instituto de Vivienda de la Ciudad un total de 91 legajos de las familias designadas como posibles adjudicatarios de lotes ubicados en las manzanas arriba mencionadas. Este proceso de adjudicaciones se encuentra en este momento en plena ejecución. La remisión se realiza a efectos de que el IVC, como titular dominial de los terrenos de la Villa 19 efectivice el traspaso del dominio de los lotes a los hogares adjudicatarios. De dicho grupo, 8 familias recibieron la escritura traslativa de dominio, y 16 familias han firmado con el IVC boleto de compraventa y continúan con el trámite hasta la formalización de la escritura de dominio.”*

Por último se ha informado que, para la definición de los nombres de las calles se instrumentó un proceso participativo donde se contempló la elección realizada por la comunidad⁵⁹, dando

⁵⁷ El condominio es el derecho real de propiedad que pertenece a varias personas, por una parte indivisa sobre una cosa mueble o inmueble (Art. 2.673). Cada condómino goza, respecto de su parte indivisa, de los derechos inherentes a la propiedad, compatibles con la naturaleza de ella, y puede ejercerlos sin el consentimiento de los demás copropietarios (Art. 2.676). Cada condómino puede enajenar su parte indivisa, y sus acreedores pueden hacerla embargar y vender antes de hacerse la división entre los comuneros (Art. 2.677). Ninguno de los condóminos puede sin el consentimiento de todos, ejercer sobre la cosa común ni sobre la menor parte de ella, físicamente determinada, actos materiales o jurídicos que importen el ejercicio actual e inmediato del derecho de propiedad. La oposición de uno bastará para impedir lo que la mayoría quiera hacer a este respecto (Art. 2.680). Ninguno de los condóminos puede hacer en la cosa común innovaciones materiales, sin el consentimiento de todos los otros (Art. 2.681)

⁵⁸ Ley de Propiedad Horizontal, ley 13512/48 Art. 1° - Los distintos pisos de un edificio o distintos departamentos de un mismo piso o departamentos de un edificio de una sola planta, que sean independientes y que tengan salida a la vía pública directamente o por un pasaje común podrán pertenecer a propietarios distintos, de acuerdo a las disposiciones de esta ley. Cada piso o departamento puede pertenecer en condominio a más de una persona. Art. 2° - Cada propietario será dueño exclusivo de su piso o departamento y copropietario sobre el terreno y sobre todas las cosas de uso común del edificio, o indispensables para mantener su seguridad.

⁵⁹ La definición de los nombres de las calles y la instalación de la correspondiente señalética es una problemática común a varias villas y asentamientos de la ciudad. De hecho en el marco del Expediente 39381/0 en el cual la Asesoría Tutelar N°1 es actora, se llegó a un acuerdo con el GCBA mediante el cual las áreas de Desarrollo Urbano y de Ambiente y Espacio Público, se comprometían a convocar audiencias con los vecinos de los barrios correspondientes para decidir los nombres de las calles y que el GCBA se encargue de la instalación de la señalética. Si bien la cuestión de fondo del expediente y que dio origen a la intervención judicial está relacionada a que las ambulancias entren a las villas, brindando la atención en condiciones igualitarias al resto de la ciudad, sin embargo una de las cuestiones que directivos del SAME indicaban eran la complicación de las ambulancias para dirigirse hacia el interior de las villas, entre otras cuestiones por no contar las calles con nombres, direcciones precisas, mapas, entre otros aspectos.

especial relevancia a la participación de los niños y los jóvenes del barrio y que terminó con la presentación del proyecto de ley que luego fuera sancionado.

En relación al proceso de regularización dominial se informó que se llevó a cabo un proceso de diseño participativo a fin de acordar con los vecinos el loteo definitivo. Esto último requirió de algunas relocalizaciones y cortes con reconstrucción parcial de viviendas.

En cuanto a la situación de las calles, pasillos y accesos, de los acuerdos de loteo y de las exigencias mínimas dispuestas por la normativa vigente, se resolvieron rectificaciones de líneas de construcción.

En referencia a la subdivisión y parcelamiento del suelo, la CBAS manifestó que se encuentran en confección los planos de mensura y subdivisión para la generación de lotes individuales susceptibles de ser titularizados. Refirieron que se analizaron dos alternativas para la subdivisión de las viviendas: por un lado se generaron parcelas regulares de acuerdo a la cuadrícula típica que respetan las superficies mínimas para los distritos correspondientes englobando en la misma parcela más de una vivienda, y entregando a los beneficiarios la titularidad del lote en condominio, estableciendo el porcentaje de su propiedad ocupada por cada unidad habitada. Esta alternativa posibilita a los beneficiarios tramitar posteriormente la subdivisión de las parcelas como propiedad horizontal. La otra posibilidad fue la creación de normativa particular que permite la generación de lotes individuales de formas irregulares que solo contengan una unidad constructiva en su interior posibilitando que haya un lote individual por hogar.

Por otro lado, se señaló que se realizaron talleres introductorios sobre “loteo y subdivisión” en todas las manzanas del barrio y reuniones de resolución de conflictos y de mediación para destrabar situaciones complejas y llegar a acuerdos. Esto, principalmente con vecinos que tienen dificultades para completar la documentación y/o para conformar condominios.⁶⁰

En 2013, se informó sobre los proyectos de subdivisión del suelo, que, hasta noviembre 2012, las manzanas aprobadas por catastro eran: la 4k, 4j y 4 i mientras que las manzanas con proyecto de subdivisión a aprobar por catastro eran las 4C1 y 4C2; 4H, 4E, 4D, 4G, 4F y 4L, es decir, que con respecto a la respuesta de 2011, sólo se regularizaron 3 manzanas de las 11 previstas

5. URBANIZACION VS GESTION SOCIAL DEL HÁBITAT: “VOLVER A MERECEER LA CIUDAD?”: DE LA URBANIZACION TRADICIONAL AL URBANISMO SOCIAL EN LA CABA.

“Con respecto a temas de hábitat en inclusión, a partir de 2012 se coordinó esto a través de la Secretaría de Hábitat e Inclusión –la SECHI–, que apunta a la consolidación de un nuevo paradigma de gestión pública: la gestión social del hábitat. Esto implica considerar a la comunidad como un actor fundamental en la transformación del territorio, entendiendo la participación no sólo como estrategia, sino como política pública. (...) La Secretaría trabaja

⁶⁰ Se adjuntó al Oficio referido un listado de 21 inmuebles escriturados entre mediados de 2011 y mediados de 2012 de los cuales 19 corresponden a lotes individuales y 2 comparten un condominio.

territorialmente; es decir, considera a las villas como “unidades espaciales de inclusión urbana y social”, donde cada una de estas presenta un grado de complejidad y especificidad particular, para lo cual la Secretaría trabaja en la elaboración de Proyectos Urbanos Integrales”.

Ministro de Desarrollo Económico, Sr. Cabrera - Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura 2013⁶¹

Como señala la cita precedente, la actual modalidad de intervención estatal en CABA para enfrentar la problemática del hábitat, se ordena alrededor de la *gestión social del hábitat* basada en la perspectiva del “urbanismo social”, un modelo de intervención desarrollado en diversas ciudades y asentamientos informales de Colombia, Brasil y Argentina, y que es considerada, internacionalmente como una buena práctica.⁶²

En lo que sigue, a partir de una mínima evaluación de lo que se denomina la “urbanización tradicional”, se analizarán someramente, los rasgos centrales de dicho modelo de intervención y se plantearán algunos ejes analíticos alrededor de su carácter “novedoso” y /o las continuidades respecto a los modelos de intervención denominados en la actualidad y, por contraste como, “meramente urbanizadores”.

5.1 Un marco para el análisis: la ciudad como producto y como derecho

Si el “nuevo” modelo estatal de intervención en hábitats informales en CABA sienta sus bases sobre algo, es sobre las críticas a los proyectos de urbanización previos. Un elemento fundamental del análisis es discernir cuáles de esas críticas se asocian a las limitaciones del modelo de urbanización como “fiscalista” o “viviendistas”, y cuáles al mero fracaso de la urbanización como modelo de intervención en función a la ausencia de voluntad política para su desarrollo integral – o si se quiere, del cumplimiento de las leyes vigentes-.

En ese sentido, los análisis disponibles sobre esta dinámica en CABA, dan cuenta del “auto-borramiento” del Estado como actor de la política pública en las últimas décadas, lo que se refuerza cuando se posiciona como “reparador” de la situación deficitaria y no como un protagonista de la trama que genera una condición desfavorable para los grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Como contraparte, se ha potenciado y permitido que el mercado se convirtiera en el regulador principal de la construcción de ciudad, con la derivación necesaria de su protagonismo, en procesos de segregación socio-espacial y de presión permanente sobre los sectores de menos recursos, ya sea para que abandonen la ciudad o se retiren a zonas desvalorizadas, dejando así libres los pocos entramados vacantes que existen en CABA para su explotación mercantil.⁶³

⁶¹ Cfr. Versión Taquigráfica de la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria. Ministerio de Desarrollo Económico. 26 de octubre de 2012

⁶² La experiencia desarrollada en la Ciudad de Medellín ha sido acreedora de múltiples premios internacionales como intervención urbana integral en espacios informales. Uno de los más importantes ha sido el “Premio de Honor Hábitat” otorgado por ONU Hábitat en el año 2010. Cf. Alcaldía de Medellín (2011) *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/82377589/Laboratorio-Medellin-Buenas-Practicas-0511>, pág. 186.

⁶³ AGT – CELS (2009; 2013) *Op. Cit.*

Los abordajes actuales sobre el desarrollo urbano que evalúan los resultados de la primacía de la lógica de mercado por sobre la de los derechos, se orientan hacia el par inclusión /exclusión para pensar no sólo los diagnósticos sino, sobre todo, las soluciones posibles para los problemas de habitabilidad en hábitats informales desde una perspectiva de derechos. **Las ciudades de hoy resisten a la inclusión con diversos tipos de barreras** - no sólo las físicas y territoriales, sino las laborales, de acceso a servicios públicos básicos y acceso a la propia ciudad con trabas a la movilidad⁶⁴ – **que sólo la intervención del Estado puede regular y derribar, en cumplimiento de su rol de garante y protector de derechos.**

Y de allí es que puede retomarse el análisis del derecho a la ciudad como un derecho colectivo amplio – que demanda la plena vigencia de los DESC – y que es entendido en la actualidad como *“el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social”*⁶⁵ De esta definición se deriva un derecho multidimensional e integral, asociado al *“derecho a un hábitat que facilite el tejido de las relaciones sociales, al derecho a sentirse parte de la ciudad, al derecho a vivir dignamente en la ciudad, al derecho a la convivencia, al derecho al gobierno de la ciudad y al derecho a la igualdad de derechos”*.⁶⁶

5.2 La urbanización tradicional y sus límites en la práctica

Los procesos de urbanización de los hábitats informales – que se denominarán aquí “tradicionales” - se basan en un conjunto de presupuestos que ponen en el centro de la cuestión urbana, la temática de los derechos humanos y una forma puntual de comprender el *derecho a la ciudad*. Específicamente, puede afirmarse que a partir del reconocimiento del *derecho a la permanencia*—operacionalizado en la radicación de hábitats informales como forma de intervención por parte del Estado – las políticas de urbanización de este corte, tienden a hacer foco en el *derecho a la vivienda digna*, como eje central de la restauración que esta política propone.

En términos sintéticos, los procesos de urbanización tradicionales –en el caso de CABA, desarrollados con poca efectividad cuando no inexistentes - se basan en:regularización del trazado, construcción de viviendas nuevas, creación de infraestructura de servicios públicos y sociales, regularización dominial, e integración al entorno.Estas intervenciones, se pueden colocar en línea con las denominadas *“políticas convencionales de vivienda”*. Uno de los rasgos centrales de estas políticas es que dependen de un esquema *“problematizador”*: en ellas, los hábitats informales son pensados como problema a superar, como ausencia *“de”* y como espacios carentes de toda positividad.⁶⁷

⁶⁴ AGT (2013) *Op. Cit.*

⁶⁵ Cf. **HABITAT INTERNATIONAL COALITION -HIC (2005)**, *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Disponible en http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=50&Itemid=3. En nuestro ámbito, cabe retomar la definición pionera de Oscar Oszlak que señalaba que el derecho al uso y disposición del espacio urbano se asociaba con *“la capacidad de fijar residencia dentro del espacio urbano... para usufructuar los bienes implantados sobre el mismo, permitiendo el acceso a otros bienes y servicios en virtud de la relación espacial entre estos y el lugar de residencia o actividad”* (1991:24).

⁶⁶ **MATHIVET, Charlotte (2009)**, “El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear ‘Otra ciudad posible’”. Disponible en <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>, pág. 3.

⁶⁷ **SALAS SERRANO, Julián (2006)**, “Sin habitabilidad básica no hay desarrollo humano posible” en **AYUNTAMIENTO DE MADRID: Pobres en ciudades pobres. Vivienda, transporte y planificación urbana. I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano**. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales. Madrid. Pp. 62 y ss.

En ese sentido, cabe resaltar que tanto a nivel de la planificación como de la ejecución, los procesos de urbanización tradicionales suelen mostrar una fuerte tendencia “viviendista” o “fiscalista”. Así, uno de sus principales límites se encuentra asociado a la presunción de operar sobre un espacio vacío, obviando los entramados de relaciones sociales y juegos de fuerzas. Una de las críticas principales a los modelos de urbanización compulsiva⁶⁸, se vincula con la obliteración de lo ya existente en los territorios en los que se interviene, y ésto no sólo desde el punto de vista constructivo, sino, fundamentalmente, desde el punto de vista del capital social preexistente. Esta matriz puede verificarse en CABA, por ejemplo en los conflictos existentes a la hora de vincular hogares y unidades funcionales a construir – sobre todo con los fenómenos de crecimiento en altura y ampliación del mercado de alquileres en espacios informales -. En este plano, se verifica la tensión interna y ambigüedad⁶⁹ de la propuesta de radicación que ha sido la base de los fallidos procesos de urbanización porteños. Las políticas de radicación se constituyeron como “políticas lábiles” que navegan en la tensión entre la formalización de los espacios ocupados – generando permanentemente excepciones a este planteo, por ejemplo, en función a la ubicación de los terrenos, como es el caso de la Villa 31 y su potencial valor de mercado– y el reconocimiento de la producción de hábitat previa, lo que derivó, en muchos casos, en la imposibilidad de los procesos de urbanización. De hecho, “*la ciudad no cumple con ninguna de las leyes de urbanización*”⁷⁰

Así, desde esta perspectiva, la construcción de vivienda en espacios informales bajo el formato de la urbanización tradicional, al no considerar la producción previa del hábitat, las tramas sociales y de solidaridad existentes – tanto en sus facetas positivas como en aquellas conflictivas que deben ser encaradas - suele derivar en lo que los especialistas denominan “*refavelización*” de los espacios⁷¹. Dicho fenómeno es recurrente en la construcción de la denominada “vivienda social” en toda la región, resultante de procesos constructivos que no consideran estar interviniendo sobre un espacio con un capital social previo. Así, al construir unidades físicas sin más, se destruyen los entramados sociales previos, arreglos interfamiliares y esquemas de cuidado, sin generar condiciones para que las relaciones que se reconstruyen se articulen con las lógicas implícitas del proceso de formalización de las viviendas nuevas. Por lo tanto, en la mayor parte de los casos, se generan integraciones sólo espaciales, que no *hacen ciudad* ni generan *derecho a la ciudad*.

En CABA, claramente puede hablarse de “fallo sistémico” de la urbanización de villas, que, más allá de lo que pueda afirmarse sobre la “*urbanización tradicional*” como concepto, debe sus razones a un conjunto de factores, que pueden sintetizarse en:

- ✓ Ausencia de voluntad política de asumir el costo de los procesos de urbanización e integración de villas y asentamientos..

⁶⁸ **JÁUREGUI, Jorge (2006)**, "En la Argentina todavía se puede resolver el tema de las villas". Entrevista. Disponible en http://www.jauregui.org.br/favelas_clarin.html

⁶⁹ **MARTÍNEZ, Clarisa (2005)**, “Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas”. *Revista Laboratorio on line. Revista de Estudios sobre Cambio Social*, año IV, nº 16, verano. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires- Argentina. Disponible en: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/16_7.htm

⁷⁰ **ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA – ACIJ – (2012)**, “Sin vivienda para los más pobres en la Ciudad de Buenos Aires. Análisis de presupuesto y políticas públicas”. Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/12/Informe-vivienda-FINAL.pdf>

⁷¹ Jáuregui (2006), *Op. Cit.*

- ✓ Primacía de la especulación inmobiliaria como forma de construcción de ciudad y derecho a la ciudad.
- ✓ Complejidad del entramado de intereses incluye también a otros actores: las organizaciones sociales, los diferentes niveles del Estado, las OSC y las propias organizaciones villeras.
- ✓ Fragmentación del actor “villas” – tanto por presión /cooptación del Estado como por sus complejidades internas-.
- ✓ Individualización de la relación del Estado con los vecinos como instrumento que abona /potencia /busca, la desactivación de las demandas colectivas y que siembra terreno para la discrecionalidad y el clientelismo dentro de los barrios.
- ✓ Fragmentación institucional como política de Estado con el desplazamiento de las formas y dispositivos institucionales de intervención, que redundan en la complejización, fragmentación y desarticulación de la política habitacional local, sumada a una maraña normativa impide determinar con precisión el organismo público que debe intervenir. Comportamiento errático de las asignaciones presupuestarias efectuadas y desfinanciamiento de las políticas habitacionales.⁷².
- ✓ Diseños programáticos difícilmente monitoreables – modalidad de ejecución de obras sobre mandas -.⁷³

Así, el llamado “fracaso de la urbanización tradicional” en CABA, difícilmente pueda asociarse solamente, a planteos generales sobre el modelo de urbanización: en la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto, el mismo ni siquiera se desarrolló de manera que pudiera mostrar sus límites “teóricos”**. En ese sentido, la adopción del modelo que propone el “urbanismo social” desplaza el foco discursivo pero **no apunta a los problemas estructurales que tiene CABA – como Estado y como actor político** – para dar cuenta de la cuestión urbana, siendo que cuenta con recursos -tanto económicos como legales- para hacerlo.

4.3 “Urbanismo social” como modalidad de gestión social del hábitat. Nuevas tensiones.

El modelo de gestión que se enuncia desde el GCBA para las intervenciones en materia de los asentamientos informales se enmarca en el denominado “urbanismo social”⁷⁴, que en su despliegue a nivel regional encuentra anclaje en el paradigma más amplio, conocido como *Ciudades inclusivas*. Una ciudad inclusiva es la que “(...) proporciona unas oportunidades y un apoyo que posibilita el desarrollo pleno de todos sus residentes, y les permite el acceso a una vivienda, transporte, educación, recreación, comunicación, empleo y sistema jurídico decentes, así como a una expresión cultural y religiosa. En una ciudad inclusiva, los residentes forman parte de la toma de decisiones en asuntos que van desde lo político hasta la vida diaria. Esta

⁷²AGT – CELS (2013) Op. Cit. Pág. 84

⁷³ Cf. AGT – CELS (2009) Op. Cit.; AGT-CELS (2013) Op. Cit., AGT (2012), *La dimensión social de las relocalizaciones. El Fallo “Mendoza” y los Derechos de la Infancia en la Zona Sur de la CABA*. Disponible en <http://asesoria.iusbaires.gob.ar/sites/default/files/DT%20N%2016-AGT.pdf>

⁷⁴ Este tipo de iniciativa no es exclusiva del GCBA, sino que pueden rastrearse experiencias basadas en el mismo modelo en Provincia de Buenos Aires – Programa de Urbanismo Social -, Posadas – con el Programa de Inclusión y Articulación Territorial (PIAT)- , Rosario – con la concurrencia del Plan Estratégico (PER), el Plan Urbano Rosario (PUR) y el Plan Integral de Movilidad (PIM), entre otras ciudades.

*participación genera un sentimiento de pertenencia, identidad y lugar entre los residentes, y les garantiza una participación en los beneficios del desarrollo urbano”.*⁷⁵

En este sentido, **el desarrollo de ciudades inclusivas demanda políticas inclusivas**, es decir, diseños normativos, institucionales, de gestión y políticos que apunten a considerar las cuatro dimensiones básicas de la inclusión: la social, la económica, la política y la cultural. Así, las políticas que la sostienen deben apuntar a reducir las brechas urbanas existentes en esos cuatro registros, los que deben plasmarse tanto en los ejes de gobernanza, planificación, gestión y aplicación de las políticas públicas.

Será bajo este parámetro, que aparece en América Latina, un conjunto de experiencias integrales sobre transformación de hábitats informales, que toma renombre internacional como el “Modelo Medellín”⁷⁶ máxima expresión del denominado “urbanismo social” - y que cuenta con importantes antecedentes en lo realizado en Río de Janeiro a partir de las intervenciones en la Favela Bairro a inicios de la década del 2000⁷⁷ y, se ha replicado en las experiencias desarrolladas en Ecuador, específicamente en Quito, desde el año 2007⁷⁸ y nuevamente en Brasil –por ejemplo, en el famoso Complejo do Alemão.⁷⁹

Específicamente, el urbanismo social, es definido por sus mentores como:

*“(…)un modelo de intervención del territorio que comprende simultáneamente la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación comunitaria; buscando promover la equidad territorial, privilegiando la acción del Estado en las zonas periféricas de la ciudad, con menores índices de desarrollo humano y calidad de vida”.*⁸⁰

“El objetivo del programa se centraba en algunos aspectos conceptuales tales como el mantenimiento de las viviendas existentes, la complementación o configuración de una estructura urbana principal (saneamiento y accesibilidad), introducción de valores urbanísticos propios de la ciudad formal, como calles, plazas, infraestructuras de servicios públicos y

⁷⁵ ONU-Hábitat (2012), *Informe Global sobre Asentamientos Humanos 2009: Planificación de Ciudades Sostenibles*, Brasil. Pág. 1 También Disponible en:

http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=722&tmpl=component&format=raw&Itemid=538.

⁷⁶ El denominado “Modelo Medellín” es una intervención organizada alrededor de Proyectos Urbanos Integrales (PUI), llevados adelante por la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) de Medellín. Los mismos se orientan a “*unir esfuerzos de “rehabilitación física con mejoras en términos de inclusión social de la población y que hacen especial hincapié en la coordinación institucional y la participación ciudadana. Son programas destinadas a áreas con deficiencias físicas (bajos estándares de vivienda en general vinculados a la informalidad, ausencia de espacios públicos y degradación ambiental), institucionales (con intervenciones escasas y desarticuladas por parte de las administraciones públicas) y sociales (pobreza, falta de oportunidades y marcada exclusión social, además de altos grados de violencia)*” (Observatorio Ciudades Inclusivas, 2011: 3).

⁷⁷ FIORI, Jorge, RILEY, Elisabeth, RAMÍREZ, Ronaldo (2001), “Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: el caso Favela Bairro” en *GEOFORUM*, Vol. 32, N°4, pág. 521 – 531.

⁷⁸ ORBEA TRAVEZ, Hernán (2010), FADA – PUCE. Travesía 2007 -2010- Quito – Medellín. Ponencia realizada en el marco del *Congreso Ciudad Inclusiva, Aprendiendo de las Ciudades*. Hoy Medellín, Rosario, Argentina. Disponible en <http://aprendiendo.igc.org.ar/material-producido/Presentacion%20Hernan%20Orbea%20Travez.ppt>

⁷⁹ JÁUREGUI, Jorge (2010), “Complejo Do Alemão”. Disponible en http://www.jauregui.arq.br/favelas_alemao.html

⁸⁰ Alcaldía de Medellín citado por QUINCHÍA ROLDÁN, Suly María (2012), “Urbanismo social: del discurso a la espacialización del concepto. Caso Medellín – Colombia”. Ponencia presentada en la *9ª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Huellas e incertidumbres en los procesos de desarrollo territorial*. Tucumán – Argentina. Pág. 8. Disponible en http://www.colmayor.edu.co/archivos/suly_nwtbc.pdf

sociales, la participación de la comunidad en las diversas etapas del programa, y solución de los problemas de riesgo físico-ambiental, definiendo en su caso, el realojo en el terreno”.⁸¹

“(…) rescata el edificio público como referente de ciudad, y a su vez propicia la consolidación del tejido urbano con la articulación de elementos como el espacio público que antecede y acompaña las edificaciones, intervenciones de conectividad y movilidad, consolidación de centralidades barriales, las actuaciones acotadas en un territorio por medio de los proyectos urbanos integrales y los proyectos de renovación urbana. El producto final es una arquitectura de calidad, austera, sustentable, de fácil mantenimiento, con presupuestos definidos y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Obras pensadas y diseñadas para que la comunidad se encuentre y se apropie de ellas, que sean para su disfrute y reflejen el sentimiento de pertenencia e identidad por su ciudad.”⁸²

Más allá de la descripción general, el modelo responde a la combinación del *derecho a la ciudad* con la noción de *derecho a la permanencia* que se encontraba implícito en el marco teórico que sustenta los procesos de urbanización antes citados. El urbanismo social se propone intervenir en una lógica urbana excluyente que produce ciudades heterogéneas, desde la obligación indelegable del Estado de “*compensar la deuda social*” que genera la ciudad con sus poblaciones más vulnerables⁸³, desde una perspectiva participativa de inclusión de la comunidad.

Así, este modelo específico de gestión se estructura alrededor de tres componentes:

- ✓ **Físico:** que desarrolla *intervenciones constructivas asociadas con las viviendas* - tanto de unidades y complejos nuevos, como de mejoras en las unidades que tengan potencial para tal fin - , así como en el **desarrollo de infraestructura para la provisión de servicios públicos** – de saneamiento, electricidad, accesibilidad, movilidad, etc.-. Suma a esto la creación de *espacios públicos de alto impacto arquitectónico y valor simbólico para la comunidad* – en general, vinculados a edificios públicos como bibliotecas, escuelas o espacios artísticos o de provisión de servicios sociales -, que dan cuenta tanto material como simbólicamente de la presencia del Estado.
- ✓ **Social:** *desarrollo y promoción de la participación comunitaria* en la transformación física, simbólica e institucional de los territorios en los que se interviene, no sólo en la fase diagnóstica y de planeamiento, sino en el proceso de toma de decisiones y en las políticas de sustentabilidad que están asociadas a estos desarrollos.
- ✓ **Institucional:** desde una perspectiva de intervención estatal basada en *principios de integralidad y articulación*, se desarrollan procesos de intervención a partir de diagnósticos detallados sobre los territorios, así como de proceso de planificación - transparente y de altos niveles de inversión económica estatal – de lo realizado. Los mismos son acompañados por

⁸¹ ANDREATTA, Verena (2004), “Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales”. En *Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano*. Pág. 4. Disponible en http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/1586/1/01_Favela-Bairro.pdf

⁸² Empresa de Desarrollo Urbano - EDU (s/f,) “Los proyectos urbanos integrales”; Disponible en: http://www.edu.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=125&Itemid=59

⁸³ ECHEVERRI RESTREPO Alejandro, ORSINI, Francesco(2011), “Informalidad y Urbanismo Social en Medellín”, en *Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad*, Hermelin, Echeverri & Giraldo Editores. Fondo Editorial, Universidad Eafit. Pág. 16. Disponible en, http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/11900/1/111103_RS3_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf

monitoreos y evaluaciones permanentes. Así, no sólo la voluntad política es necesaria para el desarrollo del proceso, sino, fundamentalmente, la aplicación de un modelo de gestión flexible pero fuertemente articulado de diversos organismos del Estado.⁸⁴

Sus intervenciones puntuales entonces apuntan a generar simultáneamente y de manera interconectada:

- ✓ Espacios públicos de calidad arquitectónica y urbanística que promuevan de manera sustentable, la interacción social local;
- ✓ Equipamientos urbanos, sea la mejora de los existentes y la creación de nuevos, siempre con parámetros de alta calidad como vector principal de su impacto
- ✓ Programas habitacionales para comunidades de alto riesgo social asentadas en zonas de riesgo ambiental, es decir, para la población más vulnerable de la ciudad⁸⁵;
- ✓ Integración de los espacios intervenidos a la trama urbana en base a la producción de corredores de movilidad, nodos o centros barriales y conectividad física vía puentes, viaductos y redes peatonales entre microterritorios.

Como proyecto urbanístico dinamizador de la inclusión social, este modelo de intervención depende de un conjunto de requisitos indispensables la hora de su adopción /implementación:

- ✓ **Reconocimiento del derecho a la permanencia como derecho a la ciudad en sentido amplio:** un primer movimiento para plasmar este reconocimiento tiene base en la idea misma de la radicación y de la valorización y respeto de los esfuerzos realizados por las comunidades en la producción de hábitat. Estos espacios son vistos como potencialidades y no sólo como problema /ausencia. En tal sentido, el principal esfuerzo de este modelo – que debe sostenerse con la adopción integral de estos valores y voluntad política para su implementación – es el de introducir atributos urbanos a lo existente, repotencializando lo realizado por las comunidades.
- ✓ **Diagnósticos y planificación en base a información actualizada, consistente y fehaciente de los espacios en los que se intervendrá:** su eficiencia descansa en la focalización en aquellas zonas con bajos niveles de desarrollo humano; determinación que sólo puede hacerse en base a diagnósticos multinivel y multiactorales articulados, que permiten al Estado, tomar decisiones fundamentadas, así como contar con parámetros que permitan la evaluación posterior, no sólo de resultados, sino también de impacto.
- ✓ **Dimensión urbanizadora:** entendiendo como se señalara más arriba la interdependencia e indivisibilidad de los derechos, el derecho a la vivienda digna es insoslayable en este tipo de intervenciones. En ese sentido, lo que el modelo toma como parámetro para hacer más eficiente la intervención, es el desarrollo de diagnósticos muy detallados sobre la situación habitacional, para poder determinar niveles de criticidad. En función a dichos resultados, es que se decide qué será objeto de nuevas construcciones y qué de mejoramiento.
- ✓ **Integralidad como rasgo central:** la planificación en la que se basa este modelo requiere de altos niveles de coordinación interinstitucional, así como de una planificación que se encuentre engarzada con un modelo político que sostiene a los derechos humanos y la

⁸⁴Alcaldía Medellín (2011), *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. Pág.73. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/82377589/Laboratorio-Medellin-Buenas-Practicas-0511>

⁸⁵Para un análisis más detallado sobre la implementación de este tipo de iniciativas, Cf. AGT (2012) *Op. Cit.*

participación comunitaria y ciudadana como valor, una metodología de intervención detallada y a la vez flexible, un modelo gerencial interdisciplinario que garantice la transparencia en el manejo de los fondos públicos aplicados, así como un conjunto de herramientas para la toma de decisiones basadas en la participación democrática de las comunidades.

✓ **Participación comunitaria como factor excluyente para la sustentabilidad de las intervenciones:** la participación es definitoria no sólo del y desde el diseño, sino, fundamental para la implementación y su sustentabilidad de lo planteado por este modelo. Así, las herramientas más importantes son las de diagnóstico participativo, seguimiento participativo de la intervención estatal, presupuestos participativos⁸⁶, así como la permanente presencia de la comunidad en los espacios de toma de decisiones – tanto los abiertos para el ajuste permanente de la implementación – como en la posterior etapa de consolidación de los espacios y servicios provistos.

✓ **Calidad de las intervenciones:** la intervención que propone este modelo, da cuenta de la provisión de servicios públicos y sociales de alta calidad –correlatados con la presencia arquitectónica de alto impacto de unidades asociadas a la presencia del Estado en los territorios en los que se trabaja -. Justamente, los estándares altos en la provisión de servicios, se entienden como el principal vector para “llevar ciudad al ciudadano”⁸⁷

✓ **Integración tanto espacial como social:** el énfasis en la integración no termina con la modificación de las características urbanas de los espacios y comunidades con las que se trabaja, sino que es parte de programas más amplio de desarrollo económico y social de los municipios. Así, los programas implementados son parte de espacios más amplios de orientación política sobre empleo, industria, movilidad y generación de recursos.

Ahora bien, estos rasgos generales del “Modelo Medellín” como experiencia exitosa, encuentra algunos **límites** en los siguientes elementos:

✓ **Disponibilidad de recursos propios y de gran magnitud para el desarrollo de los proyectos en su totalidad:** por las características del propio modelo, más allá justamente de definirse por ser intervenciones focalizadas en determinados territorios seleccionados por sus particularidades, es preciso que el Estado que desarrolla este tipo de proyectos, direcciona de manera sostenida, los recursos necesarios para la totalidad del plan. La eficacia presupuestaria y su impacto sólo puede alcanzarse en la integralidad; las intervenciones parciales o desarticuladas hacen ineficiente la inversión realizada.

✓ **La secundarización del objetivo de generación de “habitabilidad”⁸⁸ con base en la construcción de viviendas, conduce a la focalización ineficiente de la intervención:** no es posible el desarrollo del modelo sin construcción de viviendas, la generación de infraestructura básica de servicios – públicos y sociales –que generen las condiciones de seguridad

⁸⁶En CABA, el presupuesto participativo se encuentra incorporado en la Constitución de la Ciudad – art. 52 – y respaldado por la Ley N°70 en sus artículos 9,10, 18 y 19. Sin embargo, el mismo, a nivel general de la Ciudad, no ha sido implementado desde el año 2004

⁸⁷Andreatta, (2009) *Op. Cit.*

⁸⁸“La “habitabilidad” no refiere únicamente al problema de la accesibilidad a la vivienda, sino que involucra cuestiones como la protección contra los desalojos forzados, hostigamientos y otras amenazas; asimismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece que la vivienda de los ciudadanos debe encontrarse en un territorio seguro y con acceso a los “servicios públicos” elementales” Cf. Giurleo (2012) “La judicialización de las demandas villeras. Justicia, Política y Acción Colectiva en las villas de Buenos Aires”. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales – UNGS – IDES. Pág. 58. Disponible en http://www.ungs.edu.ar/ms_ungs/wp-content/uploads/2013/02/PABLO-MARTIN-GIURLEO-Tesis-de-Maestria.pdf

habitacional, de tenencia y refuercen la radicación y permanencia como eje de la intervención. Por lo tanto, es un axioma del modelo que *“Sin habitabilidad básica no hay desarrollo humano posible”*⁸⁹

✓ **La desarticulación institucional del Estado que aplica dicho modelo lo vuelve inviable como mecanismo para replicar los éxitos obtenidos en otros contextos.**

✓ **La ausencia de una política integral de inclusión lo vuelve una intervención ineficaz y son sustentabilidad:** sin dicho marco, este tipo de intervenciones – que han sido criticadas por su énfasis en lo simbólico más que en lo material – suelen reforzar las desigualdades existentes, al solapar la falta de cambio en las condiciones de vida con mejoras “estéticas” de los territorios.⁹⁰

A modo de cierre, como señalan los propios documentos que muestran el modelo del urbanismo social como una buena práctica, su adopción debe considerar que no es una receta que pueda ser adoptada en toda situación y lugar – sobre todo, cuando no hay adecuación entre valores, voluntad política y estructura institucional de sostén -.

*“En términos generales, un Proyecto Urbano Integral es transferible en sus principios de actuación, a saber: la integralidad, la inclusión social, la focalización territorial de las intervenciones y el manejo adecuado de los recursos públicos. **No obstante, es importante ser cuidadoso con las especificidades de su aplicación.** Al respecto, aunque la metodología define unos pasos básicos genéricos que ordenan la actuación, **su ejecución está condicionada por el modelo político de la ciudad en la que se insertan las necesidades detectadas en el territorio, las capacidades físicas y de gestión del municipio y su institucionalidad.** Su desarrollo eficiente está sujeto al desarrollo de no menos de 290 programas conjuntos, que se articulan en función de los componentes social, físico e institucional.”*⁹¹

5.4 Proyecto de Ley Plan Maestro Comuna 8: Un caso de legislación desde el marco de la Gestión Social de Hábitat.

El Plan Maestro Comuna 8 es un proyecto de ley impulsado por el PRO⁹² presentado en la Legislatura Porteña en 2012, que busca desarrollar y materializar un plan general para el desarrollo para dicha Comuna. Si bien el Plan Maestro es actualmente un proyecto de ley, su análisis es interesante en tanto plasma, sin sombras, la política del PRO no sólo para la Comuna 8, sino para el modelo de ciudad que se propone desarrollar, donde la urbanización de las villas queda sujeta a la venta y concesión de terrenos públicos y donde se postula, – una vez más - comenzar de cero en materia de urbanización, no sólo sin contemplar las leyes ya

⁸⁹Salas Serrano, (2006) *Op. Cit.* Pág.59.

⁹⁰Quinchía Roldán (2012), *Op. Cit.* Pág. 16.

⁹¹Alcaldía de Medellín (2011), *Op. Cit. Pág. 81; el resaltado es nuestro.*

⁹² Proyecto de Ley presentado por los legisladores María Karina Spalla y Cristian Ritondo, con expediente N° 3257-D-2012. Disponible en la Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo www.cedom.gov.ar. Última visita 19 de enero de 2014. Según la constitución de la CABA (art. 89) determinadas materias requieren de un procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes. Al cierre de este informe este proyecto de ley tuvo aprobación inicial de la Legislatura pero se encuentra pendiente la convocatoria y realización de una audiencia públicas así como también la resolución definitiva de la Legislatura para su aprobación.

existentes, sino haciendo tabla rasa de las propias intervenciones desarrolladas desde el año 2007 por la propia gestión de gobierno⁹³.

El proyecto enuncia regirse por los principios de *“integración, policentralidad, pluralidad, salubridad, diversidad, participación”* (Art. 2), organizando sus lineamientos a través de seis propuestas temáticas específicas para la Ciudad, siendo ellas *“Estructura y centralidades; transporte y movilidad; hábitat y vivienda; espacio público; producción y empleo; patrimonio urbano”* (Art. 3).

En relación al hábitat y vivienda *“se refiere tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, atento a la debida preservación de las características singulares de los distintos espacios urbanos”* (Art. 3). Más específicamente los lineamientos establecen *“el desarrollo de las condiciones de hábitat y vivienda, en especial a partir de la integración de las villas al tejido urbano, la calificación urbana de los complejos habitacionales, la definición de criterios de crecimiento morfológico y sustentable en zonas consolidadas, y la generación de importantes superficies mixturadas de tejido residencial y de oficinas”* (Art. 4). Para estos propósitos encomienda a las áreas correspondientes *“la elaboración de programas de **urbanización de villas** en base a criterios de inclusión social, fundados en un financiamiento sustentable, y orientados por condiciones morfológicas, dotación de espacios públicos, infraestructura e integración territorial”* (Art. 8.3.1)⁹⁴

Acorde al proyecto, se desafectará un importante número de predios de sendos Distritos de Zonificación⁹⁵ de la Comuna 8, que serán transferidos a la CBAS - en los términos de la Ley N° 470 y su Decreto Reglamentario N° 2.021/01-, para, de esta forma obtener fondos que serán destinados a la urbanización de villas y puesta en valor de los complejos habitacionales (Art. 16) El desarrollo y urbanización de las villas de la Comuna 8 comprenderá las siguientes acciones (Art. 19):

- a) *“Infraestructura y saneamiento ambiental. En función del diseño de la estructura urbana y las redes existentes, se ejecutarán las obras necesarias para el tendido externo de*
- b) *Las redes cloacales, de servicios de agua, desagües pluviales, electricidad, gas y todos aquellos que resulten necesarios para dar cumplimiento a los objetivos propuestos.*
- c) *Apertura de calles y pasajes. Relocalización de habitantes que se encuentren en la zona de trazas sujetas a aperturas de calles peatonales y vehiculares, pavimentación, arbolado público y mejoramiento de aceras.*
- d) *Programa de Viviendas Colectivas o Individuales. (i) disminución de las superficies comunes, a fin de abaratar los costos de mantenimiento, expensas y de la infraestructura de servicios; (ii) concepción del proyecto en función de la tipología familiar existente en el barrio; (iii) accesos directos desde la vía pública; (iv) conformación de manzanas e implantación de edificios en parcelas independientes, con espacios libres bien definidos en cuanto a su uso.*

⁹³ Para observar los terrenos comprendidos en el proyecto Cfr. Anexo

⁹⁴ El resaltado es parte del documento original.

⁹⁵ Cf. Art. 11 del Proyecto de Ley presentado bajo expediente N° 3257-D-2012 por Spalla y Ritondo, *Op. Cit.*

- e) *Programa de Reordenamiento Parcelario. Fraccionamiento de los terrenos a partir del reordenamiento de la ocupación del suelo existente, tratando de preservar las construcciones actuales en buen estado, y efectuando los movimientos internos necesarios a fin de lograr un tejido acorde con las normas vigentes.*
- f) *Adecuación de la trama espontánea existente a fin de preservar su identidad según la normativa vigente, transformando los sectores públicos sin pertenencia en circulaciones privadas de las parcelas colectivas.*
- g) *Provisión de equipamiento urbano y comunitario.*
- h) *Regularización dominial y posterior venta a sus actuales ocupantes.”*

Asimismo, además de la cesión de tierras públicas, se contempla **aumentar la transferencia de fondos públicos al sector privado, a través de exenciones impositivas** por plazos de 10 ó 15 años, en concepto de Ingresos Brutos, ABL, Impuesto al Sello y derechos de delineación y construcción) destinado a sectores empresarios para que inviertan en la zona⁹⁶. Dichas exenciones alcanzarían un monto anual cercano a los 155 millones de pesos.

Este proyecto de ley ha generado una importante controversia y manifestaciones en contra, tanto desde el interior de la Legislatura Porteña como de movilizaciones de agrupaciones villeras. En ese sentido, las principales críticas se organizan alrededor de los siguientes ejes:

- **Carácter no sustentable, ni monitoreable, de la propuesta de financiamiento del Plan:** el efectivo cumplimiento de la urbanización de las villas y asentamientos, queda atado a los fondos que se consigan de la venta de terrenos públicos y la transferencia a la CBAS. Como señalan desde el despacho de minoría que busca se archive el expediente, esta operatoria termina *“dejando a criterio del Poder Ejecutivo los cargos y condiciones de estas transferencias, aspectos que deben ser definidos por el Poder Legislativo. Además de que el financiamiento de estas mejoras dependerá del resultado de estas acciones extrapresupuestarias y con débil alcance para el control legislativo”*⁹⁷
- **Venta de patrimonio público como un argumento falaz a la falta de fondos:** desde diversos sectores se señala que, la falta de financiamiento para las políticas de vivienda en CABA y específicamente, para los procesos de urbanización, no son causados por la falta de financiamiento, sino por la regresiva participación de estos objetivos en el diseño de la política pública local. Si a esto se suma el endémico rasgo de sub-ejecución de los recursos disponibles⁹⁸, tal como señala el anterior despacho de minoría; la solución no está en *“la subasta de terrenos públicos sino con la reorientación presupuestaria de partidas”*. En este sentido es importante resaltar que el proyecto estipula la venta y/o concesión de aproximadamente de 70 hectáreas de

⁹⁶“Observación al Despacho Nº 0425/13 de la Comisión de Planeamiento Urbano y Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política tributaria”.

⁹⁷ Observación al Despacho Nº 0425/13 de la Comisión de Planeamiento Urbano y Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política tributaria”.

⁹⁸Para más detalles sobre la sub-ejecución de partidas presupuestarias de programas que atienden la problemática habitacional, Cf. AGT – CELS (2013) *Op. Cit.* Anexo 1: Programas que atienden la problemática habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

tierras de la Comuna 8, entre las que se encuentran los predios del Autódromo, Parque de las Victorias, Parque Roca y Parque de la Ciudad.

- **Ausencia de participación en el proceso de tratamiento legislativo y de participación de los vecinos:** distintos legisladores señalaron que un Plan Maestro debería tener tratamiento por las comisiones de Vivienda, Educación, Salud, Desarrollo Económico y Transporte, las cuales se encuentran excluidas del proyecto actual. Más aun, se entiende como injustificable que un proyecto de tal magnitud – en erogación presupuestaria e impacto territorial - no contemple la participación ciudadana, ni de las Juntas Comunales/Vecinales.
- **Violación directa de la propuesta a lo indicado por la Constitución de CABA respecto a la preservación del espacio público:** la propuesta de cesión por 30 años de los terrenos públicos antes citados de la zona al sector privado para su uso lucrativo viola el artículo 27 de la Constitución de la Ciudad dice que se deben proteger e incrementar los espacios públicos de acceso libre y gratuito, garantizando su uso común, según señalamientos de la Comisión de Planeamiento Urbano y Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura porteña.⁹⁹

Como queda de manifiesto hasta aquí y, como se verá en detalle más adelante, la propuesta urbanística para los espacios informales del GCBA, adolece de profusión discursiva, al realizar adopciones *ad hoc* de modelos que, aplicados en otros contextos, fueron medianamente exitosos porque contaban con una voluntad política clara y coherente para la transformación de estas realidades. En nuestro contexto, por lo que se verán, todo este discurso funciona – al decir de los referentes locales - como una política “cosmética” o de “maquillaje”. Por otra parte, parece que cada programa de urbanización es un nuevo comienzo, que planifica desde cero y sin contemplar proyectos anteriores, leyes existentes, ni la realidad propia de cada barrio.

6. LOS BARRIOS PILETONES, VILLA 20 Y Barrios INTA (EX VILLA 19), BAJO EL MODELO DE GESTION SOCIAL DEL HÁBITAT O LA URBANIZACION SIN URBANIZACION.

En lo que sigue, se dará cuenta de la situación de estos tres Barrios, donde está planteado, con diversas modalidades de intervención, algún tipo de proyecto de “urbanización”, al menos a nivel de lo discursivo.

6.1 Barrio Los Piletones. El reacondicionamiento del bajo autopista ¿hito de urbanización?

6.1.1 Introducción

El Barrio Los Piletones se encuentra ubicado entre las calles Lacarra, Barros Pazos, la proyección de la calle Asturias y el Lago Soldati. Esta área demográfica (de una superficie de 4,5 hectáreas) tiene su origen en la urbanización espontánea vinculada a migraciones internas y externas y en la reubicación de 700 familias procedentes del Albergue Warnes, producida en el año 1990. Su

⁹⁹ Ver intervención del legislador Alejandro Bodart, en la Versión taquigráfica de Comisión de Planeamiento Urbano y Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura porteña. 26 de Octubre 2012.

denominación responde a que en su interior existían numerosos piletones que antiguamente funcionaban como contenedores de agua de lluvia y que actualmente se encuentran rellenos con material de construcción. A través del Decreto N° 589/11 se transfirió a la CBAS S.E. la propiedad fiduciaria del inmueble del dominio privado de la Ciudad, y se dio inicio a las tareas de regularización dominial de las 10 manzanas que la componen. Según los datos provisorios del Censo 2010 la población residente es de 5218 personas.

En cuanto a las principales problemáticas barriales, es preciso decir que durante el 2004 los vecinos de la Junta Vecinal del barrio iniciaron una actuación en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad debido a la inexistencia de postes de electricidad suficientes para dar abasto a la demanda de energía eléctrica de todas las manzanas y por una serie de medidas de seguridad que el IVC no estaba tomando respecto de unos transformadores eléctricos en los que se acumulaba agua de lluvia y cerca de los cuales jugaban niños diariamente. Algunos postes lograron instalarse provisoriamente.

También existían sectores que no contaban con drenaje de agua de lluvia motivando anegamientos que inclusive afectaban el área de transformadores de energía eléctrica generando serios riesgos para la vida de los residentes en la zona.

Un informe de ACIJ del año 2006 daba cuenta de la existencia en la villa de redes informales de agua y cloacas y del colapso de los pozos ciegos los días de lluvia. Según la misma fuente, ya por aquel entonces el barrio había experimentado un enorme crecimiento sin el acompañamiento de las obras de infraestructura necesarias, motivo por el cual el sistema de desagües cloacales se entremezclaba con el pluvial generando desbordes produciendo serios riesgos de afectación a la salud, además de existir en aquel entonces sectores que no contaban con ningún servicio sanitario de red (ACIJ, 2006).

Por su parte, el informe sociodemográfico y de salud confeccionado por el CESAC N° 24 en Octubre de 2009, que refiere al relevamiento realizado por el PROSUR Hábitat 2009 informa que el 70% de las personas residentes en Piletones poseía instalación de agua con cañería interna en la vivienda. Agrega que según vecinos, en el 2008 se realizaron mejoras de agua potable en la instalación de dos caños de 110 metros de diámetro, ubicados en la calle Lacarra y otro en forma paralela a la Autopista 7 y Lacarra. Estos caños se encuentran conectados a un caño principal, el cual es alimentado por otro empalme a la red pública. Estas mejoras no incluyeron las conexiones domiciliarias las cuales fueron realizadas por los vecinos en forma no reglamentaria, por lo cual no está garantizado el mantenimiento de las condiciones de agua provista por la empresa AYSA, y se advierten problemas de presión en algunas manzanas.

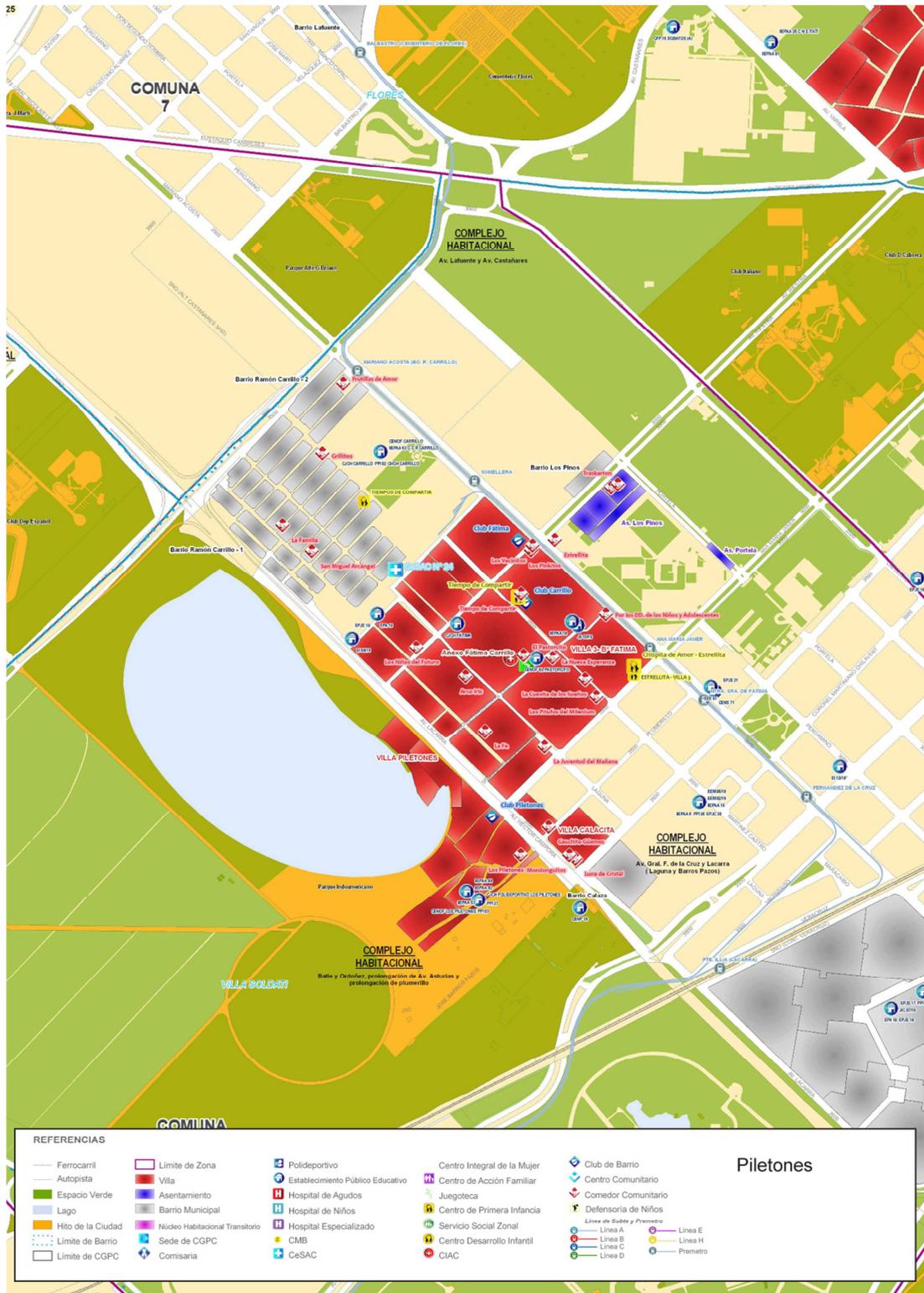
El relevamiento del PROSUR Hábitat 2009 informa que el 53% de los encuestados refirieron tener inodoro con descarga en sus viviendas y un 42,9% inodoro sin descarga. En cuanto al desagüe del inodoro el 35,1% es a red pública; el 26,6% es a zanja u hoyo en tanto que el 13% tiene desagüe solo a pozo ciego.

El barrio no cuenta con red de gas, por lo cual los vecinos utilizan gas envasado o recurren al sistema eléctrico para calefacciones sus viviendas y cocinar.

El informe del CESAC N° 24 mencionado explica también que en el barrio algunas viviendas cuentan con caños de descarga de excretas que desembocan directamente en el Lago regulador Soldati, cuya función es regular al arroyo Cildañez. Dado que durante largos periodos no se abrieron sus compuertas se observa en el barrio profusa vegetación, agua estancada por lluvias, basura domiciliaria y la presencia de roedores y víboras. Otras dificultades referidas por los vecinos que menciona el informe son: inexistencia de pozos ciegos en las manzanas 9 y 10; la presencia de conexiones no reglamentarias a caños cloacales; si bien la mayoría de las viviendas tiene disponibilidad de agua corriente, las conexiones de agua no son reglamentarias; las conexiones eléctricas son precarias provocando cortes de luz a diario; el aumento de la población genera una mayor demanda energética; etc.

Finalmente, lo recogido en entrevistas realizadas a diferentes referentes barriales entre Julio y Noviembre de 2011, expresa la persistencia de algunos problemas ya mencionados.

- Déficits en el abastecimiento de los servicios de agua especialmente en las manzanas 9 y 10 que por su ubicación son fácilmente inundables los días de lluvia.
- Déficit en el abastecimiento eléctrico y necesidad de la instalación de nuevos transformadores.
- Demora excesiva en la finalización de obras de construcción de viviendas y falta de información respecto al proceso de adjudicación de las mismas.
- Ausencia de políticas estructurales e integrales en materia de urbanización



El entramado organizativo del Barrio se puede visualizar en la presencia de:

-El CESAC Nº 24, dependiente del área programática del Hospital Piñero. Desempeña una amplia política extramuros; sus profesionales presentan compromiso con la comunidad donde se encuentran insertos. Realizan informes socio-demográficos como aportes para la formulación de políticas o en el marco de expedientes judiciales.

- La Fundación “Margarita Barrientos”, que incluye el Grupo Comunitario “Los Piletones” (comedor), un centro de salud, un jardín de infantes, talleres de carpintería y costura, biblioteca, sala de computación y hogar para adultos mayores.

-3 comedores comunitarios: El comedor ya mencionado “Los Piletones, el Grupo Comunitario La Nueva Esperanza, cuya referente es la actual presidenta barrial Mónica Ruelas; y el Grupo Comunitario San Francisco

-Centro de Día Casa Lucero (Atención de Adicciones desde el Ministerio de Desarrollo Social). Históricamente los vecinos de barrio solicitaron la construcción un centro de salud en ese predio, pero paradójicamente¹⁰⁰, el Ministerio de Salud consideró que la demanda de servicios de atención primaria de la salud se encontraba satisfecha en la zona. Posteriormente, se estimó necesario construir un centro de atención a los casos de consumo problemático de sustancias psicoactivas y en ese contexto el Ministerio de Desarrollo Social se hizo cargo de la demanda.

-Polo Productivo. Según explican funcionarios del PROSUR hábitat¹⁰¹, el polo productivo fue iniciativa de la oficina del programa en el barrio, debido a la existencia de muchos talleres textiles clandestinos funcionando en la villa y fue panificado como una salida laboral para muchos habitantes. Allí, se dictan talleres organizados por la Dirección de Trabajo del área de Desarrollo Productivo del Ministerio de Desarrollo Económico, la Universidad Tecnológica Nacional y se han celebrado convenios con la Universidad de Bologna.

-Centro Comunitario barrial. Durante años funcionó en el barrio un centro de educación y capacitación construido por el IVC donde se realizaban actividades de apoyo escolar, se implementaban programas de secundario para adultos del Ministerio de Educación. El centro permaneció cerrado desde fines 2009 hasta 2013, y no era factible de realizar obras de readecuación debido a que algunas familias se encontraban residiendo allí luego del incendio en la Manzana 10 en el 2009, por lo que no se pudo continuar con el dictado de talleres, apoyo escolar y programas del GCBA. Dada la reubicación de estas familias en el complejo habitacional contiguo al barrio¹⁰², a fines de 2013, la obra de adecuación estaba finalizada y se encontraba en proceso el reinicio de actividades.

-Organización Pintando Sueños cuyo referente es el ex presidente del barrio Marcial Ríos

¹⁰⁰ En diferentes documentos el Ministerio Público Tutelar ha enfatizado en la necesidad de mayor cantidad de efectores de atención primaria de la salud en la zona sur de la CABA. Cfr. Ministerio Público Tutelar. Documento de Trabajo Nº 15 / Oct. 2012 - La salud en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un derecho vulnerado; y Ministerio Público Tutelar. Documento de Trabajo Nº 16 / Oct. 2012 - La dimensión social de las relocalizaciones: el fallo “Mendoza” y los derechos de la infancia en la zona sur de la CABA.

¹⁰¹ Entrevista realizada el 08/07/2011.

¹⁰² Para mayor información ver el punto 7 de Obras Planificadas y ejecutadas en el apartado “Proceso de Urbanización” de esta sección.

-Biblioteca que funciona arriba de la oficina de Prosur Hábitat donde se brinda apoyo escolar.

-Polideportivo En 2012 se realizaron las obras de puesta en valor de polideportivo Piletones: se materializó la iluminación exterior del predio, la puesta a punto de veredas, la cañería de agua potable, la pintura interior y exterior del edificio, un playón recreativo multipropósito, 2 canchas de fútbol, mesas, bancos, juegos para niños, arbolado y una Pista de Skate¹⁰³.

Vale decir que el Polideportivo ha sido históricamente objeto de disputa entre presidentes barriales entrantes y salientes, así como actualmente este espacio se encontraría privatizado y bajo exclusivo cargo de referentes barriales afines al partido de gobierno, que lo mantienen cerrado impidiendo la libre utilización de ese espacio por parte de la comunidad¹⁰⁴

-Asociación Civil “La Paz” Social, Cultural y Deportivo cuyo referente es Miguel Ozuna

-Oficina ProSur Hábitat

-Oficina del Ministerio Publico Fiscal

-Junta Vecinal: A raíz de la presentación de la acción judicial “Ozuna Miguel Rodolfo c/ GCBA s/ amparo” Expte. Nº 21030, donde se solicitaba la regularización de los mandatos de las autoridades barriales de entonces, en el año 2007 el juzgado interviniente – Juzgado CAyT Nº 2- dispuso la intervención de la villa y nombró como delegada normalizadora a la Arquitecta Graciela Castillo (actual funcionaria de la Corporación del Sur). En el marco de dicha intervención se realizó un proceso político en el cual se efectuó un censo, se confeccionaron padrones electorales y finalmente se realizaron los comicios a fines de 2007 donde resultó ganadora la lista encabezada por Marcial Ríos. El proceso de intervención consistió en, por un lado, realizar todos los pasos pertinentes para arribar a los comicios, y por otro, presentar los reclamos por bienes y servicios básicos de la villa ante el juzgado para que éstos luego fueran elevados al gobierno durante el tiempo que durase la intervención.

Una vez electas las autoridades barriales continuaron con este último punto, el cual se encuentra dentro de sus funciones.

Según el reglamento de la Junta Vecinal del barrio Los Piletones la finalidad de la misma es (entre otras cosas) facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos, mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones que brinda el GCBA; al tiempo que entre los principios generales para la actuación se prevé el control y seguimiento de la ejecución de los programas presupuestarios que tengan impacto local específico en materia de desarrollo social, cultura, deportes y defensa de consumidores y usuarios así como en otras materias hacen planeamiento concertado y coordinado entre el Poder Ejecutivo y el barrio, gestión pública participativa, seguimiento de la gestión del poder ejecutivo local y eficacia en la gestión y prestación del servicio. Algunas de sus atribuciones y obligaciones son: elevar el programa de acción anual ante la Asamblea barrial; administrar el patrimonio público del barrio, aprobar junto con la Asamblea barrial los anteproyectos o proyectos que remita para su tratamiento a la Legislatura de la CABA y/o al Poder Ejecutivo respectivamente; o promover la participación de los vecinos en la gestión del gobierno del barrio y en la elaboración y planificación de políticas, etc.

En Piletones Marcial Ríos ejerció su mandato desde el año 2007, el cual venció en agosto de 2011¹⁰⁵. El 28 de agosto de 2011 fue electa una nueva Junta Vecinal, cuya presidente es Mónica

¹⁰³ Cuenta de inversión 2012.

¹⁰⁴ Entrevista realizada el 28/11/2013.

¹⁰⁵ En febrero de 2011 se realizó una audiencia en el Juzgado CAyT Nº 2 de Gallardo, donde se resolvió con todos los integrantes de las listas que iban a participar en los comicios que se realizarán durante el 2011 y la presencia de

Ruejas (y también ejerció ese cargo durante la jefatura de gobierno de Aníbal Ibarra) y se encuentra conformada por esta figura, un vicepresidente, un secretario General Adjunto y encargados de diversas áreas: salud, educación, deportes, etc.

6.1.2 Actores gubernamentales

En los Piletones, se verifica la presencia gubernamental por medio de la UGIS, de la SECHI - a través de la Secretaría de Desarrollo – y del PROSUR Hábitat. Mientras que la SECHI y el PROSUR incluyen en sus enunciados un discurso que prevé la participación vecinal, por su parte, la UGIS afirma generar oportunidades laborales a través de la conformación de cooperativas de trabajo para la realización de obras en las villas y, de esta forma, configurar un vínculo con líderes comunitarios y organizaciones barriales.

UGIS:

Como ya fuera explicado con anterioridad, este organismo se encarga de atender la emergencia, por lo que no realiza una planificación, ni se desprende de la Cuenta de Inversión, obras concretas en Piletones.

No obstante esta definición de funciones y más allá de estar fuera de su competencia, para el caso de Piletones, la UGIS ha realizado obras eléctricas, de agua potable, cloacales además de la reconstrucción de casas. Aquellas obras de infraestructura, a partir del 2012 comenzaron a estar a cargo del PROSUR Hábitat. En efecto, en ese año se produjo la licitación de obras de construcción de desagües, cloaca, provisión de agua y pluviales para Piletones¹⁰⁶. Esto muestra la existencia de acuerdos *ad hoc* entre organismos que profundizan la fragmentación propia de la intervención de la actual gestión en materia de urbanización.

La UGIS es responsable de la coordinación de las cooperativas de trabajo que desarrollan en el barrio tareas vinculadas con el barrido y la recolección de residuos. En la actualidad, también participan de la reconstrucción de casas y de pluviales pero no de las actividades vinculadas a las cloacas y el mantenimiento eléctrico. Estas últimas son realizadas, en la actualidad, con empresas contratadas mediante licitación.

Desde las autoridades barriales, se da cuenta de la reducción de la frecuencia en la prestación de servicios por parte de la UGIS. En el caso de los camiones atmosféricos, mientras que en años anteriores el barrio recibía la prestación de 2 camiones atmosféricos y 1 vactor, actualmente sólo cuenta con 1 camión atmosférico y el vactor recorre el barrio sólo 3 veces por semana¹⁰⁷. La recolección de basura está a cargo de la empresa Cevreco, la que brinda un servicio deficiente. Esta situación motivó que desde una OSC con trayectoria en la temática, se promoviera la constitución de una Mesa de Trabajo en el marco de la cual, se acordó la instalación de 2 contenedores periféricos, más allá de que la empresa tiene la obligación de entrar al barrio, y no lo hace.¹⁰⁸

Como parte de las actividades del área de Fortalecimiento Socio-comunitario se llevaba adelante la labor de articulación con Juntas Vecinales. Teóricamente, los Equipos Sociales deberían desempeñar más bien un rol de contención de los habitantes, articulando y construyendo redes con el resto de los actores sociales que trabajan en los barrios.

Valga decir que de lo observado en diversas actuaciones que tramitan en la OADVS-NP, para el desempeño de esta labor los Equipos Sociales de la UGIS, requieren de la colaboración de referentes barriales o juntas de delegados, poniendo en juego una lógica de intercambios

veedores del juzgado (no interventores judiciales), sino una representación diferente del Poder Judicial para garantizar la legalidad en la elección.

¹⁰⁶ Cuenta de Inversión 2012.

¹⁰⁷ Entrevista realizada el 28/11/2013.

¹⁰⁸ Entrevista realizada el 28/11/2013.

informales poco claros o bien de construcción típica de poder - a través de nuevos formatos como es la figura de cooperativas de trabajo¹⁰⁹ - con diferentes espacios políticos tendiente a los intercambios de favores y cooptación de líderes comunitarios en pos de la valiosa “governabilidad” de los territorios. Las tensiones entre los signos políticos nacionales y de CABA, se plasman también en este espacio, en la conformación de cooperativas de trabajo¹¹⁰ y en la asignación de obras a ellas.

SECHI

Su presencia en Los Piletones se da a partir de los *Portales Inclusivos*. El que corresponde al barrio Los Piletones es el que está ubicado en una oficina-container en la Plaza ubicada en Mariano Acosta y Somellera- del Barrio “El Carrillo”. Abarca las siguientes villas, barrios y asentamientos: Carrillo, Villa 3 (se encuentra en construcción un Portal en esta Villa), Piletones, Calaza, Calacita, Barrio Soldati (hay un proyecto para construir un Portal en este barrio), Los Pinos, La Esperanza, San Francisco.

En la entrevista mantenida con agentes de este Portal¹¹¹ se explicó que desde esta instancia se trabaja con el objetivo de recuperar espacios públicos a través “**prácticas inclusivas**” con la modalidad de *mesas participativas*”. Las actividades descritas abarcan desde las pintadas de murales que niños/as del Barrio “El Carrillo” han realizado, la elaboración de cortometrajes y realización de fotografías de escenas de “su comunidad”, expuestas luego en el Centro Cultural Recoleta. Por lo relevado, no se realizan convocatorias o trabajo articulado con instancias de gobierno de las villas como son los cuerpos de delegados y/o las Juntas y sus Presidentes, sino que mantienen relación directa con “*el vecino*”.

Los operadores territoriales señalan que los residentes de la zona se acercan por diversos temas al Portal y desde allí se realizan derivaciones a los programas pertinentes, en algunos casos además se realizan acompañamientos particularizados. Este Portal se conforma por un equipo territorial de 15 profesionales y un gerente; el equipo integra tanto a politólogos, psicólogos, sociólogos, especialistas en alimentación, en educación física, en ciencias ambientales, musicoterapeutas, y funciona de Lunes a Viernes de 9 a 17 hs.

Llama la atención la cantidad de recursos humanos y de oficinas descentralizadas que se crean desde instancias gubernamentales que profundiza la superposición de funciones con otros programas tanto del Ministerio de Desarrollo Económico como del Ministerio de Desarrollo Social como son los servicios sociales zonales, etc. Funcionarios de otras áreas vinculadas al proceso de urbanización expresan desconocer la labor de estos Portales.¹¹²

¹⁰⁹ Las cooperativas firman un convenio con la UGIS, para lo cual deben aportar toda la documentación legal relativa a su constitución y funcionamiento y certificar la situación de sus trabajadores. El dinero es transferido a la cooperativa y no a cada trabajador. Si bien actualmente a las cooperativas de trabajo se les ha acotado sus funciones (mantenimiento del sistema eléctrico, cloacales, barrido y recolección de residuos) participan de la reconstrucción de casas y de pluviales. El mantenimiento eléctrico en la actualidad es realizado por empresas que en muchos casos contratan a trabajadores del barrio que perciben el salario de convenio como cualquier empleo asalariado en el mercado formal de trabajo.

¹¹⁰ Estas cooperativas se inscriben en un contexto de políticas sociales que utiliza la figura del cooperativismo de trabajo como supuesta vía de inclusión de personas desocupadas, generando puestos laborales aplicados a la obra pública local de baja y mediana complejidad (Cantero, 2010:234). Dado que las cooperativas de trabajo en Argentina no constituye un actor homogéneo, es preciso aclarar que estas cooperativas responden al tipo de cooperativas “inducidas por el Estado” según el esquema de Mirta Vuotto que refleja la situación de cooperativas cuyos orígenes están basados en sujetos excluidos, para quienes la necesidad/situación de vida es el móvil prioritario (Vuotto, 2011:20). En este marco, es preciso enfatizar que el cooperativismo de trabajo como figura jurídica conlleva una dificultad propia debido a la imprecisión en cuanto al vínculo de los asociados con la cooperativa y la consideración del asociado como un trabajador distinto al trabajador asalariado o individual autónomo. Esto demanda de la sanción de una ley específica que defina la protección social de estos asociados/trabajadores (Bermúdez y Levy, 2012) e incluya disposiciones que impidan la utilización de esta figura para precarizar el trabajo.

¹¹¹ Entrevista realizada el 28/11/2013

¹¹² Entrevista realizada el 09/12/2013.

Así, los Portales parecieran ser espacios de visibilidad, a donde la gente puede acudir pero sin buscar ni crear la demanda.

Se observa para el caso particular de Piletones que las obras de infraestructuras de servicios, competencia del PROSUR Hábitat hasta el 2012 fueron realizadas por la UGIS y una vez que fueron asumidas por el PROSUR Hábitat, las mismas serán absorbidas por la SECHI. Esto una vez más profundiza la fragmentación propia del diseño de la política de urbanización, no sólo genera confusión a los habitantes de la villa para quienes no es claro a qué organismo se debe reclamar según el tipo de tarea concreta, sino que atenta con la posibilidad de cada programa de poder realizar obras de envergadura y mostrar resultados tangibles en el proceso de urbanización.

Las cuentas de inversión 2011 y 2012 no desglosan tareas desarrolladas específicamente en Los Piletones en ninguna de sus dimensiones: transformación física desde la DG de Hábitat que comprende el desarrollo de infraestructura (agua, cloacas, luz, gas); interconectividad (calles, avenidas, pasillos) y el cuidado del espacio público. Según explican funcionarios de la SECHI¹¹³, las acciones desarrolladas actualmente por el programa PROSUR Hábitat se están incorporando a las actividades de la SECHI. Según el funcionario, en el 2014, aquel programa en Piletones, va a terminar aquello que ya comenzó pero luego ello será asumido por la SECHI. La idea es centralizar acciones en la Secretaría, lo que exige a la vez un ordenamiento presupuestario.

IVC:

Desde la transferencia de competencias a la CBAS, no tiene injerencia en el barrio salvo las adjudicaciones de las unidades del complejo habitacional iniciado por la Fundación Madres de Plaza de Mayo cuyas obras continúa la CBAS.

PROSUR Hábitat:

En la Cuenta de Inversión 2011, los resultados de los procesos participativos, tienen que ver con el relevamiento de hogares y los talleres que brinda el programa para que las familias presenten conformidad para realizar los loteos. También se vinculan con lo que el Programa denomina "*acciones de fortalecimiento de capital social y humano a través de la articulación con otros Programas del GCABA y apoyo a "beneficiarios"* en lo relativos al mejoramiento de las condiciones "*empleabilidad*". En Piletones enuncia acciones de contacto y sensibilización de personas, orientación para inscripción en el Programa Formación e Inclusión para el Trabajo (FIT) de la Dirección General de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, inscripción de personas en el Registro de Intermediación Laboral de la Oficina de la Dirección General de Empleo.

Según funcionarios del Programa, hace un par de años desde la oficina del Barrio se realizan tareas de derivación de las personas hacia diferentes áreas del GCABA (hacia programas del Ministerio de Desarrollo Social, entrega de netbooks desde el Ministerio de Educación, etc.)

Por otro lado, en relación al desarrollo y fortalecimiento de actividades productivas, en Piletones la Cuenta de Inversión 2011, enuncia la *Incubadora de Emprendimientos de Base Social*, en la que aparecen 52 actividades productivas pre existentes en el Barrio identificadas y seleccionadas de un universo de 200, 30 emprendedores brindaron información respecto a su actividad productiva, 16 emprendedores participaron de charlas informativas sobre el registro de actividades productivas y 14 emprendedores se inscribieron en el Registro de Actividades Productivas.

Asimismo, la Cuenta de Inversión 2012 informa el llamado a licitación de las infraestructuras del Barrio Los Piletones, y destaca que dichas obras contribuye "con los objetivos cualitativos del programa tales como: consolidar una adecuada gobernabilidad de los territorios, mejorando la

¹¹³ Entrevista realizada en noviembre 2013.

respuesta y presencia del estado local, reconstruyendo credibilidad; fortalecer las metodologías participativas de mejoramiento de barrios, en base a un vínculo directo de todos los hogares con el estado y a adecuados niveles de compromiso de la comunidad; transformar la cultura tendiendo hacia prácticas colectivas de construcción de acuerdos y de proyectos colectivos de interés comunitario; disminuir los escenarios de conflictividad “.

Dentro de los actores no gubernamentales, se debe destacar el papel que cumple **la Presidencia y Junta Vecinal**, cuya finalidad es facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos así como mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones que brinda el GCBA. En el caso de los Piletones, tras la intervención judicial en el año 2007¹¹⁴, hubo dos procesos eleccionarios – en el mismo 2007 y en 2011, esta última con la presencia de veedores judiciales – para elegir autoridades para la Junta Vecinal.

6.1.3 Procesos de urbanización

El Convenio Marco de Febrero de 2008, como fue previamente señalado, incluía un detalle de obras de construcción y equipamiento urbano, apertura de calles y ampliación de redes en el Barrio de Piletones. Estas obras incluían: tareas de medición y reordenamiento parcelario; obras de Infraestructura de servicios (red de agua, red cloacal, red eléctrica); obras de apertura de Vía Pública; obras de reconstrucción de Viviendas; obras de Equipamiento Comunitario y; obras de construcción de un Polo Textil.

Mediante el Convenio de mandas, se establecía el presupuesto para el ejercicio 2008 – por 55 millones de pesos - y establecían fechas para que la CBAS presentase ante el Ministerio de Desarrollo Económico, los listados de obras, acciones y presupuestos respectivos, a efectos que este Ministerio los remitiera a su vez al de Hacienda. Además la CBAS se comprometía a remitir mensualmente el estado de avance de las inversiones y las obras.

A continuación se presenta un esquema que pretende ordenar las obras y acciones planificadas y las efectivamente ejecutadas desde el 2008 por parte de los diversos organismos intervinientes en el proceso de urbanización hasta la actualidad, para el caso particular de Piletones:

Tabla 1: obras y acciones planificadas en convenio manda de 2008 y efectivamente ejecutadas. 2008-2013. Los Piletones.

Obras y acciones planificadas	Obras y acciones ejecutadas desde 2008 hasta la actualidad
<p>1-Tareas de medición y reordenamiento parcelario El convenio Marco de Febrero de 2008 preveía las tareas de medición y reordenamiento parcelario.</p>	<p>2011: tareas de gerenciamiento de la escrituración, regularizándose la manzana 5 (que se dividió en 2, A y B), quedando pendientes obras en el sector B. Se tomaron planos aéreos y terrestres del barrio y se llevaron adelante mediciones de en la Manzanas 5 y 7, en las que se inició la escrituración para cada familia, por ser estas manzanas pequeñas, sin conocerse en ese momento, la figura legal a utilizar. Se escrituraron las manzanas 8, 9, 4, y se contrata la última etapa de escrituración de las manzanas 1,2 y 3. Con la reducción presupuestaria sufrida en el año 2011- de 20 millones que se iban a</p>

¹¹⁴Expte. Nº 21030/07 “Ozuna Miguel Rodolfo c/ GCBA s/ amparo”

	<p>destinar para obras en Piletones, sólo se aprobaron 5 millones -</p> <p>Sólo se avanzó con las tareas de mensuras la presentación de planos de amanzamiento del barrio a la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC).</p> <p>Realización de la transferencia fiduciaria a la CBAS del Barrio¹¹⁵ por una superficie de 235.947,38 Mts² quedando en trámite ante la Escribanía General, la realización de la escritura traslativa del dominio fiduciario, el amanzamiento y cesión de vías públicas del Barrio¹¹⁶.</p> <p>Aprobación del plano de amanzamiento y subdivisión de las manzanas 5, 6 y 7 sobre las cuales se encontraban también ya confeccionados los correspondientes planos de subdivisión de los PH, prosiguiéndose el ordenamiento y recolección de la documentación de los hogares de las tres manzanas subdivididas.</p> <p>La Nota CBAS N° 47/14¹¹⁷ informa el relevamiento de hechos constructivos existentes y trabajos de agrimensura, subdivisión y amojonamiento de inmuebles.</p>
<p>2-Obras de Infraestructura de servicios</p> <p>a. Red de Agua</p> <p>El convenio Marco de Febrero de 2008 incluía entre las obras para los Piletones, Obras de empalme de provisión de agua desde Lacarray Echeandía (1000ml) y Construcción y recambio de redes de agua integran de 2' y 3'a y conexión a viviendas.</p>	<p>En 2008 se licitaron 2 obras: una para “Cañería de impulsión cloacal Barrio Ramón Carrillo y Abastecimiento de agua potable en Barrio Los Piletones”, y otra para “Conexión nexo de agua villa Piletones. Barrio Soldati”¹¹⁸</p> <p>En 2011, el PROSUR Hábitat informó que hasta ese año se habían colocado hidrantes y llaves de paso en algunas manzanas (laterales de Plumerillo y Lacarra) y estaba en marcha un Nexo de Agua en Battle y Ordóñez que iba a alimentar el circuito de agua de las viviendas que construía la Fundación Madres de Plaza de Mayo¹¹⁹. La Cuenta de Inversión 2011 informa que en términos de infraestructura la CBAS se abocó al troncal de agua potable.</p> <p>En el año 2012 se llamó a licitación pública para la ejecución de obras de infraestructura</p>

¹¹⁵Decreto N° 589/2011

¹¹⁶Expediente N° 1552058/2009.

¹¹⁷ Respuesta a Oficio N°1835 ECIE/13 del 24/01/2014. Valga decir que dicho oficio interrogaba acerca de las obras realizadas en el período 2011-2013, pero la respuesta confeccionada por la CBAS enumera obras de manera amplia, sin un criterio ordenador, sin aclarar para cada caso la fecha de inicio ni de finalización.

¹¹⁸LICITACIÓN PÚBLICA N° 13 - CBAS – 2008 y LICITACIÓN PÚBLICA N° 08 - CBAS - 2008: Plazo de obra 60 días. Presupuesto \$396.300.

¹¹⁹ Entrevista realizada el 08/07/2011

	<p>urbana en el Barrio Piletos – Licitación Pública Nº 5-CBAS-2012, que incluye servicios de agua, cloacas, pavimento y desagües pluviales. Según la cuenta de inversión 2012 los tendidos de Agua Corriente definitivos, de luz, cloacas, desagües pluviales, calles y veredas, podrán realizarse en función a la disposición de las primeras viviendas nuevas del Barrio, y a la realización de las primeras relocalizaciones tendientes a hacer efectivas las necesarias liberaciones y ensanches de calles, con lo cual continuará la regularización urbanística iniciada a instancias de la puesta en valor del bajo autopista.</p>
<p>b. Red cloacal El convenio Marco de Febrero de 2008 incluía la construcción y reemplazo de red cloacal de 16 mm, 200 mm y 315 mm (conductores de recarga y aliviadores).</p>	<p>El PROSUR Hábitat informa que la cañería de impulsión cloacal (obra del 2008) se realizó entre Lacarra y Perito Moreno¹²⁰. Según referentes barriales en 2011 se hizo la obra de cloacas provisorias pero nunca se realizó la definitiva¹²¹. La Nota CBAS Nº 47/14¹²² informa la realización de obras de desagüe cloacal y drenaje pluvial en la zona de las manzanas 9 y 10; la construcción de estación de bombeo y cañería de impulsión cloacal y; tareas de limpieza, desobstrucción y mantenimiento de los desagües pluviales ocupados por las manzanas 9 y 10 del barrio.</p>
<p>c. Red Eléctrica El convenio Marco de Febrero de 2008 preveía la instalación del tendido eléctrico (aéreos de conexión domiciliar) y la red de alumbrado público. Se preveía lanzar una licitación de 5 millones para la el cableado, la cámara y el nuevos transformadores (se necesitaba al menos 5).</p>	<p>En 2011, el PROSUR Hábitat informó que al no estar aprobado el proyecto de amanzanamiento por parte de Dirección General de Registro de Obras y Catastro, la empresa EDESUR no ingresaba al barrio a instalar los transformadores nuevos. El PROSUR Hábitat transfería dinero a la UGIS para la instalación de los cableados al único transformador existente.</p>
<p>3-Obras de Infraestructura Urbana a. Obras de apertura de Vía Pública El convenio Marco de Febrero de 2008 incluía construcción de calzada Hº de 18 cm (metros lineales a ejecutar 2000 ml), construcción de veredas (metros lineales a ejecutar 5000 ml), de cazoletas para</p>	<p>En el 2011, tuvieron asignación presupuestaria: apertura de calle manzana 5, apertura de calle manzana 4 (lateral iglesia), ensanche Plumerillo manzana 8, apertura calle lateral obra del complejo habitacional iniciada por la Fundación Madres de Plaza de Mayo, apertura de calle dentro de Predio</p>

¹²⁰ Entrevista realizada el 08/07/2011

¹²¹ Entrevista realizada el 08/07/2011.

¹²² Respuesta a Oficio Nº1835 ECIE/13 del 24/01/2014. Valga decir que dicho oficio interrogaba acerca de las obras realizadas en el período 2011-2013, pero la respuesta confeccionada por la CBAS enumera obras de manera amplia, sin un criterio ordenador, sin aclarar para cada caso la fecha de inicio ni de finalización.

<p>Arbolado Publico (500 unidades) y la provisión de Arbolado Publico (500 unidades).</p>	<p>Polideportivo; recomposición de veredas y camino del lago.</p> <p>Según explican referentes barriales, al no concluirse las obras del complejo habitacional iniciado por la Fundación Madres de Plaza de Mayo, no era posible avanzar con la relocalización y la apertura de calles.</p> <p>La Cuenta de Inversión 2011 explica que se produjo la adecuación de calles vehiculares y senderos peatonales sin precisar específicamente cuales.</p> <p>El PROSUR Hábitat informa la terminación de las obras de aperturas de calle 5A y 5 B¹²³.</p> <p>La Nota CBAS N° 47/14¹²⁴ informa la adecuación de calles vehiculares interiores y senderos peatonales en general, sin identificarlos pormenorizadamente; la demolición de viviendas para liberar la apertura de la calle lateral de la iglesia en la manzana 4 y el mejoramiento de los frentes de viviendas que se mantienen sobre la misma; mejoramiento de varias calles interiores (sin especificar cuáles); y la apertura de una calle interior de aproximadamente 120 metros que separa el complejo de viviendas y el Polideportivo.</p>
<p>4- Obras de reconstrucción de Viviendas</p> <p>El convenio Marco de Febrero de 2008 incluía la reconstrucción de línea oficial de construcción, con ejecución de fachadas, preveía un programa general de reconstrucción y mejoramiento de fachadas existentes y la reconstrucción de viviendas afectadas por apertura de vía pública.</p>	<p>En el 2011 tuvo reflejo presupuestario la adecuación Viviendas de las manzanas 5,6,7 y 8</p> <p>El PROSUR Hábitat en 2011 se comenzó por las manzanas 5, 6, 7.</p> <p>Sin embargo, hasta 2011 no se había comenzado a demoler ninguna manzana</p>
<p>5- Obras de Equipamiento Comunitario</p> <p>El convenio Marco de Febrero de 2008 preveía obras en bajo autopista: comercios, deporte, patio de juegos; obras de Polideportivo: gimnasio cubierto, canchas de Fútbol 5, obras de completamiento Sanitario Manzana 8- Sanidad Ambiental, y obras de reconstrucción Plaza de Juegos para niños con necesidades especiales, manzana 5.</p>	<p>En el 2010, tuvieron asignación presupuestaria: Salón de Usos Múltiples y Capilla-Barrio 33 viviendas; mejoramiento de frentes y estación de Bomberos. En el 2011 otras obras tuvieron reflejo presupuestario: Plaza seca sobre Piletón (incluye traslado, demolición y remoción); adecuación centro comunitario, adecuación Fondo de Centro de Atención de Adicciones.</p> <p>Según explican referentes barriales, la obra de adecuación del centro comunitario no era</p>

¹²³ Entrevista realizada el 08/07/2011

¹²⁴ Respuesta a Oficio N°1835 ECIE/13 del 24/01/2014. Valga decir que dicho oficio interrogaba acerca de las obras realizadas en el período 2011-2013, pero la respuesta confeccionada por la CBAS enumera obras de manera amplia, sin un criterio ordenador, sin aclarar para cada caso la fecha de inicio ni de finalización.

	<p>factible de realizar debido a que algunas familias se encontraban residiendo allí. A fines de 2013, la obra de adecuación estaba finalizada y se encontraba en proceso el reinicio de actividades.</p> <p>La cuenta de inversión 2011 da cuenta de la terminación de la obra de ampliación del Centro Comunitario "Margarita Barrientos".</p> <p>La cuenta de inversión 2012 presenta la obra del bajo autopista: el reacondicionamiento del bajo autopista que, como plaza seca, funciona como sede de actividades. Cuenta además con cancha de fútbol, plaza y área de juegos para niños con capacidades especiales. Incluye la conformación de las oficinas del Programa en el Barrio; la construcción de la Casa Lucero, para la atención de adicciones, la apertura de una sucursal del Banco Ciudad, la construcción de la Unidad de Orientación y Denuncias N°6 del Ministerio Público Fiscal y la reparación del Polideportivo Piletones, la construcción de un Centro de Apoyo a Empresas de Base Social y, finalmente, el desarrollo de un proyecto de energía sustentable.</p> <p>Según la cuenta de inversión 2012 se realizaron las obras de puesta en valor de polideportivo Piletones: se materializó la iluminación exterior del predio, la puesta a punto de veredas, la cañería de agua potable, la pintura interior y exterior del edificio, un playón recreativo multipropósito, 2 canchas de fútbol, mesas, bancos, juegos para niños, arbolado y una Pista de Skate, entre otros.</p> <p>Según la Nota CBAS N° 47/14¹²⁵ se construyó el cierre perimetral del Lago Soldati; se realizó la nivelación de terreno, demarcación y construcción de una cancha de fútbol para uso comunitario; se construyó la reja perimetral en el inmueble de la Incubadora de Empresas de base social y la sede de las oficinas de PROSUR Habitat; se instaló el servicio de provisión de agua en el predio ocupado por el Polideportivo y la iluminación exterior del mismo; se reconstruyeron pasillos, se construyó plaza, se realizó mejoramiento de construcción de veredas y</p>
--	---

¹²⁵ Respuesta a Oficio N°1835 ECIE/13 del 24/01/2014. . Valga decir que dicho oficio interrogaba acerca de las obras realizadas en el período 2011-2013, pero la respuesta confeccionada por la CBAS enumera obras de manera amplia, sin un criterio ordenador, sin aclarar para cada caso la fecha de inicio ni de finalización.

	corrimiento de rejas en la zona linderas al Polideportivo.
6- Obras de construcción Polo Textil En el 2008 se llamó a licitación para la realización obras de construcción de un polo textil: edificio de nucleamiento talleres productivos barriales. Aproximadamente 30 nódulos con instalaciones sanitarias y de servicios generales.	En el año 2010 esta obra tuvo asignación presupuestaria pero según la cuenta de inversión 2012, recién ese año se realizaron las obras de Construcción del Polo Productivo e Incubadora de empresas de Base social y se realizó un relevamiento de micro-emprendedores. Actualmente se encuentra en funcionamiento. La Nota CBAS Nº 47/14 ¹²⁶ menciona como obra realizada la filtración y adecuación de la instalación eléctrica en el Polo Productivo.
7- Construcción de Viviendas en complejos habitacionales	Complejo de viviendas: Complejo Los Piletones (Battle y Ordóñez). En enero de 2007, la Fundación Madres de Plaza de Mayo ganó la licitación para la construcción de 432 viviendas en un predio vecino al barrio Los Piletones. El monto total de la obra ascendía a \$ 29.749.49235. La Corporación Buenos Aires Sur informó en 2011 que la obra se encontraba demorada “por los sucesos de público conocimiento” ¹²⁷ con la Fundación Madres de Plaza de Mayo ¹²⁸ . Finalmente, las obras fueron llevadas adelante por la CBAS y se encontraban en construcción 380 viviendas ¹²⁹ . En octubre de 2012 se denunció en el expediente Cari Julio y Otros c/ GCABA S/ Amparo (ART. 14 CCABA)” Expte 40384/0 iniciado el 14 de febrero de 2011, en trámite por ante Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario Nº 4, Secretaría Ad-hoc la demora en las obras . Frente a ello la CBAS informó al juzgado que

¹²⁶ Respuesta a Oficio Nº1835 ECIE/13 del 24/01/2014. . Valga decir que dicho oficio interrogaba acerca de las obras realizadas en el período 2011-2013, pero la respuesta confeccionada por la CBAS enumera obras de manera amplia, sin un criterio ordenador, sin aclarar para cada caso la fecha de inicio ni de finalización.

¹²⁷ Nota Nº 839-CBAS-2011 en Actuación Nº 98/OAD Soldati- Pompeya/2011. Se refiere a las denuncias surgidas a mediados del año 2011 contra los responsables del programa de construcción de viviendas sociales “Sueños Compartidos” de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, por su presunta participación en los desvíos de fondos entregados por el Estado Nacional, surgidas a mediados de 2011.

¹²⁸ Contrata y orden de comienzo: se firma el 11/03/2007 entre Corporación Sur y la Fundación Madres para dar comienzo a las obras en Los Piletones según la Licitación Pública Nº 45-CBAS-2006. La licitación implicaba la construcción de 432 viviendas el proyecto, dos jardines maternas, dos escuelas, un centro comunitario y un hospital. La Corporación Buenos Aires Sur en su respuesta a oficios en algunos pasajes informa esa cifra en tanto que en otros informa la construcción de 340 viviendas - Respuesta a Oficio Nº 286/OAD Soldati- N. Pompeya/2011 (Actuación Nº 98/OAD Soldati N. Pompeya/2011).- . Algunos referentes barriales informan que la cantidad de unidades a construir será 480.

¹²⁹ Respuesta a Oficio Nº1835 ECIE/13 del 24/01/2014. Valga decir que 2 referentes barriales coincidieron al informar en las entrevistas realizadas en 2013 que la cantidad de unidades a construir será 480.

	<p>para el conjunto de viviendas fue contratado a la Fundación Madres de Plaza de Mayo. La primera etapa de viviendas (7 consorcios y 84 viviendas) debía ser recepcionada por la CBAS con fecha 24 de diciembre de 2010. Al 9 de agosto de 2012 luego de una serie de incumplimientos, la CBAS inició un proceso legal tendiente a la rescisión del contrato con dicha fundación por lo que tomó posesión de la obra el 13 de agosto de 2012. Finalmente, el proceso de entrega de las viviendas para los damnificados del incendio de la manzana 10 comenzó el 14 de noviembre de 2012 y terminó el 14 de diciembre de 2012¹³⁰. Las viviendas fueron entregadas a través de un acta de tenencia precaria en la que consta que dicha tenencia tendrá vigencia mientras que la CBAS realice las gestiones necesarias para la adjudicación definitiva de la unidad ante el IVC. Asimismo cada tenedor (el vecino) otorga poder especial (arts. 1977, 1980 y cc Cód. Civil) a favor de los funcionarios de la CBAS para firmar documentos y escrituras, con el fin de poner los servicios a su nombre y escriturar el inmueble como así también para constituir garantía real de hipoteca a favor del IVC por el saldo del precio. Asimismo se deja constancia que los gastos del boleto de compraventa y la escritura traslativa de dominio están a cargo del tenedor.</p> <p>La CBAS se encargó de la construcción de red de abastecimiento externo de agua potable y cañería de impulsión cloacal, e instalación de infraestructura de servicio externa; obras complementarias para poner en servicio la red de instalación sanitaria; cerramiento de vanos y colocación de portones en entrada a espacio comunes; contratación de la mano de obra, equipos, herramientas y materiales necesarios para la puesta en valor de 84 unidades comprendiendo la provisión y colocación de artefactos de iluminación e independización de bombas de agua, la provisión y colocación de circuitos de luz y</p>
--	---

¹³⁰ El 22 de mayo de 2013 la Defensoría General realizó un relevamiento de los edificios del Barrio “Los Piletones” donde fueran relocalizadas familias del mismo barrio. De dicho relevamiento se desprenden problemas en los artefactos de cocina, termotanques, humedad en los baños y en otros ambientes y otras cuestiones a reparar en las viviendas. (Fs. 65 del expediente “RuejasNoemi”)

	<p>señalética para emergencias en paliers comunes y la realización de tareas de impermeabilización de azoteas transitables y colocación de rejas de acceso a las mismas; adquisición de materiales de electricidad, pintura y sanitarios para la terminación de los módulos 8 y 9 del complejo y contratación de mano de obra para trabajos, incluyendo el tendido de red eléctrica de distribución subterránea para alimentar módulos. Finalmente se encuentra ejecutando la obra integral de infraestructura urbana que cubre el perímetro del barrio e informa que cuando esta se concluya avanzara con tareas de registro catastral y regularización dominial de la tierra¹³¹.</p> <p>Según la cuenta de inversión 2012 en dicho ejercicio se adjudicaron 84 viviendas terminadas divididos en 4 consorcios bajo la modalidad de tenencia precaria. 56 de los adjudicatarios del Barrio los Piletos (ex residentes en la manzana 10 damnificados por el incendio de 2009¹³² y otras familias de la manzana 4 que fue demolida para abrir calles entre manzana 5A y 5B y 3 familias que estaban sobre los Piletos viejos y el resto del Asentamiento Magaldi (Liberación del Camino de Sirga – ACUMAR).</p> <p>Los restantes procesos de relocalización que se encuentran en curso son 2 manzanas de Piletos que dan al Lago Soldati (que va a sanear PROSUR Hábitat con financiamiento del Banco Mundial)¹³³.</p> <p>Respecto al resto de las viviendas para el</p>
--	--

¹³¹ Respuesta a Oficio N°1835 ECIE/13 del 24/01/2014

¹³² A fines del año 2009, 47 familias (según el censo que hizo Corporación Sur en mayo de 2009) se encontraban viviendo en la manzana 10 de Piletos -contigua al lago Soldati- en viviendas muy precarias que habían sufrido un incendio en el año 2007 y que volvieron a incendiarse en la madrugada del jueves 17 de diciembre de 2009. Como consecuencia, los habitantes se instalaron en un predio contiguo al barrio, ubicado en la intersección de la Autopista Lacarra y continuación de la calle Riestra, frente a la villa 3 denominado por sus pobladores "Nueva Esperanza". Desde esa fecha hasta la actualidad, dicho asentamiento ha crecido exponencialmente, y sus habitantes han iniciado actuaciones extrajudiciales en las OAD del Ministerio Público tutelar, así como acciones judiciales en reclamo por los múltiples déficit de derechos que padecen sus habitantes. Las 47 familias provenientes de la manzana 10 de Piletos fueron reubicadas recientemente al complejo de viviendas contiguo al barrio. En el marco de expediente Cari Julio y Otros c/ GCABA S/ Amparo (ART. 14 CCABA) Expte 40384/0 iniciado el 14 de febrero de 2011, en trámite por ante Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 4, Secretaría Ad-hoc la CBAS presentó un convenio con cada vecino comprometiéndose a reponer la vivienda incendiada mediante la construcción de una vivienda nueva social en el barrio en un plazo de 90 días hábiles a partir del 2 de enero de 2010. Hasta tanto la CBAS entregue las viviendas definitivas también se comprometió a otorgar un subsidio habitacional por \$700 mensuales y consecutivos. En 2012 se solicitó el reajuste del monto del subsidio hasta tanto se haga efectiva la entrega de viviendas en cuestión.

¹³³ Entrevista en noviembre de 2013.

	<p>barrio, en una audiencia en el marco del expediente “Ruejas, Noemí Mónica c/ GCABA y otros s/ amparo” EXPTE 56731-2013/0 iniciado por la Defensoría Pública Nº 4, en trámite por ante Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario Nº 4, Secretaría Ad-hoc, realizada el 11 de abril de 2013 la CBAS informó que de las 340 viviendas totales que se van a construir, 220 viviendas serán destinadas a la urbanización de Piletones (Fs. 1489). En este marco la CBAS informó que “al momento de realizarse -en el marco de la urbanización- la relocalización de los habitantes del barrio “Los Piletones”, se dará prioridad a las personas que habitan en las manzanas 9 y 10. La prioridad corresponderá, en todos los casos, a las personas y/o grupos de personas que deban ser relocalizados con motivo del avance en la urbanización del barrio, la apertura de calles, necesidad de demoliciones, determinación de espacios de uso público.”</p> <p>En el 2013 fue lanzada y adjudicada la Licitación Pública para la finalización de Edificios Nº 17, 18 y 19 del Conjunto Habitacional Los Piletones¹³⁴ Fueron terminados los módulos 8 y 9 integrados por 24 viviendas, totalizando 108 unidades entregadas a la fecha¹³⁵</p> <p>Según referentes barriales, en 2013 las manzana 9¹³⁶ y 10 sufrieron inundaciones en el transcurso del año por lo que ocuparon viviendas del complejo que aún no están terminadas.</p> <p>Por otro lado, la Corporación Buenos Aires Sur se hizo cargo de la refuncionalización del edificio de usaba la Fundación Madres de Plaza de Mayo como obrador y actualmente allí se está construyendo un Centro de</p>
--	--

¹³⁴ Licitación Pública Nº 04-CBAS-2013“Finalización de Edificios Nº 17, 18 y 19 Conjunto Habitacional Los Piletones”, de esta Ciudad. Adjudicada

¹³⁵ Respuesta a Oficio Nº1835 ECIE/13 del 24/01/2014

¹³⁶ Del expediente Cari Julio y Otros c/ GCABA S/ Amparo (ART. 14 CCABA)” Expte 40384/0 surge que aquellos vecinos que ocupaban viviendas de la manzana Nº 9 sobre el Lago Regulador Soldati suscribieron un acta con el IVC donde ellos se comprometían a desocupar el lago y permitir la conclusión de las tareas de saneamiento y por su parte, el IVC se comprometía a realojar a los grupos familiares a unos módulos que a título precario construyó el IVC. (Fs. 1007)

	Primera Infancia (CPI) cuya obra debería terminar a fines de Diciembre ¹³⁷ .
--	---

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas a oficios, relevamientos territoriales, cuentas de inversión 2008-2012, entrevistas a referentes barriales y a funcionarios públicos.

En 2013 Noemí Ruejas inició otra acción de amparo¹³⁸, que posteriormente se resolvió declarar la conexidad con el expediente Cari Julio y Otros c/ GCABA S/ Amparo (ART. 14 CCABA) Expte 40384/0 contra CBAS y el GCABA para que se disponga el **control judicial de la ejecución del proyecto de urbanización del Barrio Los Piletones y en particular se garantice la efectiva participación de la junta vecinal electa**. En particular se solicitó al juez que ordene la presentación del proyecto de urbanización completo con cronogramas; el establecimiento de una mesa de trabajo para canalizar la participación de la junta vecinal electa; se ponga a disposición documentación a la Junta Vecinal; se incluya dentro de la urbanización el saneamiento del “Lago Soldati” para evitar los riesgos sanitarios que provoca el mismo y por último se ordene a las demandadas indicar las competencias específicas de cada ministerio para cada cuestión a fin de tener claridad respecto de la distribución de competencias establecida por la propia demandada.

UGIS En agosto de 2013 se hizo lugar a la medida cautelar solicitada y se ordenó al GCBA para que en 3 días se disponga la reposición del servicio de 2 camiones atmosféricos estableciendo que uno de los camiones preste un servicio fijo en la manzana Nº 4. Asimismo debe presentar un cronograma de los servicios de los camiones hidrocínicos y atmosféricos en el barrio. (Fs. 389) Respecto a las obligaciones de la CBAS, ésta respondió un oficio el CBAS el 31 de julio de 2013 a través del cual explica que el sistema de mandas del CBAS y explica que para el caso específico del Barrio Los Piletones, la CBAS lleva a adelante la ejecución de la licitación Nº 05-CBAS-12 cuyo objeto es **“ejecución de obras de infraestructura urbana” adjudicada a Edificadora Tauro SA – Cavcon S.A.** Con relación al Asentamiento la Esperanza no se la ha encomendado a la CBAS el desarrollo, proyección o programación de acciones en el mismo. Fdo. Ariel Solar Grillo Asesor Legal y técnico de CBAS. Fs. 392

A modo de resumen, la situación de Los Piletones, ejemplifica la superposición y desarticulación entre los actores con competencia en el proceso de urbanización, así como la ausencia de esfuerzos orientados a promover la intersectorialidad e interdisciplina – que son pilares del modelo que dice implementarse – y podría expresarse a través de mesas de trabajo integradas por funcionarios técnicos, políticos y delegados comunitarios con el objetivo de resolver problemáticas concretas en el proceso de urbanización; al tiempo que se evidencia la superposición de tareas tanto entre UGIS, PROSUR Hábitat y Secretaria de Desarrollo Inclusivo, así como también con programas de otros ministerios. Como parte de esta ausencia, la interlocución de los organismos con las autoridades barriales es ambigua, en un juego de no reconocimiento y vinculaciones bilaterales, que quitan integralidad a las acciones desarrolladas.

En cualquier caso, no se tomó en cuenta a las autoridades barriales en los procesos de decisión y ejecución de políticas barriales, en contraposición al discurso de planificación estratégica y gestión asociada que tienen tanto el PROSUR Hábitat como la SECHI. La participación comunitaria pareciera quedar confinada a una relación *“uno a uno”* entre el gobierno y las familias afectadas individualmente al proceso de urbanización.

Llama la atención que en Piletones, la UGIS se encargó de tareas que, por distribución de competencias, le hubieran correspondido al PROSUR Hábitat, al tiempo que actualmente esas obras serían traspasadas a la Secretaría de Desarrollo Inclusivo. Esto genera ineficiencias para el

¹³⁷ Entrevista realizada el 09/12/2013

¹³⁸ “Ruejas, Noemí Mónica c/ GCABA y otros s/ amparo” EXPTE 56731-2013/0 en trámite por ante Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario Nº 4, Secretaría Ad-hoc. La Defensoría Pública Nº 4 es quien representa jurídicamente a la Sra. Ruejas.

cumplimiento de los objetivos, al tiempo que produce confusión entre los vecinos, a la hora de realizar reclamos.

La obra de puesta en valor del bajo autopista ha sido, sin duda, la obra de mayor relevancia y de alto impacto y visibilidad del Barrio. Asimismo, se observan obras de equipamiento comunitario de bajo costo. Sin embargo, poco se ha avanzado en el período bajo estudio en las obras de infraestructura de servicios de envergadura. En efecto, recién en 2012 se llamó a licitación para la ejecución de las obras de infraestructura urbana (servicios de agua, cloacas, pavimento y desagües pluviales) y el avance de dicha obra dependía de la disposición de las primeras viviendas nuevas del complejo habitacional (que se encuentra excesivamente demorado desde el año 2007), y a la realización de las primeras relocalizaciones tendientes a hacer efectivas las liberaciones y ensanches de calles. La primer relocalización de familias recién se efectivizó a fines de 2012 para 84 familias y en 2013 para 24 hogares más, no todas provenientes del barrio- y que al momento de la relocalización en mayor medida no se encontraban viviendo en el barrio sino en el asentamiento Nueva Esperanza -; y recién en ese mismo año fue lanzada y adjudicada la Licitación Pública para la finalización de Edificios Nº 17, 18 y 19 del complejo habitacional, que según referentes barriales fueron ocupadas recientemente por habitantes de las manzanas 9 y 10 luego de sufrir una fuerte inundación en 2013.

La obra de construcción de viviendas aún no ha sido finalizada y dado el nuevo paradigma de gestión, no se prevé el inicio de obras de viviendas nuevas. Resulta claro que el proceso de urbanización no puede avanzar dinámicamente si para ello se requiere reubicar familias y la finalización del complejo habitacional se encuentra excesivamente demorado y no se prevé, la construcción de nuevos complejos al tiempo que se advierte una gran densidad de población por manzana.

Lo paradójico del caso es que la actual gestión de gobierno responsabiliza la demora del proceso de urbanización en el barrio, a la “desconfianza” de los propios habitantes que no “ceden su espacio” para la ejecución de obras de infraestructura con la promesa de la reubicación. Vale decir que tal desconfianza se funda en un simple análisis lógico luego de años de ineficiencia e incumplimiento de la “promesa” de urbanización del barrio (tanto de la actual gestión como de las anteriores), que ha configurado una memoria histórica, difícil de desarraigar con las tibias acciones en las que se ha podido avanzar en todos estos años.

Por otro lado, y lo que reviste de mayor preocupación es el relativo avance con el proceso de regularización dominial, relacionada fuertemente con el otorgamiento de títulos de propiedad de lotes que a la fecha no cuentan con infraestructura urbana, para que por medio de créditos individuales cada familia desarrolle sus mejoras. Los especialistas en urbanización expresan que esto deviene en la entrada de suelo barato al mercado y conlleva el riesgo de la posterior gentrificación o desplazamiento de la población existente.

Asimismo, si bien la gestión de gobierno declara conocer la existencia de actividades productivas y reproductivas, redes de relaciones entre vecinos al interior de las manzanas que el proceso de relocalización coartaría -desde estrategias de cuidado hasta la realización de actividades que generen ingresos para el sostenimiento económico de muchas familias-, no contempla dispositivos concretos para abordar este tipo de cuestiones. Si bien la incubadora de emprendimientos es una iniciativa importante, su alcance en términos cuantitativos es muy limitado al tiempo que la realización de talleres sobre capacitación laboral muestra en las cuentas de inversiones bajo impacto y alcance. Esto además es agravado al enfoque utilizado referido a la construcción de empleabilidad. En este sentido, es importante decir que ese concepto refuerza la responsabilización del trabajador/pobre/desocupado respecto de su estado de des/ocupación, desestimando que el acceso y permanencia en un empleo dependen de variables macroeconómicas que escapan a esfera de acción del trabajador; además invisibiliza las diferencias de origen, de capital cultural, de posibilidades de acceso a formaciones de diferente calidad, etc. que, a su vez posicionan diferencialmente a las personas en relación al mercado de trabajo (Levy y Bermúdez, 2012).

Según referentes del Barrio consultados, no existe un trabajo coordinado y articulado entre PROSUR, UGIS, SECHI. Esta última sería *“un invento que iba a ser la relación del barrio con los otros organismos del GCBA pero nunca ocurrió porque se pelearon entre ellos y solo sirvió para crear “kioscos” de cargos para ellos”*¹³⁹.

6.2.1 Villa 20. Una villa con ley pero sin urbanización Introducción

La Villa 20 se encuentra en la Comuna 8 en la zona sur de la ciudad, ocupando aproximadamente 29 hectáreas en 30 manzanas censales. Delimitadas por la Avenida Francisco Fernández de la Cruz, Larraya, Batlle y Ordoñez, Miralla, las vías del FFCC General Belgrano y Avenida Escalada en el barrio de Villa Lugano. Es la cuarta villa más grande de la Ciudad, luego de las Villa 21-24 en Barracas, la 31-31 Bis de Retiro y la 1-11-14 del Bajo Flores. El 12% de las personas que habitan en villas dentro de la CABA lo hace en Villa 20.

Una característica que diferencia a la Villa 20 de las otras villas bajo análisis es que cuenta con una ley propia que establece la urbanización, la Ley N° 1770/05 (modificada por las leyes N° 1853 y 2054). Esta Ley afecta a diversos polígonos del barrio y obliga expresamente a la administración porteña a construir viviendas y equipamiento comercial para las familias involucradas.

Mientras según datos del último Censo del año 2010, en Villa 20 habitan aproximadamente 20.000 personas en 4.377 viviendas, acorde a la Junta Vecinal local de Villa 20 esta cifra se duplicaría, alcanzando al doble de personas es decir 40.000 habitantes. Esta importante diferencia puede tener distintos orígenes, entre ellos el subregistro en el momento de realización del censo, en que muchos propietarios no les permitieron a los inquilinos recibir al censista ni completar el cuestionario. Más allá de la variabilidad de los datos, que podrían duplicar la información oficial, en los últimos veinte años se ha triplicado la población residente en el barrio. Este aumento poblacional se puede observar en el mayor número de construcciones y cómo frente a la imposibilidad de expandirse “hacia los costados” lo hacen ahora “hacia arriba”, en un proceso de densificación y verticalización, que es propio de todas las villas y asentamientos de CABA.

Acorde a información proveniente de un extenso relevamiento sobre Salud Ambiental en Villa 20¹⁴⁰ la situación respecto al acceso a servicios públicos y derechos – a todas vistas, deficitaria - puede resumirse en los siguientes elementos:

- Respecto del **agua**, el 80% de las manzanas no presenta conexión reglamentaria, el 70% carece de presión continua, el 45% tiene interrupción reiterada del servicio
- En cuanto a las **cloacas** el informe refiere que si bien el 93% de las manzanas posee cloacas, casi el 90% de las mismas no son reglamentarias, pero se encuentran conectadas a la red pluvial, es decir que cuando hay inundación el sistema desborda y que de forma paralela se utilizan pozos ciegos y servicios de camión atmosférico.

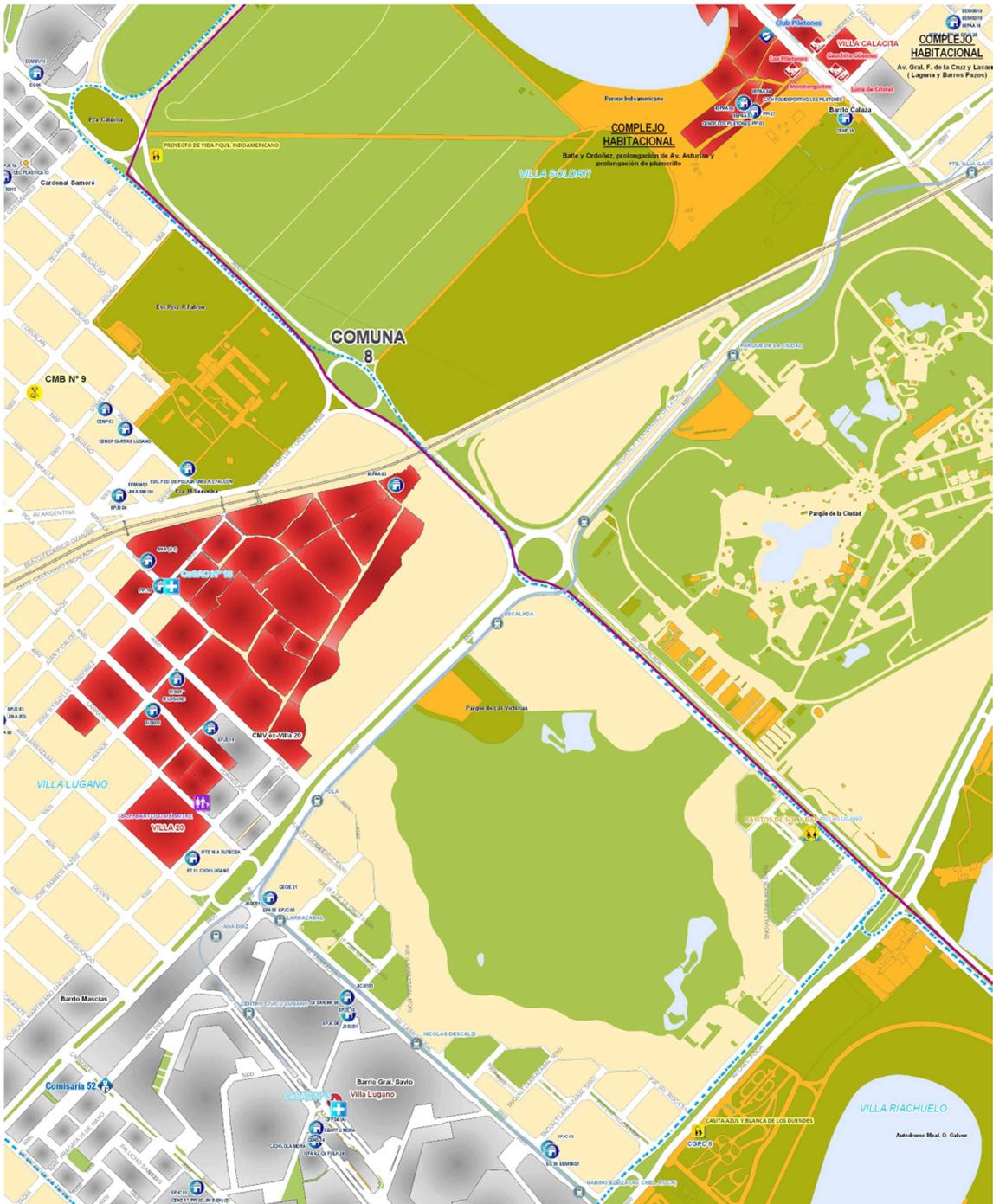
¹³⁹ Entrevista realizada el 28/11/2013.

¹⁴⁰ Ver: **AA.VV. (2008)**, *Informe de Relevamiento de los problemas de salud ambiental encontrado en Villa N° 20*. Realizado en colaboración por Instituciones y Organizaciones del Villa 20, Equipo de Salud del CESAC N° 18 y Coordinación de Salud Ambiental, mimeo. Durante el año 2012 se realizó una actualización de este informe, la cual no ha sido aún publicada, pero quienes realizaron el estudio manifiestan que los datos encontrados han variado poco, y que en todo caso se han agravado por el crecimiento poblacional del barrio.

- En relación al suministro de **electricidad**, el 77% de las manzanas presenta conexión no reglamentaria y muy precaria. También de suma gravedad es la existencia de postes pegados a hogares y de transformadores cercano a domicilios. En el transcurso del 2013 sucedieron numerosos incendios con consecuencias fatales, donde incluso han muertos niños¹⁴¹
- Sobre la situación respecto de la red de **gas** a excepción de la Parroquia, el Centro de Salud, el Polo Educativo y algunas casas el resto del barrio no posee gas de red, utilizando principalmente garrafas.
- Sobre el servicio de recolección de **basura** el mencionado informe señala que la recolección es considerada insuficiente en el 62% de las manzanas.
- El barrio adolece de serias conculcaciones de derechos, sobre todo en lo referido al acceso a la salud, con un CeSAC sobrecargado, uno que no se ha concluido, instituciones sanitarias no específicas para la demanda y el incumplimiento de una demanda de larga data de toda la Comuna: el Hospital General para Villa Lugano - como también lo establece la Ley N° 1769/05. También en relación al acceso a la educación, con un problema creciente de déficit de vacantes a nivel inicial ya que no existen suficientes instituciones en Villa 20 para cubrir la demanda de los niños del barrio. Además existe una carencia de espacios verdes aptos para la recreación y el esparcimiento de los niños y niñas dentro del barrio.¹⁴²

¹⁴¹ Ver actuaciones OAD V. Soldati-N. Pompeya

¹⁴² A este efecto se contraponen la existencia de basurales y espacios contaminantes como el cementerio de autos. Frente al Centro de Salud se encuentra un predio disponible el cual es utilizado por los vecinos, realizándose allí una feria los fines de semana, pero que se encuentra en un estado paupérrimo de cuidado por parte del Gobierno de la Ciudad, en lugar de acondicionarse como un plaza para la utilización de los vecinos. Sobre este espacio se han proyectado diversos proyectos, entre ellos la instalación de una sucursal del Banco Ciudad, pero sin contar con el apoyo de la comunidad, en parte por el temor de que esto recaiga en una privatización del espacio público, y que en lugar de hacer algo para los vecinos se dé prioridad al lucro de los privados, según refieren diferentes entrevistados.



REFERENCIAS					
Ferrocarril	Límite de Zona	Polideportivo	Centro Integral de la Mujer	Club de Barrio	Villa 20 Línea de Subte y Premetro Línea A Línea B Línea C Línea D Línea E Línea H Premetro
Autopista	Villa	Establecimiento Público Educativo	Centro de Acción Familiar	Centro Comunitario	
Espacio Verde	Asentamiento	Hospital de Agudos	Juegoteca	Comedor Comunitario	
Lago	Barrio Municipal	Hospital de Niños	Centro de Primera Infancia	Defensoría de Niños	
Hito de la Ciudad	Núcleo Habitacional Transitorio	Hospital Especializado	Servicio Social Zonal	CGPC	
Límite de Barrio	Sede de CGPC	CMB	Centro Desarrollo Infantil		
Límite de CGPC	Comisaría	CeSAC	CIAC		
		Polideportivo			
		Establecimiento Público Educativo			
		Hospital de Agudos			

Por último, uno de los fenómenos más cuantificables, producto por un lado del déficit habitacional, del incumplimiento de las leyes de urbanización y de la infantilización de la problemática habitacional, como fue mencionado previamente, es el aumento de “caídas de altura”¹⁴³, y las lesiones no intencionales. Un reciente informe realizado en Villa 20, en cual participó la OADVS-NP, indica que el 20% de la población encuestada en el barrio ha sufrido al menos una caída de altura y el 30% más de una caída. Entre las secuelas de las mismas un alto porcentaje son graves y hasta fatales, con personas que fallecieron productos de estas lesiones no intencionales. Alarmante es el dato de que de estos porcentajes el 66% no ha podido realizar modificaciones a sus viviendas para cambiar la situación que favoreció la caída por motivos económicos, específicamente recursos insuficientes. Es una problemática compleja y que aún se encuentra invisibilizada pero que afecta a los sectores más vulnerables de la población y dentro de ellos especialmente a los niños.¹⁴⁴

En lo que hace a la presencia de instituciones y equipamiento social y comunitario, se puede mencionar

- CeSAC N° 18, dependiente del Área Programática del Hospital General de Agudos Piñero, que es reconocido por el barrio como un actor fundamental, no sólo en el campo sanitario sino en la articulación participativa de demandas y necesidades de los vecinos.
- Centro de Salud Integral Cecilia Grierson, el cual funciona con una capacidad de servicios muy diferente a lo establecido por Ley N° 1769/05, sin contar con servicio de internación, guardia, laboratorio, ni todas las prestaciones con las que cuentan los otros hospitales de la Ciudad, y que no están disponibles para los vecinos del Barrio en los Centros de Salud, como contar con un área Programática¹⁴⁵. Cabe destacar que el Centro Grierson no se encuentra dentro del barrio, pero está en las proximidades del mismo.
- “Polo Educativo de Lugano”: emplazado en las calles Pola, Barros Pazos y Chilavert, también deficitario respecto a la demanda: originariamente planificado como de jornada completa, se rediseñó la oferta a jornada simple para absorber las vacantes requeridas por la zona en general.
- Polideportivo de Villa 20, construido por la CBAS y en la actualidad bajo la órbita de la Subsecretaría de Deportes del GCBA, que como proyecto del barrio, se esperaba que funcionara como espacio de desarrollo para los jóvenes, pero que se convirtió en un

¹⁴³ Se considera una caída de altura cuando supera la altura propia de la persona, tomando como referencia un metro para niños menores de dos años y dos metros para los mayores de dos años. Gelfman et al, (2005) “Trauma por caída en altura”, Sociedad Argentina de Pediatría.

¹⁴⁴ CeSAC 18 et al, (2013), “Caídas de altura en Villa 20. Diagnóstico interinstitucional”. Centro de Salud y Acción Comunitaria N° 18, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Asesoría General Tutelar (OAD V. Soldati-N. Pompeya), Junta Vecinal de Villa 20, Departamento de Salud Ambiental (Ministerio de Salud GCBA), Vecinos/as de Villa 20. 2013. Disponible en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/dt-caidas-de-altura.pdf>

¹⁴⁵ Esta situación se encuentra judicializada en la acción de amparo, Expediente N° 16120/0, en el cual se ordena que se construya un hospital. Por otra parte distintos actores del barrio destacan como contradictorio que en el predio contiguo al Centro Grierson se ponga en funcionamiento “Buenos Aires Rock”, predio a ser utilizado para recitales de música, con lo cual consideran que nunca se podría realmente instalar un hospital con pacientes internados al lado de música tan fuerte como la proveniente de un concierto.

espacio privatizado para el lucro de algunos pocos, alquilando el lugar y cobrando entrada para la realización de actividades¹⁴⁶.

- La Junta Vecinal¹⁴⁷ también tiene un rol importante dentro de Villa 20, y a través de sus comisiones participan en distintas comisiones temáticas, como salud, género, vivienda. En la OAD VS-NPse reciben numerosas derivaciones realizadas por la Junta Vecinal por problemáticas de vivienda, educación, salud.
- Comedores comunitarios que funcionan en el barrio, los cuales brindan las comidas diarias a muchos vecinos.
- Presencia de diversas organizaciones comunitarias que tienen un rol central en la cotidianidad del barrio, y que brindan talleres de cultura, educación popular, y que son centrales en los reclamos por la urbanización, tales como la Agrupación Kiki Lezcano¹⁴⁸, el Frente Darío Santillán, el Frente de Organizaciones en Lucha (FOL). Este último se conformó luego de la sanción de la Ley de Urbanización de Villa 20, por el incumplimiento de la misma se conformaron asambleas por vecinos del barrio que conformaron el movimiento.
- La Parroquia María Madre de la Esperanza, donde además de las actividades propias de la iglesia cuentan con un Centro Comunitario, funciona allí un Jardín de Infantes Nucleado, para niños de 4 y 5 años, dependiente del GCBA, talleres de educación formal y de formación profesional, “atención al linyera” brindando baños y almuerzo, talleres para niños, jugoteca, entre otras actividades.

En este marco, antes de avanzar sobre el estado de situación de la urbanización de la Villa 20 – o su ausencia – es preciso dar cuenta de un fenómeno grave y complejo que la atraviesa y distingue dentro de la problemática de villas en general en el ámbito de CABA: el cementerio de autos.

El cementerio de autos

¹⁴⁶ Esta información proviene de entrevistas realizadas a referentes de Villa 20.

¹⁴⁷ Respecto de la Junta Vecinal es interesante la mención del Expediente iniciado en el año 2004 en relación a las irregularidades en las elecciones de la Junta “Villa 20 c/ Instituto de Vivienda de la CABA s/amparo (art. 14 CCABA)” N° 12.975/0, del cual se desprenderá luego la intervención sobre el cementerio de autos y la intervención judicial en otros procesos eleccionarios en las villas de la Ciudad. La primera solicitud de intervención al Poder Judicial de la Ciudad se inició a fines del año 2004 a raíz de irregularidades en la Villa 20. En junio de 2004, el IVC y la Junta Vecinal existente debían convocar a nuevas elecciones pero no lo hicieron, en consecuencia nueve listas constituyeron por sí una junta electoral de común acuerdo que hizo que el IVC llamara a elecciones pero con 60 días de atraso a lo estipulado. A causa de los incumplimientos por parte del IVC de lo dispuesto en el Reglamento General de Comicios de la Villa 20 los habitantes de la misma presentaron una acción de amparo. En el mismo el juez hizo lugar a la medida cautelar solicitada y ordenó “no innovar en el proceso eleccionario de Villa 20 hasta tanto se dicte sentencia definitiva”. La elección para designar a los integrantes de la Junta Vecinal se realizó el 29 de abril de 200. Ver: **Baldiviezo, Jonatan y Maranzana, Albertina (2013)**, “El poder judicial en las villas de la Ciudad: vitalizando la democracia participativa”. En **Bercovich, Luciana y Maurino, Gustavo (coords)**, *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Eudeba. Bs.As. En el Reglamento general de comicios para las elecciones del día 29 de abril de 2007 se observa cómo ha cambiado la situación en Villa 20, luego de la intervención judicial. En lugar de tener un rol predominante la CMV o el IVC es ahora el juzgado el que designa el presidente e mesa (Art. 6º) y quien estará a cargo del control operativo y la seguridad (Art. 7º). Se aplica la Ley de Lemas y al igual que en el reglamento anterior la identificación será a través de un color o denominación que no se vincule con partido político o corriente ideológica alguna.

¹⁴⁸ Jonathan Kiki Lezcano fue asesinado a los 17 años por la Policía Federal, en un caso de gatillo fácil.

Una de las principales problemáticas específicas de Villa 20 la constituye la presencia del “cementerio de autos”, aledaño al barrio y sobre el cual se emplazan las manzanas 28, 29 y 30 del mismo. Este predio es tristemente paradigmático por los altos niveles de contaminación tanto de la tierra como de las napas que conllevan los desechos automovilísticos – situación que se repite, en menor medida en todos aquellos asentamientos que tienen basurales -, así como por ser una muestra de las distintas aristas que tienen las tensas vinculaciones entre el Gobierno Nacional y el de la CABA. Por otra parte, es en este predio donde desde el barrio - y sustentado sobre distintos planes y programas -, se depositan las soluciones habitacionales para la urbanización de la Villa, ya que es la única en la ciudad que cuenta con un terreno de estas dimensiones de forma tan próxima.

La propiedad de este predio ha sido motivo de controversia, ya que en el año 1981, durante la intendencia de Osvaldo Cacciatore, la Ciudad le vendió los terrenos a la Policía Federal de manera irregular, sin realizar la escrituración correspondiente, con lo cual en la práctica se cedió la administración, pero la propiedad permaneció en manos de la Ciudad.

El predio tiene una extensión aproximada de 12 hectáreas. Allí se emplazó la Playa de “Investigaciones Judiciales de la Policía”, es decir que, por años, la Policía Federal lo ha utilizado como depósito de autos afectados por causas judiciales, llegando a concentrar más de 12.000 automotores y toneladas de chatarra tóxica, con algunos autos depositados por más de 30 años en el terreno. Estos residuos han sido un factor exponencial de contaminación impactando negativamente sobre la salud de los habitantes del barrio. Este proceso se da tanto por la oxidación de las chapas y los fluidos de los motores que lixivian hacia la tierra y las napas subterráneas de agua, así como por el estado de abandono y suciedad que lo caracteriza y que implica la presencia de roedores e insectos, vectores de diversas enfermedades.

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires dictó numerosas resoluciones¹⁴⁹ alertando sobre la acuciante situación del Cementerio de autos, el cual creaba un peligro de daño grave e irreversible en la salud de la población y el medio ambiente. Estos estudios, denunciaron que la pintura de los chasis era potencialmente contaminante como así también los líquidos de frenos, la nafta y las baterías en desuso, identificando sustancias contaminantes como plomo y mercurio. En las recomendaciones realizadas, se le requería al GCBA que realizase tareas de descontaminación, desguace, compactación y disposición final del contenido de la chatarra acumulada en el predio; asegurase el saneamiento integral del mismo y efectuase tareas de desratización y desinsectación, así como estudios epidemiológicos¹⁵⁰.

En el mes de noviembre de 2007, el Jefe de Gobierno en ese momento, Jorge Telerman, firmó dos convenios con el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación a cargo en su momento de Aníbal Fernández, para transferir a la Ciudad las tierras y así poder sanearlas e instalar alrededor de 3000 viviendas, con el compromiso del GCBA de transferir dos terrenos de su propiedad para crear un nuevo depósito para la Policía Federal. En este

¹⁴⁹ Resoluciones nros. 1948/00, 236/06, 575/07, 1768/07, 0990/08, 1190/09

¹⁵⁰ Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires Resolución 0990/08

marco es que la Fundación Madres de Plaza de Mayo, por medio del Proyecto “Sueños Compartidos” se hace cargo de la construcción de las viviendas.¹⁵¹.

El predio cuenta con sendos estudios epidemiológicos - el primero de ellos en el año 2004 – que detectaron elevados niveles de plomo en sangre de los niños asentados en la Manzana 28, contigua al cementerio; así también como altos niveles de desnutrición, anemia y parasitosis¹⁵². Dos años después se realizó un segundo estudio, cuyos datos indicaron que los valores de plomo en sangre de los niños se mantuvieron o aumentaron. El tercer estudio, realizado en 2007 en cumplimiento de una orden dictada en el marco del expediente judicial¹⁵³ y llevado adelante por profesionales del Centro de Salud y Acción Social N° 18 y el Departamento de Salud Ambiental de GCBA destacan que:

- *..“el **peso de nacimiento** referido en aproximadamente el 15% de los niños es inferior a 2.500 gr, lo que lo expone a mayor riesgo a fallecer en su primer año de vida;*
- *el análisis del **estado nutricional**, muestra que cerca de una cuarta parte de los niños tiene **alteraciones antropométricas**; hay algunos **casos de desnutrición crónica de moderada magnitud relacionada con valores altos de plomo**;*
- *si evaluamos los síntomas que refieren los niños, presentan **infecciones respiratorias reiteradas**, al igual que la **anorexia o falta de apetito marcado en más del 37%**. Por otra parte en **un 23% manifiestan dolor abdominal recurrente y cefaleas reiteradas**. Es para destacar que si bien dichos síntomas pueden corresponder a intoxicación por plomo, no son específicos de la misma;*
- *en cuanto al **aspecto madurativo** de los niños, encontramos que **cerca del 15% presentaba alguna alteración del lenguaje**, en algún número menor cierto **grado de retraso en el desarrollo**¹⁵⁴;*
- *el **17 % de la población presenta anemia**;*
- *el **59% tiene algún grado de eosinofilia**, siendo el 20% de ésta de moderada a grave (este dato es sugerente de parasitosis).*

Con relación específicamente a **los valores de plumbemia** hallados (se consideran aceptables los valores que están por debajo de 10 ug/dl) se concluye:

¹⁵¹ Diario Perfil. 16/11/2007. Urbanizarán la Villa 20, aunque no aclararon cómo <http://www.perfil.com/sociedad/20071116-0025.html>

¹⁵² Actuación n° **539/08**, fs. 26/44. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

¹⁵³ Expediente N° 12975/5 “Asesoría tutelar Justicia Contencioso Administrativo y Tributario contra GCBA sobre otros procesos incidentales” radicado en Juzgado de Primera Instancia n° 2, en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de una medida autosatisfactiva promovida por la Asesoría Tutelar n° 1 del fuero, que ordenada medir los niveles de plumbemia de niños de entre 2 y 5 años de las Manzanas 28, 29 y 30.

¹⁵⁴ Se destaca en el informe que estos aspectos no fueron todavía validados con test madurativos específicos y que son el resultado “(...) de una evaluación acotada pero criteriosa de médicos pediatras...”

- **el 35,5% de los niños presentan valores que superan el límite mencionado con riesgo potencial a presentar cuadro de intoxicación plúmbica, por lo que se recomendó seguimiento especializado por el servicio de toxicología;**
- **existe un caso con valores muy altos cercanos a los 30 ug, que fue derivado con urgencia al servicio de toxicología del Hospital General de Niños “Dr. Pedro de Elizalde”¹⁵⁵.**

En lo que hace a la situación dominial del Cementerio de autos, la misma es altamente compleja y ha transitado por diversas instancias judiciales, vinculadas a los retrasos y ambigüedades respecto a la titularidad de los terrenos – en cabeza de CABA, la Policía Federal que abonó el valor pero no obtuvo escritura traslativa en el proceso de 1981 y, lo que implica la presencia de Nación en el predio ⁻¹⁵⁶. Con el compromiso firmado por CABA y Nación para la urbanización de Villa 20 en 2007¹⁵⁷, parecían estar dadas las condiciones para avanzar en el saneamiento – medioambiental y dominial – que permitiría la construcción de las viviendas necesarias para la urbanización del Barrio.

En un acta del día 27 de diciembre del mismo año¹⁵⁸, el IVC informa que “tiene proyectadas la construcción de 1600 unidades de vivienda en los terrenos libres que actualmente posee la Policía Federal, afectados por la Ley N° 1770 a la urbanización de la mencionada Villa y que el desarrollo de estas viviendas, está planteado en etapas, parte en lotes individuales y parte

¹⁵⁵ Este informe fue elaborado por el CeSAC N° 18 y la Dirección de Salud Ambiental y presentado en el marco del Expediente N° 12975/5 “Asesoría tutelar Justicia Contencioso Administrativo y Tributario contra GCBA sobre otros procesos incidentales”

¹⁵⁶ Según la información provista por el Ministerio de Hacienda del GCBA en la Providencia N° 3563, con fecha 10 de noviembre de 2006 “Sobre el inmueble delimitado por las calles Fernández de la Cruz, Escalada, Vías del Ferrocarril Metropolitano, Corvalán hasta Miralla y Unanué, la Policía Federal y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires suscribieron un boleto de compraventa con fecha 20/11/81. El expediente fue remitido al entonces Concejo Deliberante para su ratificación, trámite que nunca se perfeccionó. La situación jurídica, por tanto, es la siguiente: 1. Titularidad registral por distintos fraccionamientos: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como continuadora de la Municipalidad de Buenos Aires; 2. La Policía Federal pagó la totalidad del precio sobre 295.109, 29 mts2 en un boleto de compraventa; 3. Hallándose la referida superficie ocupada por los habitantes de la Villa 20, la Policía Federal sólo detenta la posesión efectivas de 120.000 mts2, delimitados por las calle Pola, Chilavert, Vías del Ferrocarril Metropolitano, Escalada y Francisco Fernández de las Cruz. Información proveniente del Expediente N° 12975/5

¹⁵⁷ En este sentido ambos gobiernos se comprometen en avanzar en un proceso “irreversible” de urbanización de los predios de Villa 20. En caso de controversias, en la implementación o interpretación del acuerdo, se plantean soluciones de mutuo acuerdo, que de no ser posibles, quedan sometidas a la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

¹⁵⁸ El 22 de diciembre de 2007, mismo año en el que se firmó el mencionado Compromiso para la urbanización de Villa 20, se desarrolla **la reunión entre el presidente del IVC, Arq. Claudio Freidin, y los representantes de familias de la Villa 20, Lugano**, nucleados en las organizaciones UTOD, MST, Frente Popular Darío Santillán, MTR La Dignidad, Polo Obrero y MTL Rebelde en la que se acuerda una próxima reunión el día 27 del mismo mes y año en la que el IVC entregará una nota con detalle el procedimiento a desarrollar en el marco del plan de urbanización; las organizaciones se comprometen a elevar un listado de las 300 familias que representan a fin de ser verificado en un censo y el IVC presentará el plano general de urbanización de Villa 20. Allí se plantea, aparte de lo señalado arriba, la realización de un Censo completo de la Villa 20, el cual será tomado como base para el criterio de diseño y posterior adjudicación de las viviendas. Este censo será utilizado como base para la elaboración del padrón electoral so de múltiples mecanismos para la construcción de viviendas - desde Licitación Pública a las operatorias de cogestión -, todas ellas teniendo especial atención a la incorporación plena de mano de obra local de tal manera de fomentar fuentes de trabajo genuinas para los habitantes de Villa 20. Se plantea, igualmente, la participación y consenso de las organizaciones sociales de Villa 20, teniendo en cuenta la Intervención Judicial planteada por el Juez Dr. Gallardo, y las formas asociativas existentes en el barrio, según su inserción territorial y nivel real de representación, para la determinación de las metodologías a implementar.

(sobre el frente de Av. F.F. de la Cruz) en vivienda colectiva. La etapabilidad [sic] se dará en función de la disponibilidad y saneamiento del suelo existente.”¹⁵⁹En el transcurso del 2007-2008, tanto el INTI como la Facultad de Medicina realizaron muestras e informes en los que se da cuenta de los altos grados de contaminación del predio. En los meses y años siguientes, y ya bajo una nueva gestión en el GCBA, el expediente parece tomar otro rumbo – como se verá más adelante.

En febrero de 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación emitió la Acordada N°2/09, en el marco del Expediente N° 358/09 en relación a los automóviles que se encuentren abandonados, decomisados, secuestrados, que luego de los 6 meses del día del secuestro y depósito el juez correspondiente debe informar qué hacer con los mismos, facilitando la posibilidad de gestionar su descontaminación, compactación y disposición como chatarra. Esto se relaciona directamente a los vehículos depositados en el Cementerio de autos de Lugano. Asimismo en este año el PEN dictó el Decreto N° 242 y la Dirección Nacional de Fiscalización Desarmaderos y Autopartes, dependiente del Ministerio de Justicia comunica la aplicación de la ley de compactación y disposición de vehículos secuestrados en el playón de Villa Lugano. **Para principios del año 2011 según informe de la mencionada Dirección de desarmaderos, el 90% del predio se halla liberado, producto de la compactación de 4242 vehículos.**

En paralelo, el desarrollo del convenio marco ACU N° 2889/07 con el Proyecto “Sueños Compartidos” para la relocalización de habitantes de Villa 20, preveía una primera etapa de construcción de 96 viviendas, sobre un total de 1368 viviendas, con equipamiento e infraestructura, durante un plazo de 12 meses, a ser ejecutado por la Fundación Madres de Plaza de Mayo. En este marco, la Fundación solicitó a la Universidad Nacional de San Martín un estudio, de cuyo informe, **se desprende que los suelos del predio no son aptos para uso residencial, y se recomienda la remoción de los primeros 50 cm de suelo para evitar el contacto directo de la población con suelos contaminados con hidrocarburos pesados.** Sugieren el reemplazo del estrato superficial por cualquier tipo de suelo no contaminado. En una nota presentada el 22 de marzo de 2011 (N°3407), el entonces apoderado de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, Pablo Schoklender, solicitó modificaciones y adicionales en el proyecto aprobado, en vistas del informe de suelo realizado por la UNSAM. Luego de este convenio, y posterior a los hechos de público conocimiento, no existen registros en el expediente de la actuación de Sueños Compartidos, y el proyecto al día de la fecha no ha sido ejecutado.

En la actualidad, el expediente sigue abierto y las distintas partes actoras continúan los reclamos por la remoción total de los vehículos ubicados en el predio. La Asesoría Tutelar N° 4, en tanto actora del expediente, solicitó que dicho monto del embargo sea utilizado para el saneamiento del suelo del predio del Cementerio de autos, para que pueda ser utilizado para la construcción de viviendas y que en caso de no realizarse, que el monto se destine para la relocalización de las familias ubicadas en las manzanas más próximas a dicho predio, que son las más afectadas por la contaminación. Un nuevo informe del INTI, presentado en el marco del mencionado expediente señala que el predio sigue sin ser apto para uso residencial;

¹⁵⁹ Acta de Reunión del 22 de diciembre de 2007, *Ibid.*

mientras que el GCBA conjuntamente con la SECHI, realizó otro estudio durante el 2013 sobre el cual no se han publicado aun los resultados¹⁶⁰.

Así, mientras para la titular de la SECHI, Marina Klemensiewicz, el principal problema en Villa 20 es la judicialización de su situación y la controversia con Nación y no la contaminación y la inacción del Ejecutivo¹⁶¹, la principal preocupación de los vecinos es la persistencia del riesgo sanitario y el hecho de que en el predio, en lugar de viviendas se construyan edificios para oficinas para el Polo Farmacéutico¹⁶² que se encuentra en rápida construcción frente a los mismos terrenos que hoy constituyen el cementerio de autos.

6.2.2 Actores gubernamentales

En lo que hace a los organismos de vivienda del GCBA intervinientes en Villa 20, se reitera la presencia plural, pero con responsabilidades y competencias difusas.

UGIS

En Villa 20, la UGIS tiene un alcance a distintos niveles, desplegado al igual que en los otros barrios analizados a través, principalmente, de cooperativas y cuadrillas conformadas por vecinos del barrio, que se abocan a la reconstrucción de casas y pluviales, en limpieza, control de plagas y basura. La UGIS también se encarga de lo relacionado a las cloacas, como la provisión de los camiones atmosféricos para los pozos y las cámaras; y el mantenimiento

¹⁶⁰ Según información proveniente de la Web de la SECHI:

http://www.buenosaires.gob.ar/areas/produccion/sechi/otrosprogramas.php?menu_id=34846 Última fecha de consulta: 3 de febrero de 2014

¹⁶¹ (...) *de la Villa 20, del cementerio de autos. Todo ese terreno está judicializado. No sé exactamente el juzgado en el que se encuentra el expediente. De todas maneras, te voy a mandar toda la información. Nosotros hemos tratado de generar algún proyecto. Y era la intención de la secretaría trabajar con el barrio, porque tiene un problema de contaminación muy fuerte ese terreno. Pero la verdad es que está judicializado y no nos dejan hacerlo. De hecho nosotros, como secretaría, queríamos generar un corredor saludable en el terreno de al lado y las Justicia y la Procuración nos desautorizaron cualquier tipo de intervención por la contaminación de los suelos. Así que estamos esperando, Elena, que esto lo resuelva la Justicia. Sin embargo, obviamente, es nuestra intención trabajar en esto, porque es un terreno que además siempre está bajo la amenaza de la toma y de un mal uso, que sería el peor escenario. Por lo tanto, que ratifico nuestro compromiso y si podemos trabajar juntamente con el Poder Judicial, sería bueno. Este tema puntual lo está llevando adelante Procuración General.*Cfr. Versión Taquigráfica de la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria. Ministerio de Desarrollo Económico. 26 de octubre de 2012

¹⁶² Mediante la ley N° 1.768/05 se creó el Polo Farmacéutico como un “Emprendimiento público/privado que congrega actividades productivas, de investigación y desarrollo de la industria farmacéutica nacional, tomando como criterio la asociatividad entre las empresas, en busca de una mayor eficiencia productiva dentro de un proceso de especialización, como también la asociación con el sector científico” (Art 1). Las obras del Polo farmacéutico se encuentran en un importante estado de avance, si bien su construcción se demoró en el tiempo, debido a la preocupación de los vecinos por los niveles de contaminación derivados de la instalación del polo farmacéutico (hay que recordar el ya presente problema de la contaminación por el cementerio de autos, en un predio muy cercano a este nuevo polo). Lo paradójico de la situación no es la instalación de un polo farmacéutico, tampoco aquí se entrará en el debate de si es o no una industria contaminante, sino que es interesante poner en perspectiva que la ley de urbanización de Villa 20 se sancionó en el mismo año y sin embargo poco se avanzó en ese horizonte, mientras que al tratarse de un emprendimiento donde entra en juego el lucro privado las obras avanzan a un ritmo mucho más expeditivo, posibilitando la instalación de todos los servicios básicos necesarios.

eléctrico. Sobre estas actividades la UGIS contrata empresas pero es quien se encarga de que el servicio de preste se manera adecuada. Sin embargo el mismo es deficitario y constantemente insuficiente para cubrir las demandas del barrio.

En el caso específico del tema vivienda, la OAD VS-NP cuenta con numerosas actuaciones en las que se reclama a la UGIS la reconstrucción de viviendas. En algunos casos las familias ya han iniciado un reclamo a la UGIS y ante la falta de respuesta acuden a las oficinas del Poder Judicial, ya sea de la Asesoría Tutelar como de la Defensoría.

Como se indicara en la descripción de las funciones de la Unidad, en los casos en que se producen situaciones de emergencia – cada vez más frecuentes por la gravedad del escenario deficitario que sufre la Villa 20, con víctimas fatales en 2013 –la actuación para la asignación de prioridades para la intervención, queda sujeta a disponibilidad presupuestaria – incluso en las clasificaciones de tipo I -. Esta limitación de recursos es una constante en el accionar de la UGIS y una respuesta que reciben con cada vez mayor frecuencia tanto los vecinos que presentan los reclamos como los organismos del Poder Judicial.

Como resultado del trabajo de campo, se pudo recoger la inquietud por la discrecionalidad del manejo de las cooperativas y las cuadrillas, las que son entendidas como formas de llegada y de “bajada” de recursos a nivel territorial, donde la cercanía o distancia política respecto a la gestión, sería un regulador de actividades de reparación y mejoras en el barrio.

SECHI

Este organismo tiene una llegada territorial en Villa 20 a través de su *Portal Inclusivo*, ubicado en la calle Fonrouge y funciona en las instalaciones que se encontraban destinadas a la construcción del CeSAC Nº 43. Mientras el barrio espera la terminación de esta obra, el edificio es utilizado en la actualidad por otra dependencia de gobierno.

La SECHI realiza distintas actividades en el barrio orientadas a una *“puesta en valor”*, entre ellas pintadas comunitarias junto a vecinos, ya sea en forma conjunta con personal de la SECHI o la entrega de pintura, el acondicionamiento y mejora de plazas, realización de rampas, talleres sobre distintas temáticas, por ejemplo durante el 2013 realizaron talleres junto a la UOCRA sobre seguridad y prevención de accidentes en las viviendas, talleres de tejido, clases de deportes. Asimismo desde esta oficina se estarían realizando estudios sobre el suelo del cementerio de autos, como informa la página web del organismo.

Desde el punto de vista de la experiencia de trabajo de la OADVS-NP, la SECHI pareciera funcionar como una manera de *“llegar al barrio”* con una presencia constante allí. El portal territorial constituye una puerta de acceso también para otros programas del GCBA, observándose, a lo largo del 2013, la presencia de las trabajadoras sociales del Programa Trabajadores Sociales de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social; también allí se instalaron los facilitadores para las *“inscripciones online”* del ciclo lectivo 2014. De esta manera el portal de la SECHI constituye el enlace, la puerta de entrada al barrio.

La contracara de esto constituye, lo que algunos referente manifiestan con preocupación, un desplazamiento y vaciamiento de otros programas, como es el caso del Programa Barrios en

Juego, con presencia previa en el barrio¹⁶³. Este programa ha ido sufriendo recortes en su presupuesto y, en Villa 20 en particular, ha disminuido tanto su personal como un alcance. En ese sentido, este aparece como un ejemplo de una modalidad de intervención, al menos llamativa: en lugar de aumentar el presupuesto para lo existente, se crean programas ad-hoc. Esta modalidad es central en la intervención territorial de la SECHI.

Corporación Buenos Aires Sur SE – PROSUR Hábitat

El accionar del PROSUR Hábitat en Villa 20 parece confuso a primera vista. Esto se debe, no sólo a la profusión de organismos y superposición de tareas, sino a otro aspecto que resalta particularmente en este Barrio: **más allá de la información presentada en su página web nadie en el barrio parece conocer a este organismo, refieren haberlo escuchado nombrar alguna vez, sin saber qué hace en Villa 20.** En este sentido se marca una distancia significativa con la UGIS y la SECHI que más allá de sus funciones y problemáticas específicas son identificadas por referentes como organismos presentes en el barrio.

Desde el organismo, se informa la responsabilidad de la construcción del Polideportivo de Villa 20, ubicado en la calle Pola 4400. Paradójicamente, este proyecto que fue originado en el propio barrio - y que, como se indicara más arriba, se encuentra “privatizado” -, es descrito en el sitio web del PROSUR Hábitat de la siguiente manera *“Tal es el caso del polideportivo de villa 20, una superficie cubierta de aproximadamente 1000 metros cuadrados, que cuenta con una cancha de básquet, un gimnasio, oficinas, vestuarios y un espacio para refrigerio. El polideportivo es el espacio adecuado donde practicar un deporte, hacer una actividad recreativa o realizar reuniones de interés colectivo. El cambio del entorno de los vecinos del sur, cambia también sus hábitos y costumbres, sus formas de vivir en comunidad, fortaleciéndose de ese modo su integración al resto de la ciudad”*¹⁶⁴. Es llamativa la ausencia total de los vecinos como generadores del proyecto, al tiempo que la última afirmación da cuenta de un proceso de intervención – en el profundo sentido de la palabra - desde arriba para “cambiar” la vida del barrio, sus hábitos y costumbres.

También, según información provista por el organismo se han construido “25 viviendas en el marco del acuerdo con la Cooperativa de Trabajo, de Vivienda, Crédito y Consumo, Agrupación Unidad 25 de Marzo Ltda”¹⁶⁵. Otra de las funciones del PROSUR Hábitat en Villa 20 ha sido la regularización dominial, mediante el cual se han escriturado lotes regularizados financiados con créditos otorgados por el IVC, según informa la web del organismo. Sin embargo, más allá de los anuncios oficiales, el impacto de este programa es bajo: como señalan desde la Junta Vecinal sólo se han entregado 33 títulos en la Manzana 1 donde habitan más de 300 familias.

6.2.3 Proceso de urbanización.

¹⁶³ Puede corroborarse esta información en la página oficial del GCABA en el que aquellos programas antes mencionados no están incorporados: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/produccion/sechi/otrosprogramas.php?menu_id=34846, Última visita 02 de febrero de 2014.

¹⁶⁴ http://www.cbass.gov.ar/prosur/poli_v20.php. Última visita, 23 de enero 2014.

¹⁶⁵ Nota CBAS 47/14 como respuesta a pedido de informes cursado por el ECIE mediante oficio Nº 1835/ECIE/2013.

Contando con una Ley de Urbanización propia desde el año 2005, los avances en dicha materia son escasos y, por lo tanto, las conculcaciones de derechos por parte del propio Estado, flagrantes.

En primer lugar, mientras la contaminación continúa siendo un problema grave y que no ha encontrado solución, ni siquiera con la intervención del Poder Judicial de Nación y CABA, Villa 20 es la única de la Ciudad que cuenta con un espacio vacante que permitiría, de hacerse habitable, la construcción de viviendas para todo el barrio. Mientras capea el déficit habitacional y las carencias de todo tipo en Villa 20, las obras del Polo Farmacéutico, cuentan con un estado de avance muy importante.

En esa línea, la construcción de un Polideportivo, 25 viviendas y 33 títulos en una manzana, no parecen ser avances importantes, frente a una promesa de 3000 viviendas, que luego pasaron a ser la mitad. En este marco, la reducida atención de la emergencia de prioridad I, suma a las deficiencias en la provisión de servicios mínimos para una de las Villas más pobladas de CABA.

Finalmente, tras el conflicto y freno del Proyecto Sueños Compartidos, la presencia múltiple y desarticulada de organismos del GCBA que dicen intervenir en la urbanización sin urbanización, hace a los referentes barriales consultados afirmar, duramente, *“los crean [a los organismos] para marearnos a los negros... Hace unos años interpelabas al IVC por los temas de vivienda, después crearon la Corporación Buenos Aires Sur, la UGIS y ahora la SECHI, pero nadie sabe bien qué hace cada uno, a quién podemos recurrir frente a distintas temáticas (...) nadie nos escucha, nadie nos brinda respuestas”*.

6.3 Villa 19-INTA: La urbanización prometida

6.3.1 Introducción

La Villa 19-INTA, denominada también Barrio INTA a partir de su inscripción en el Código de Planeamiento Urbano, es una de las más antiguas de la Ciudad de Buenos Aires y se encuentra ubicada en la Comuna 8, en el Barrio de Villa Lugano. Sin duda, debido a ser una villa relativamente pequeña, podría haber pasado desapercibida al interés de los medios masivos de comunicación. Sin embargo, ha sido decisión de la actual gestión del GCBA, mostrar a INTA como un ejemplo en políticas de urbanización.

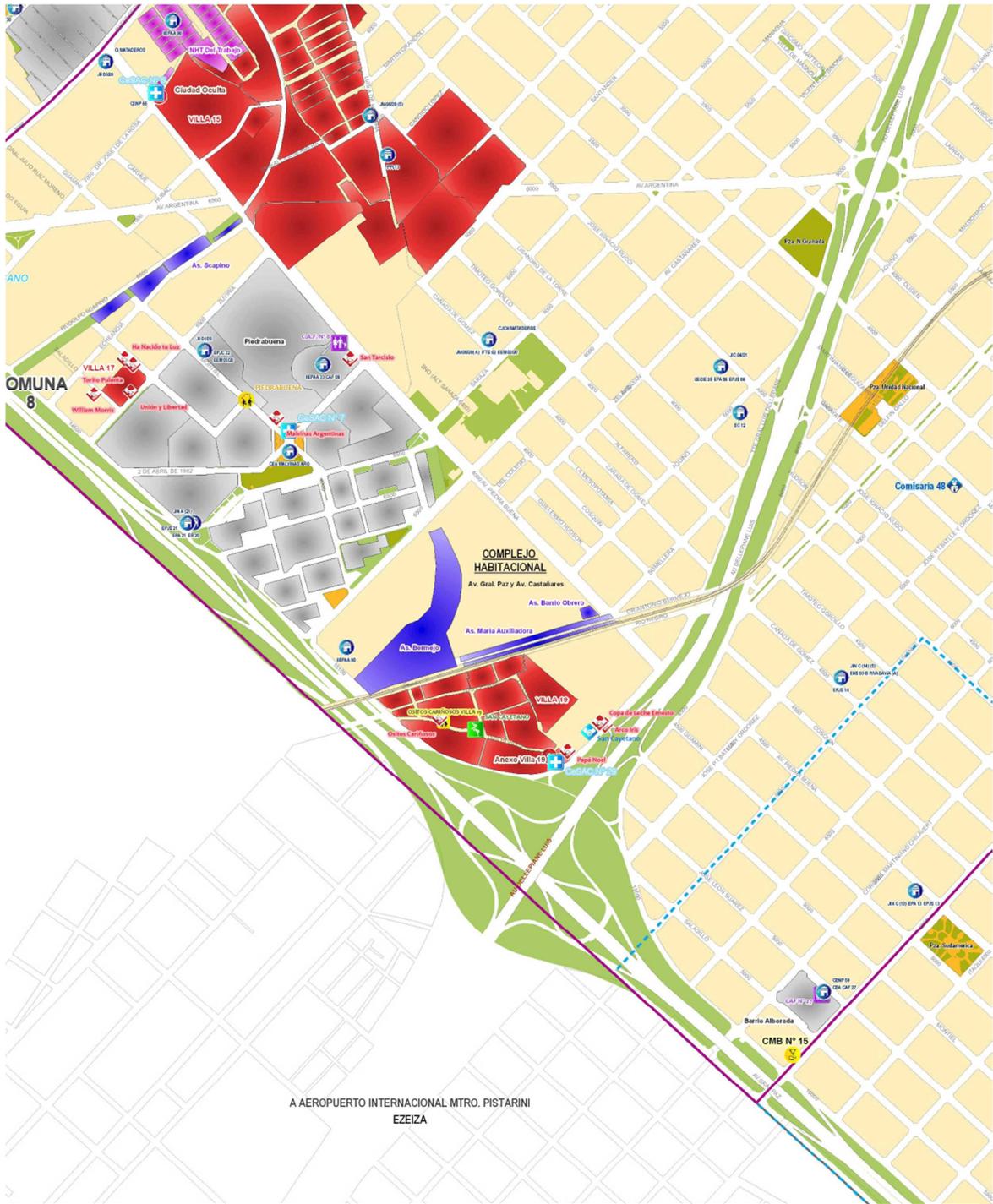
Desde las tareas de las Oficinas Descentralizadas de la AGT, se ha tomado contacto con las problemáticas cotidianas de vecinos y vecinas a quienes se ha pretendido convencer de estar formando parte de un proceso participativo de urbanización propuesto desde el diseño del PROSUR Hábitat. En particular, los/as vecinos/as del nombrado barrio plantean críticas a dicho Programa, alrededor de los siguientes problemas:

- ✓ la situación de la infraestructura y provisión de servicios básicos
- ✓ la regularización dominial realizada de manera inconsulta y sin tener en cuenta los intereses y necesidades de los/as vecinos/as
- ✓ la falta de información sobre los objetivos, alcances e impacto del programa de urbanización

- ✓ la negativa del organismo ejecutor a que los/as vecinos/as tomen las decisiones relativas a la urbanización y las transformaciones en su barrio

El Barrio se encuentra se encuentra delimitado por la Avda. Gral. Paz, Dellepiane Norte, Antonio Bermejo, F.F. Belgrano y la fábrica textil INTA, ubicada en el barrio Villa Lugano, Comuna 8. El predio que ocupa se sitúa a la altura del kilómetro 10470 a 10870, de las vías del Ferrocarril Belgrano Sur S.A. (línea G), entre las estaciones de Lugano y Madero, y las viviendas se ubican en el perímetro del ferrocarril a escasos metros de las vías. En el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010¹⁶⁶ se relevaron en Barrio INTA, 847 viviendas y 4010 habitantes.

¹⁶⁶Según Nota IF2012-02329450-DGESYC en Respuesta a Oficio N°205 OAD ML/12



REFERENCIAS					
	Ferrocaril		Límite de Zona		Polideportivo
	Autopista		Villa		Establecimiento Público Educativo
	Espacio Verde		Asentamiento		Hospital de Agudos
	Lago		Barrio Municipal		Hospital de Niños
	Hito de la Ciudad		Núcleo Habitacional Transitorio		Hospital Especializado
	Límite de Barrio		Sede de CGPC		CMB
	Límite de CGPC		Comisaria		CeSAC
			Centro Integral de la Mujer		Centro de Acción Familiar
			Juegoteca		Centro de Primera Infancia
			Servicio Social Zonal		Centro Desarrollo Infantil
			CIAC		
			Club de Barrio		
			Centro Comunitario		
			Comedor Comunitario		
			Defensoría de Niños		
			Línea de Subte y Premetro		
			Línea A		Línea E
			Línea B		Línea H
			Línea C		Premetro
			Línea D		

Barrio INTA

Según el Instituto Gino Germani¹⁶⁷ la Villa 19 fue la primera en poblarse en Villa Lugano, asociando su origen al establecimiento de la fábrica textil INTA en 1944. Tal como puede verse en el “Mapa Interactivo de Buenos Aires v3.0”, la imagen aérea correspondiente a 1940 muestra en la zona en la que actualmente se asienta la villa un terreno baldío, mientras que la vista aérea de 1965 muestra la fábrica ya instalada y algunas viviendas¹⁶⁸. La primera cooperativa en Villa 19 se conformó en 1969, Cooperativa de Vivienda y Consumo Libertad. A fines de la década de 1970, durante la última dictadura cívico-militar, muchos de los pobladores de “la INTA” dejaron sus casas para volver a residir en su barrio recién después de la vuelta de la democracia, como es el caso de los referentes entrevistados en la elaboración de este informe, quienes relataron haber abandonado el barrio entre 1977 y 1979, para volver después de 1984.

Actualmente, el Barrio INTA está constituido por once manzanas y se asienta sobre tierras que pertenecen al Instituto de Vivienda de la Ciudad¹⁶⁹. Según diversas fuentes¹⁷⁰ paulatinamente se ha ido modificando el aspecto general y la provisión de servicios en toda el barrio, construyéndose viviendas de material y en altura, asfaltando y ampliando algunas calles, pero esto no ha implicado la eliminación de pasillos, ni el trazado de calles nuevas, al tiempo que siguen existiendo muchas viviendas en condiciones de precariedad, algunas sin provisión de agua potable, cloacas, alumbrado, energía eléctrica o gas natural.

En el interior de Villa 19, se encuentran algunos servicios sociales, ONGs e instituciones gubernamentales que, si bien no alcanzan a cubrir toda la demanda del barrio, intentan paliar de alguna manera el “aislamiento” relativo de este territorio que, al estar delimitado por las vías aún en funcionamiento del ferrocarril y dos autopistas (la General Paz y la Dellepiane), la tornan de difícil acceso. Las instituciones más relevantes son:

- CeSAC Nº 29, dependiente del Área Programática del Hospital Donación F. Santojanni
- Centro de Primera Infancia “Ositos Cariñosos”, que presta servicios de alimentación y cuidado para niños/as de 45 días a 4 años.
- Jardín de Infantes de Gestión Privada “Centro Comunitario San Cayetano” del D.E. 21, cuenta con salas de 3 a 5 años
- Comedores Arco Iris, Papá Noel, Ositos Cariñosos, Ernesto y 4 de agosto.
- Iglesia y Centro. Misionero Cristo Resucitado, donde además funciona el Centro de Acceso a la Justicia dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Además, en el Salón de Usos Múltiples construido en el marco del PROSUR Hábitat se encuentran ubicadas las oficinas del mencionado programa y del Ministerio Público Fiscal.

¹⁶⁷DI VIRGILIO, Mercedes y otros. “*Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo (Documento de Trabajo Nº 56)*” INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI. Buenos Aires, Abril de 2011.

¹⁶⁸<http://mapa.buenosaires.gob.ar/#> (Consulta del 03/01/2013).

¹⁶⁹ Actuación 17/2011 OAD ML

¹⁷⁰ **Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires (2009)** *Op. Cit.*; **DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA (2009)** “*Diagnóstico 3: El derecho a la vivienda: la vigencia de los derechos humanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la luz del derecho supranacional*”. Buenos Aires. Disponible en <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf> y **DI FILIPPO Gustavo (2009)**, *Buenos Aires sin techo. Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*. Ed. Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.; entre otros.

Por último, como actores que se encargan de vehicular las demandas colectivas o iniciar el reclamo por diferentes motivos relativos al hábitat, puede señalarse a la Red Barrial “La Unión” y la Junta Vecinal. La primera es un espacio abierto del que participan integrantes de distintas instituciones que trabajan en el barrio¹⁷¹ y que mantienen reuniones mensuales, con una agenda que se va modificando reunión a reunión según la dinámica de los problemas¹⁷². La Junta Vecinal es el ámbito legalmente reconocido para la reunión y toma de decisiones al interior de la villa, pero actualmente su rol se encuentra cuestionado judicialmente (más adelante se desarrollará este punto).

En la actualidad, tras años en que las tareas inherentes a la radicación y urbanización de las villas se llevaron a cabo en un marco de dispersión de funciones entre diversos organismos, la intervención en Villa 19 - INTA es responsabilidad de la CBAS a través del PROSUR Hábitat.

6.3.2 Actores Gubernamentales

La problemática de dispersión y superposición de funciones que caracteriza a la política de hábitat y vivienda del actual Gobierno de la CABA, no encuentra una excepción en las modalidades de intervención en Barrio INTA. Por el contrario, el corrimiento del IVC con respecto a las tareas inherentes a la reducción del déficit habitacional, de equipamiento comunitario, infraestructura y servicios, así como la promoción del ejercicio del derecho al hábitat¹⁷³, ha dado lugar a que diferentes organismos asuman estas funciones desde miradas muchas veces contrapuestas o desarticuladas: la UGIS, la SECHI y la CBAS, etc.

En el caso de INTA se ha tendido a que las acciones de mayor envergadura (en un sentido político y/o presupuestario) relativas a la urbanización, estén a cargo del PROSUR Hábitat, sin que esto implicara que los otros organismos cesaran en sus intervenciones, pero sí que todas sus funciones se vieran limitadas.

En lo que sigue, se verá entonces la distribución actual de tareas que realizan los demás actores gubernamentales en la “ex” Villa 19-INTA.

UGIS

Esta Unidad ha informado¹⁷⁴ durante el año 2011, haber realizado en Villa 19-INTA, obras de conexión de agua potable, provisión de agua por emergencia y mantenimiento eléctrico. Las tareas de limpieza, saneamiento, desratización, desinsectación, recolección diaria de residuos domiciliarios, higienización, desmalezado fueron conveniadas con la Cooperativa de Trabajo “4 de septiembre” Ltda y la Cooperativa de Trabajo “INTA Construcciones” Ltda. Con respecto a la prestación del servicio de mantenimiento del tendido eléctrico y la atención de emergencias, la misma se realizó por medio de un convenio con la Cooperativa de Trabajo “COOPAR” Ltda.

Según lo recabado en diferentes entrevistas, la UGIS mantiene en el barrio dos generadores, con los que provee suministro eléctrico a todas las viviendas del barrio, aunque presentandificultades en los meses de mayor consumo (verano e invierno), donde los cortes del suministro son frecuentes. Incluso en el CeSAC Nº 29, los cortes de energía son comunes

¹⁷¹ También de los Asentamientos Obrero, Bermejo y María Auxiliadora.

¹⁷² La OAD ML de la AGT integra dicha Red.

¹⁷³ Ley Nº 1251/03 de la CABA Art.4º, incisos b y c.

¹⁷⁴ Actuación ML 17/2011

casi todos los días, al menos unas horas, así como la baja tensión que impide el funcionamiento del ascensor y del aire acondicionado.

La principal demanda a la UGIS detectada por los/as profesionales del CeSAC N° 29 es la provisión de agua potable y el mantenimiento eléctrico. A esto se suman, la solicitud de materiales para construcción y el servicio de camiones des-obstructores y atmosféricos.

SECHI

Según la información recabada en entrevistas, realizó durante 2012 un “censo” a personas con discapacidad residentes en el Barrio, aunque se desconocen los resultados del relevamiento o para qué serán utilizados los datos recolectados. También desarrolla actividades de fútbol para niños/as, gimnasia para adultos/as, talleres de reciclado para mujeres y organizó, junto con el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, la actividad de pintura de los frentes de algunas viviendas, para lo que proveyó de pintura y andamios.

Además, por demanda de la Red Barrial “La Unión”¹⁷⁵ la SECHI intervino en el acondicionamiento de un predio destinado al uso recreativo.

En general, en el barrio se desconocen las funciones de la SECHI, por lo que no es un organismo al que se le demanden tareas específicas. Existen dos personas referentes de esta Secretaría en la Villa 19-INTA: una es una vecina del barrio y otra un referente que también trabaja en Villa 15. En algunas de las reuniones mensuales de la Red “La Unión”, han participado diferentes empleados/as de la SECHI, sin que llegara a clarificarse su función, ya que ante todos los reclamos que se planteaban (por ejemplo, la necesidad de espacios verdes en el barrio) sugerían contactarse con otros organismos, presentándose como meros intermediarios de buena voluntad.

IVC

Este organismo informó en el año 2011¹⁷⁶ haber proyectado para ese año la construcción de 3 viviendas unifamiliares (una en la Manzana 4 y dos en la Manzana 6), en el marco del Programa de Reordenamiento Parcelario, y la ampliación de la sede de la Comisión Vecinal, a través del Programa de Equipamiento Comunitario. Por otro lado, para el año 2012 informó haber proyectado la construcción de 10 viviendas unifamiliares.

Todos los entrevistados coincidieron en afirmar que actualmente el IVC no realiza tareas en la Villa 19- INTA y que su presencia e importancia en lo relativo a la vivienda y el hábitat mermó considerablemente. Se presenta como única intervención del organismo, la adjudicación de viviendas construidas en el Complejo Urbano Padre Mujica (a pocas cuadras de la Villa 19-INTA), donde muchos vecinos esperan que se les entreguen departamentos prometidos en distintas oportunidades.

PROSUR Hábitat:

En lo que hace a la presencia del Programa en el Barrio, en el Presupuesto 2010 se especificaron como tareas que estaba realizando el PROSUR, las siguientes: equipamiento urbano, apertura de plazoletas y pasajes, Comedor Ositos Cariñosos, obra y tareas de

¹⁷⁵ Oficio 141/OAD ML/2013. Actuación N° 102/2012.

¹⁷⁶ Respuesta al Oficio 19/OAD ML/2011 Fs 10. Actuación N° 17/2011

relevamiento y mejoras.¹⁷⁷ Ese año, el PROSUR tuvo asignados 60 millones de pesos destinados a diferentes obras en Villas - entre las cuales no figuraba Villa 19 -, monto que fue posteriormente ampliado en \$20 millones más¹⁷⁸.

A continuación se analiza, según lo que la misma planificación del PROSUR establece como productos esperados, cuál ha sido el avance del mismo en los cuatro años de implementación del Programa en Barrio INTA (2008-2012), en cada uno de los ítems que el Programa se propone como líneas de intervención.

6.3.3 Proceso de urbanización de Barrio INTA: estado de situación

a) CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTOS Y SOLUCIONES HABITACIONALES Y SANEAMIENTO AMBIENTAL¹⁷⁹

Se ha solicitado a la CBAS por diversos medios¹⁸⁰ que informe las acciones relativas a este ítem, así como se han consultado diversas fuentes, llegando a recabar la información que se especifica en el Cuadro I. En el mismo se señalan como “Productos Esperados”, los indicadores de logro que la misma CBAS ha publicado en el material de difusión del PROSUR Hábitat. Bajo el título “Productos Obtenidos” se consigna toda aquella información que pudo recolectarse tomando como fuente tanto las notificaciones cursadas desde las distintas oficinas descentralizadas de la AGT, como lo publicado en páginas web oficiales, lo consignado como ejecución presupuestaria y en los convenios o mandas citados más arriba.

Tabla 2: Productos esperados y obtenidos. BarrioInta.

PRODUCTOS ESPERADOS	PRODUCTOS OBTENIDOS
<i>Accesibilidad vial: trazado y apertura de calles y pasajes, construcción, ampliación y/o completamiento de las obras de mejoramiento de la red vial interna con conectividad a la vía principal.</i>	<p>116 m² de apertura de una calle entre las manzanas 3A y 3B</p> <p>395 m² de mejoramiento de pasajes</p> <p>Estas obras requirieron la relocalización de tres familias, de las cuales dos se relocalizaron en el Barrio Fátima, no habiéndose informado el destino de la tercera.</p> <p>La Gerencia de Asuntos Sociales informó en 2011 que “se repavimentaron calles y se colocaron reductores de velocidad”</p>

¹⁷⁷ http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/proyecto_ley_presup_2010.php?menu_id=31778, Última visita 02 de febrero de 2014.

¹⁷⁸ **ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA –ACIJ- (2010)**, “Análisis del Proyecto de Presupuesto 2011 para el Área de Vivienda”. Mimeo.

¹⁷⁹ Corresponde al Manual de Organización y Funciones, Punto 1.1.2.4 PROSUR Hábitat. Ítem g) “Diseñar e implementar acciones tendientes a la apertura de calles y el reordenamiento de los loteos, garantizando la infraestructura básica (red de agua, cloacas, electricidad, desagües pluviales, gas, veredas y equipamiento comunitario)” e ítem h): “Proyectar y ejecutar la construcción de equipamiento urbano y comunitario.

¹⁸⁰ Oficinas enviados desde la OAD ML en los años 2011 y 2012, así como desde el ECIE en 2013.

	<p>No informa los números de licitación o contratación por los que se realizaron las obras mencionadas, ni la magnitud de las mismas o su localización.</p> <p>También se planificó para 2012 la construcción de un pasaje peatonal que una la Av.Gral Paz y la Av. Piedrabuena, en todo el entorno de las vías ferroviarias del FFCC General Belgrano Sur¹⁸¹, con un plazo de 180 días corridos de ejecución.</p>
<p><i>Construcción, ampliación y/o mejoramiento de la red de distribución de gas y red de gas intradomiciliaria hasta conexión a la vivienda; de la red de agua potable y acometida domiciliaria; de la red de distribución cloacal y acometida intradomiciliaria; del alcantarillado y drenaje de aguas de lluvias; de la red de distribución de energía eléctrica, subestación transformadora, red de media tensión y acometidas hasta el pilar de cada lote y obras de protección ambiental</i></p>	<p>No se realizaron obras, más que las que afectaban a las viviendas donde se ensancharon calles o pasajes (ver fila anterior)</p>
<p><i>Alumbrado: Ampliación y/o construcción de la red de alumbrado público de la red vial interna de los asentamientos regularizados y de las nuevas urbanizaciones.</i></p>	<p>En total, se informaron 23 puntos de luz, correspondientes a las licitaciones de equipamiento urbano, apertura de una calle entre la manzana 3A y 3B y a un pasaje peatonal</p>
<p><i>Nexos de infraestructura: construcción de nexos de las nuevas redes de infraestructura a las redes existentes.</i></p>	<p>No se realizaron obras.</p>
<p><i>Arbolado: Provisión de un árbol para cada uno de los lotes frentistas.</i></p>	<p>La CBAS informó haber plantado 44 árboles a 2011.¹⁸²</p>
<p><i>Veredas: Construcción de veredas perimetrales y de pasillos internos.</i></p>	<p>La CBAS informó haber finalizado, a 2011, 623 m2 de veredas¹⁸³</p>
<p><i>Paqueteros y cestos para residuos: provisión de un paquetero cada dos viviendas y de cestos para espacios</i></p>	<p>No se realizó.</p>

¹⁸¹ En respuesta al Oficio Nº 1518 AGT/12, 13/11/2012.

¹⁸² Por LP 03-CBAS-09, CD 04-CBAS-2010, CD 17-CBAS-10 y CD 19-CBAS-10

¹⁸³ Por LP 03-CBAS-09, LP 08-CBAS-09 y CD 17-CBAS-10

públicos.	
<i>Equipamientos comunitarios: construcción, ampliación y/o mejoramiento de equipamientos urbano y comunitario.</i>	1876 m² de equipamiento urbano (Centro de Primera Infancia OSITOS CARIÑOSOS, SALON DE USOS MULTIPLES ¹⁸⁴ , y del CeSAC N° 29 ¹⁸⁵) Construcción de una plazoleta en la manzana 3. La construcción de la plazoleta requirió la relocalización de una familia, a la que se le adjudicó un lote perteneciente al IVC, sin especificar dónde.
<i>Mejoramiento de fachadas: Mejora de fachadas para aumento de la calidad urbanística de bordes.</i>	La Gerencia de Asuntos Sociales informó que estas obras se habían realizado, aunque sin especificar mayores datos ni cantidad de metros cuadrados producidos, simplemente señaló <i>“Los vecinos del barrio vieron con agrado la nueva iniciativa y ellos mismos eligieron los colores con los cuales pintaron sus casas.”</i> ¹⁸⁶ En una segunda etapa, se propuso la recuperación de fachadas de la Manzana 7, las cuales <i>“son la cara visible del barrio ante la vista de la autopista Dellepiane”</i> y se colocaron barandas sobre la colectora de Gral. Paz para reducir la probabilidad de accidentes.
<i>Mejoramientos habitacionales: Mejora de la calidad constructiva y condiciones de habitabilidad de las viviendas actuales.</i> <i>Reconstrucción parcial de viviendas: Reconstrucción de partes de viviendas demolidas por corrección de límites medianeros o apertura de calles o pasajes.</i> <i>Vivienda nueva: construcción de viviendas nuevas para relocalizaciones.</i>	Con respecto a mejoras habitacionales, construcción de viviendas nuevas o reconstrucción parcial de viviendas, la CBAS informó en julio de 2011 no haber realizado dichas acciones en Villa 19-INTA. Según informaron el coordinador del Programa –Lic. Masjuan- y el responsable legal de la Corporación ¹⁸⁷ - Dr. Solar Grillo-, ni PROSUR ni la CBAS tienen la facultad de adjudicar viviendas, lo cual es tarea del IVC.

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas a oficios, relevamientos territoriales, cuentas de inversión 2008-2012, entrevistas a referentes barriales y a funcionarios públicos.

¹⁸⁴ Todos por LP 04-CBAS-09

¹⁸⁵ LP 06-CBAS-08

¹⁸⁶ En respuesta al Oficio N° 20 OAD ML/11, mediante Nota N° 633- CBAS-2011

¹⁸⁷ Entrevista realizada el 06 de Octubre de 2010.

Teniendo en cuenta la búsqueda exhaustiva que se ha realizado, aún ante la negativa de responder por parte de la CBAS o analizando sus respuestas parciales, **en la mayoría de los ítems puede observarse que no se han realizado avances significativos en los últimos años**, quedando como períodos de mayor impacto a nivel de infraestructura y provisión de servicios básicos, los años 2008 y 2009, mientras que en el año 2010 se finalizaron la mayoría de las obras iniciadas anteriormente, pero no se proyectaron nuevas.

En definitiva, por lo menos en lo que atañe a este primer punto, la implementación del PROSUR Hábitat no pareciera estar a la altura de las expectativas que ha generado. Como se verá más adelante, sigue pretendiéndose instalar en el imaginario social a la Villa 19-INTA como un ejemplo de urbanización. Sin embargo, esto parece significar más una maniobra publicitaria que una verdadera política de transformación del hábitat de los sectores populares, toda vez que en términos ni cualitativos ni cuantitativos, pueden entenderse las escasas obras realizadas como un proceso de transformación urbana. **Concretamente, resulta llamativo que en un predio de 7,25 hectáreas (según información suministrada por el IVC), en el cual se asienta una de las villas más antiguas de CABA, donde se ejecuta un programa de urbanización modelo de la actual gestión de gobierno, sólo se hayan ejecutado 116 m2 de calles, 395 m2 de apertura de pasajes, 23 puntos de luz, 44 árboles, 623 m2 de veredas, una plazoleta, un Centro de Primera Infancia (CPI), y un SUM, y el “mejoramiento” de fachadas en cantidades no especificadas.**

La percepción de vecinos/as, referentes institucionales y otros actores involucrados ha demostrado ir en consonancia con lo que los números indican. Especialmente se ha hecho hincapié en la persistencia de problemáticas de gravedad vinculadas a las condiciones deficitarias de las viviendas y de la infraestructura del barrio en general, que permanecen sin modificación pese a los años que lleva la ejecución del programa de urbanización objeto de análisis. Los actores entrevistados coinciden en afirmar que no ha habido transformaciones de fondo en la Villa 19-INTA desde 2008. De hecho, se considera que las obras realizadas han sido “superficiales” y que si se eligió a la Villa 19-INTA como ejemplo de urbanización, tiene que ver con que, **antes de ese año el barrio ya se encontraba notoriamente mejor que otras villas de la zona en términos de infraestructura, tomando como base la propia dinámica de organización vecinal.**

Las mejoras en las condiciones de las viviendas de ningún modo han sido consecuencia de la intervención planificada de ningún área del GCBA. Entre las motivaciones señaladas por los/as vecinos/as se explica un contexto general de mejora en términos económicos a nivel nacional y, como particularidad del barrio, se señala la incidencia en términos de empleo de la contratación por parte de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, de alrededor de por lo menos 140 personas del Barrio INTA como empleados/as de la construcción en la obra del C.U. Padre Mujica¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Al respecto puede verse **DI VIRGILIO, Mercedes; ARQUEROS MEJICA, Soledad; GIL y DE ANSO, Laura; PEREA, Carolina (2012)**, “Transformaciones en una Villa de la Ciudad. El barrio INTA”, en **HERZER, Hilda (comp.)** *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Café de las Ciudades. Buenos Aires.

En lo relativo a la provisión de servicios básicos, vecinos/as continúan denunciando cloacas que se rebalsan, poca presión de agua, rotura de caños y filtraciones, falta de desagües pluviales y falta de provisión del servicio de gas natural. Sobre este último punto se habrían efectuado mediciones pero las obras habrían sido desestimadas para el caso de las viviendas a las que se accede por pasillos.

Resulta interesante analizar lo contestado por AySA en un oficio enviado por la OAD-ML en relación a una inquietud planteada por referentes del barrio en una reunión de red por la falta de agua en varias viviendas del barrio *“se informa que con fecha 7 de Junio de 2013 se recibió un reclamo por falta de agua en la Manzana 4, en respuesta al mismo, personal técnico se hizo presente en el lugar verificando que la falta de suministro se produce en viviendas que se ubican sobre un pasillo interno el cual se abastece de redes que no están bajo la responsabilidad de AySA por no encontrarse sobre vía pública”*¹⁸⁹. De esta respuesta pueden extraerse varias conclusiones. La primera es que existen sectores dentro del barrio que nunca van a poder ser usuarios regulares de AySA porque se encuentran sobre pasillos que no son considerados por la empresa como vía pública. Así, **estos vecinos no pueden realizar reclamos frente a la empresa por problemas del suministro o cortes o porque la calidad del agua que reciben no tenga ningún tipo de control.**

Siguiendo con la misma respuesta informan que *“el 29 de marzo de 2012 se realizó un relevamiento de la Manzana 4 en el cual se detectó un tendido de red de agua por Calle Los Eucaliptus entre Los Álamos y Los Olmos. Dicha red fue ejecutada sin el conocimiento de AySA y no se ajusta a las normas técnicas para poder ser recepcionada.”*¹⁹⁰ O sea que ni siquiera en las calles que sí son consideradas por la empresa como vía pública, los/as vecinos/as del barrio cuentan con una red de agua segura provista por la empresa ya que el GCBA no coordinó con AySA la realización de dicha obra y **la misma no podrá ser incorporada a la red porque no cumple con las normas técnicas correspondientes.**

Tampoco existieron mejoras en el alumbrado, de hecho se construyó un pasaje paralelo a las vías del FFCC y a la calle Bermejo y el mismo no cuenta con ninguna luminaria.

Tres elementos quedan aún por resaltar en este punto:

- Frente a la necesidad de nuevas viviendas, si bien CBAS no tiene ningún plan específico de construcción de nuevas viviendas para el Barrio, una adenda al Convenio firmado entre el Instituto de la Vivienda de la Ciudad, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Fundación Madres de Plaza de Mayo (26/03/2008), destinaba 200 viviendas para pobladores del Barrio INTA en el C.U. Padre Mujica. Iniciado el año 2013, los/as vecinos/as de INTA y asentamientos aledaños comenzaron a manifestar su preocupación debido a que pasados cinco años desde la firma de los primeros convenios entre los vecinos de la zona y el IVC, no se han establecido a la fecha plazos concretos para que se produzcan las adjudicaciones y el GCBA habría comprometido la entrega de esas viviendas, a familias provenientes de la Cuenca Matanza Riachuelo¹⁹¹. Concretamente, los/as vecinos/as de INTA temen que el

¹⁸⁹En respuesta al Oficio N° 445/2013, Actuación OAD ML 120/2013 “Reclamo por Agua”.

¹⁹⁰En respuesta al Oficio N° 445/2013, Actuación OAD ML 120/2013 “Reclamo por Agua”

¹⁹¹Cf. AGT (2012), *Op. Cit.*

“proceso de urbanización” iniciado en su barrio implique la negativa a entregarles los departamentos que les fueran comprometidos, omitiendo modificar entonces la problemática real de vivienda que actualmente atraviesan. Esta situación se encuentra judicializada¹⁹².

- Se encuentra instalada en el Barrio la problemática del uso privado de equipamiento comunitario, ejemplificado en el caso del Salón de Usos Múltiples. Su creación no fue acompañada por una reglamentación consensuada sobre su uso y destino, situación que ha sido solicitada por vecinos del Barrio y que no ha obtenido una respuesta satisfactoria por parte de las autoridades de la CBAS ni del PROSUR Hábitat con presencia territorial. Aproximadamente en junio de 2013, la CBAS inició nuevamente obras de ampliación del CPI Ositos Cariñosos, por lo que el SUM fue demolido en su totalidad. Según lo informado por CBAS a diferentes vecinos/as en reuniones informales, la ampliación del CPI incluía construir una nueva planta para destinar a guardería, por lo que el SUM ya no volvería a funcionar como tal.
- El confuso solapamiento de obras en la sede de la Junta Vecinal del Barrio da cuenta de un absurdo proceso de desarticulación interinstitucional de actores gubernamentales que comparten un territorio que se indica “se está transformando integralmente”. La CBAS informó en 2011 y 2012 haber realizado el “mejoramiento de la junta vecinal”. También el IVC, en el año 2011, había informado que en el marco del Programa de Equipamiento Comunitario se encontraba en curso dicha obra. Sin embargo, la obra recién se inició a mediados de 2013.

b) *GESTION DE TIERRAS Y REGULARIZACION DE LA TENENCIA*¹⁹³

Frente a este objetivo, existen divergencias acerca de si el momento de la escrituración o la entrega de títulos que regularicen la situación dominial es el punto de partida o el punto de llegada de la política de urbanización.

Para la CBAS, parece ser el punto de partida, en tanto como se describió en el punto anterior no se han realizado mejoras de impacto en las condiciones del hábitat en Villa19-INTA, a excepción de algunas mejoras parciales, según toda la información relevada, actualmente y desde el año 2012, **casi todo el trabajo del PROSUR Hábitat está abocado a la regularización dominial**. Los/as vecinos/as de INTA han planteado, sin embargo, como se describió más arriba, que temen que **la aceptación de la compra y escrituración de los terrenos en los que viven “tal y como están” implique un corrimiento de la responsabilidad por parte del GCBA de la realización de obras relativas a la urbanización que modifiquen la calidad de vida actual del barrio**.

¹⁹² “CUELLA, Héctor Ricardo y otros C/ GCABA y otros s/ Amparo” A64590-2013/0 en trámite por ante el Juzgado CAyT N° 4 a cargo de la Dra. Liberatori. Secretaria Ad-hoc

¹⁹³ Corresponde al Manual de Organización y Funciones, Punto 1.1.2.4 PROSUR Hábitat. Ítem I) “Realizar la gestión y trámites necesarios para regularizar el dominio de los asentamientos, otorgando seguridad jurídica a favor de los beneficiarios del Programa PROSUR - Hábitat y permitiendo su incorporación al padrón de contribuyentes y de servicios públicos.”

Se desprende del análisis de las entrevistas realizadas en el territorio, que las acciones actuales del programa tienen que ver con regularización de la tenencia, escrituración y resolución de conflictos entre vecinos/as por cuestiones relativas a la regularización. Aunque se le requirió en más de una oportunidad, la CBAS omitió informar la cantidad de familias asesoradas y la cantidad de familias que iniciaron los trámites tendientes a la escrituración o formalización de la tenencia, simplemente describió haber realizado “*talleres introductorios, de loteo y subdivisión en todas las manzanas*”, por lo que no puede establecerse el impacto de esta línea de intervención. En las entrevistas realizadas, los vecinos refieren alrededor de 100 “*escrituraciones*” o entregas de copias de títulos, que cada familia deberá pagar mensualmente, en precios establecidos por el Banco Ciudad según el tamaño del lote y su ubicación.

Como se señalara en el apartado de regularización dominial propuesto por la CBAS para el caso de Villa 19-INTA, se trabajó un diseño de 10 etapas, de las que cabe destacar:

- En relación a la etapa 3 - *relevamiento de la situación de hábitat y de los hogares residentes* -. Aparentemente, la CBAS habría encargado a la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) la realización del relevamiento de hogares, pero no ha informado los datos obtenidos. Esto constituye una situación de preocupación para los/as vecinos/as del barrio, dado que al momento de la realización del Censo de la UTN (en los años 2008 y 2009) se le formularon numerosos cuestionamientos por la gran cantidad de hogares que no habrían sido censados. De tomarse los resultados de este censo como guía para la regularización dominial, muchas familias quedarían afuera del proceso de regularización por no haber sido censadas.
- Respecto a la etapa 6 -*confección delegajo por cada hogar relevado, que contenga la documentación relativa a los integrantes grupo familiar* – se relevó que, si bien la CBAS no informó cuántos legajos ha confeccionado, sí especificó haber remitido 91 de ellos al IVC para que se avance con las siguientes etapas de regularización¹⁹⁴.
- En lo relacionado con la etapa 7 -*realización de talleres participativos con todos los habitantes del asentamiento* – se informó que en el marco de su desarrollo, durante el año 2011 y parte del 2012, se informó a los vecinos sobre los objetivos y modalidades del PROSUR, y se suscribieron actas de acuerdo en los casos que se pudo consensuar un anteproyecto de loteo¹⁹⁵. Durante 2012, en los meses de julio y agosto, la CBAS invitaba a los/as vecinos/as mediante folletería y carteles a presentarse en el SUM a fin de “*escriturar sus terrenos*”. Según lo informado por los/as vecinos/as entrevistados/as por la OAD ML, había dos razones que motivaban a oponerse a tal convocatoria: la falta de información sobre el publicitado trámite de escrituración¹⁹⁶; y las condiciones de hábitat, en tanto se proponía la escrituración de terrenos, o el inicio de pagos previos a la escrituración, sin haber solucionado problemas de fondo como la falta de agua potable, la mala instalación de la red cloacal, el hacinamiento,

¹⁹⁴En respuesta al Oficio N° 20 OAD ML/11 Act. 017/2011 “*Diagnóstico de Vivienda*”

¹⁹⁵Manzanas 4G, 4I, 4J, 4K y 4L

¹⁹⁶. Esto implicaba, según lo relatado, que a algunas familias que se presentaron en el SUM con el objetivo de regularizar la situación dominial de sus terrenos, la CBAS les solicitara copias de su documentación personal y les solicitara que firmen formularios en blanco o escritos con lápiz, diciéndoles que luego se completarían con los datos correspondientes. Informado en Reunión vecinal el 30/08/2012.

etc. Concretamente, la oposición tenía que ver con que si se concretaba la “venta” de los terrenos sin que se hubiera dado solución a estos problemas, luego no habría posibilidad de reclamar¹⁹⁷. A partir de estos debates, se suspendieron las reuniones y los trámites de regularización hasta tanto se realizara una nueva reunión con la CBAS y los/as vecinos/as.

- Sobre la etapa 9 - *solicitud de la CBAS al Banco Ciudad la tasación de los terrenos* - se informó en las entrevistas realizadas, algunos vecinos ya estarían pagando mensualmente sus terrenos, pero la CBAS omitió informar en qué valores se tasaron los mismos.
- Finalmente, sobre la etapa 10 - *resolución de las adjudicaciones a las familias* - a la fecha de lo informado¹⁹⁸, de los 91 hogares de los que se remitió legajo al IVC, **sólo 8 familias habían escriturado y 16 familias habían firmado boletos de compraventa.**

Sobre la cantidad de escrituras firmadas, la CBAS informó en 2012:¹⁹⁹

Tabla 3: cantidad de escrituras firmadas. 2011 y 2012. BarrioInta.

AÑO	TIPO	CANTIDAD
2011	Lote individual	8
	Condominio	-
2012	Lote individual	11
	Condominio	1

Fuente: Oficio 1518/Asesoría General Tutelar/2012. Actuación N° 102/2012

Finalmente, cabe mencionar una zona gris entre la acción de “gestión de tierras” y la provisión de “equipamiento comunitario” que es una demanda histórica de los/as vecinos/as de INTA por la falta de espacios verdes que puedan destinarse al esparcimiento y al encuentro comunitario. La mejora del espacio público destinado a la recreación no parece ser una necesidad reconocida dentro del proyecto de urbanización, por lo menos en lo relativo a las tareas proyectadas por la CBAS, aunque sí es una de las principales tareas que ha realizado la Secretaría de Hábitat e Inclusión en el mismo territorio. A modo de ejemplo, en abril de 2012, la Red La Unión solicitó a la SECHI la realización de obras menores, para la mejora de un predio ubicado en Colectora Dellepiane y calle Olmos, con el objeto de destinarlo a espacio de esparcimiento y recreación. En ese marco, la SECHI informó que “se llevarían a cabo las correspondientes gestiones para la puesta en valor de dicho espacio”²⁰⁰, convocando a los/as vecinos/as a participar en su diseño. El mismo pedido se dirigió a la CBAS, que informó que en dicho predio “se encuentra en ejecución un proyecto de equipamiento de uso público

¹⁹⁷ Carta Abierta de Isabel Martínez a los/as vecinos/as de Barrio INTA. El 25/10/2012 la autora de la Carta comunicó que se realizó una reunión entre vecinos/as y representantes de la CBAS en la que se acordó la suspensión de las escrituraciones y otras gestiones tendientes a la regularización dominial, hasta la realización de una nueva asamblea vecinal.

¹⁹⁸ 16/08/2011

¹⁹⁹ Oficio 1518/Asesoría General Tutelar/2012. Actuación N° 102/2012

²⁰⁰ Oficio 141/OAD Mataderos-Liniers. Actuación N°102/2012

consistente en la construcción de un oratorio vecinal". Tal obra se encuentra adjudicada por contratación directa, por un plazo de 60 días, sin especificar la fecha de inicio. Este se constituye en un ejemplo patente de la superposición de funciones entre los distintos organismos del GCBA que intervienen en la problemática de hábitat y vivienda.

c) PROMOCION DE ACTIVIDADES SOCIALES Y COMUNITARIAS²⁰¹

Según informó la CBAS, se habría realizado una serie de talleres en conjunto con pasantes de la Escuela de Psicología Social Pichón Riviere. Sin embargo, en ningún momento se especificó la temática de los talleres, la frecuencia ni los objetivos de éstos, por lo que no puede analizarse su pertinencia con relación al objetivo de urbanización que persigue el PROSUR Hábitat. Asimismo, se señala como producto esperado la *"motivación sociocultural²⁰²"*, que se caracteriza como *"acciones permanentes de acompañamiento social a los beneficiarios, promoción de actividades de participación, construcción de acuerdos y/o resolución de conflictos"*. Según refirió la CBAS ante pedidos de información cursados por la AGT, se procuró integrar a todas las organizaciones sociales de base en el proceso participativo del PROSUR Hábitat, aunque no especifica en qué medida se alcanzó este objetivo. Algunas cuestiones relevadas dejan entrever que no ha sido del todo exitoso: para la planificación de las acciones del proyecto no se ha tenido en cuenta la opinión de ninguna de las instituciones que trabajan en el Barrio. Los profesionales del CeSAC Nº 29 informaron no haber sido consultados, convocados, ni informados de los objetivos o las acciones del PROSUR Hábitat. Tampoco lo fueron los referentes barriales entrevistados, que también son vecinos/as del barrio e integran la Junta Vecinal.

Otra de las acciones que forman parte de este Programa, es lo relativo a la realización de iniciativas recreativas, culturales, deportivas y de capacitación. La CBAS brindó actividades de capacitación para jóvenes durante 2011, buscando *"mejorar sus condiciones de empleabilidad"* y talleres de prevención de adicciones. También se hizo una muestra de actividades circenses y se repartieron entradas para que los jóvenes asistan al Complejo Polo Circo. En ningún caso de todo lo informado por la ejecución del PROSUR Hábitat se especifica el impacto de las actividades, la cantidad de personas beneficiadas ni el diagnóstico en el que se basó la toma de decisiones para definir la oferta.

En todo el análisis de la implementación del PROSUR Hábitat se ha podido entrever cómo la *"participación"* de los vecinos, que se enuncia como una de las estrategias fundamentales para garantizar la sustentabilidad del proyecto, se da en el marco de ciertos condicionantes. En principio, **la CBAS parece desconocer las organizaciones y la dinámica de participación propia del territorio, omitiendo tomar como interlocutor a la Junta Vecinal o a las organizaciones vecinales.** Esta política, que no puede calificarse como azarosa, se basa en una perspectiva que tiende a la individualización de las problemáticas sociales. La participación se da siempre

²⁰¹Corresponde al Manual de Organización y Funciones, Punto 1.1.2.4 PROSUR Hábitat. Ítem I) *"Formular y coordinar la aplicación de instrumentos metodológicos para organizar la participación de los sectores de la comunidad en la implementación de actividades que emprenda la Corporación y que tengan incidencia directa sobre ellos."*, ítem J) *"Capacitar, educar y promover la inserción laboral de jóvenes, mediante el dictado de cursos y talleres de oficios y pasantías en empresas que brinden una mínima experiencia laboral en la especificidad elegida."*

²⁰²Es una *"metodología conformada por un conjunto de métodos y técnicas, que tienen como objetivo estimular la participación de las comunidades en el proceso de su propio desarrollo."*

condicionada, en el marco de este Programa, a la condición de “vecinos/as” de determinado territorio, por el hecho de habitar en él, y priorizándose como criterio de reunión el de la cercanía de los domicilios (talleres por manzana), donde se desconoce la politicidad inherente a todos los sujetos, pero sobre todo, se pretende aplazar la propia dinámica de participación que el territorio se ha dado.

En este marco, debe ponerse de relieve la situación de las elecciones 2007 para la Junta Vecinal, proceso que se encuentra judicializado²⁰³, fundamentalmente, a partir de irregularidades que se generaron ante la falta de cumplimiento de las obligaciones del IVC, como autoridad de contralor de los comicios. La Sra. Berta Santillán inició un amparo contra otros/as candidatos/as argumentando que la lista que ella encabezaba había ganado los comicios realizados pero no había podido asumir su mandato ni tomar posesión del módulo que funciona como sede vecinal porque los/as demandados/as requirieron la nulidad de la elección por fraudulenta. Integrantes de las otras listas sostienen que hubo graves irregularidades en la elección que motivaron denuncias en entes del GCBA, en la comisaría y un pedido de nulidad del acto eleccionario ante el IVC. A comienzos del año 2011, se dicta sentencia definitiva rechazando la demanda cuestionando la legitimidad de la actora para ejercer la representación de la totalidad de la comunidad integrante de la Villa 19-INTA. La sentencia es confirmada en segunda instancia y la actora presenta un recurso de inconstitucionalidad que es declarado inadmisibile en el mes de noviembre de 2013.

d) GERENCIAMIENTO DE PROYECTOS

En esta línea de trabajo se esperan como productos la realización de diagnósticos y formulación de proyectos (ambientales, urbanísticos y sociales); la realización de relevamientos físicos, censos, y las tareas de planificación, monitoreo, análisis, capacitación, comunicación y coordinación interinstitucional que faciliten la consecución de los objetivos del PROSUR Hábitat.

Como se ha demostrado en todos los puntos anteriores, cada una de estas actividades se ha realizado de distintas maneras, **la mayoría sin la profundidad que es esperable teniendo en cuenta las transformaciones que pretenden producirse.**

Sí resulta relevante en este apartado, llamar la atención sobre la falta de comunicación fehaciente de la CBAS sobre las acciones en curso y las proyectadas. Esto excede a la negativa a responder algunos puntos de lo requerido por la AGT mediante los oficios cursados en el año 2012, o la omisión de responder en 2013, y se verifica en la información que circula de manera “informal” en el territorio intervenido, en la que se da de manera telefónica o incluso en la página web del organismo.

Sí, en cambio, resulta llamativa la capacidad de comunicar en medios de difusión masivos (diarios de tirada nacional, por ejemplo, pero también webs oficiales) una idea distorsionada sobre el real impacto de las actividades realizadas con miras a la urbanización. En la página web de la Corporación Buenos Aires Sur se puede ver el documental “De la Villa al Barrio -

²⁰³ “SANTILLAN BERTA CONTRA MORES DEVERTO Y OTROS SOBRE AMPARO (Art. 14 CCABA)”, Expediente Nro. 29550

Barrio INTA”²⁰⁴. En el mismo se cuentan las acciones del Programa PROSUR Hábitat para la “urbanización” del barrio. Muestran al mismo como un programa de diseño participativo, compuesto por un equipo interdisciplinario de arquitectos, agrimensores, psicólogos sociales, sociólogos y trabajadores sociales. El objetivo del programa, según dicen, es la transformación de un asentamiento informal en un barrio formal. Luego de hacer una enumeración de las obras y talleres realizados, los cuales no son otros que los ya enumerados, el GCBA se jacta de que la Villa 19-INTA es un “barrio urbanizado”.²⁰⁵ En el vídeo, se muestran las calles y las fachadas de las viviendas, ocultando los pasillos que aún quedan en el barrio y los interiores de las viviendas. En otra nota que se publica en el portal del GCBA, el Jefe de Gobierno concurre a un acto en donde se entregan 180 escrituras, **número imposible si se tiene en cuenta lo informado por la CBAS en respuestas oficiales.**²⁰⁶

e) ADECUACION DEL MARCO NORMATIVO

Bajo este ítem se agrupan todas las tareas que pueden desarrollarse desde la implementación del PROSUR Hábitat relativas a la modificación o creación de normativa específica relativa al proceso de “urbanización”. Entre estas acciones se encuentra el estudio y formulación de normativa y la gestión de anteproyectos. En el caso en estudio, se crearon, como se señalara más arriba, **sólo dos normas específicas:** la Ley N° 3375/09 – con la determinación interna del trazado de calles – y la Ley N° 4232/12 - - de modificación de la zonificación del Código de Planeamiento Urbano, afectando el polígono del Barrio INTA a como Distrito U – Barrio INTA -.

En el caso de la Villa 19- INTA, cabe traer a colación, la acción de amparo presentada por vecinos con el fin de solicitar la adjudicación de viviendas emplazadas en el Complejo Habitacional "Padre Carlos Mujica"²⁰⁷, situado en la intersección de las avenidas Castañares y General Paz de esta Ciudad. En el mes de mayo de 2011, se realiza una reunión en el IVC, entre representantes de Villa 19- INTA, de los barrios Obrero y Bermejo y, por parte del IVC, el Gerente General, Daniel Garbellini y el Gerente de Desarrollo Habitacional, Gustavo Mola. Como resultado de dicha reunión, los vecinos obtuvieron por escrito el compromiso del IVC de respetar el cupo acordado en el año 2007, que preveía la adjudicación de 80 viviendas para el barrio Bermejo, 60 viviendas para el barrio Obrero y 200 viviendas para el barrio INTA sujetas al Plan de Urbanización de la Corporación Buenos Aires Sur, en el complejo antes mencionado. La acción judicial también solicita el dictado de una medida cautelar de "no innovar" respecto

²⁰⁴ <http://www.cbass.gov.ar/prosur/documental.php>

²⁰⁵ <http://www.buenosaires.gob.ar/360/#sthash.LqdLGnnd.dpuf>

²⁰⁶ <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/firma-de-escrituras-en-el-barrio-inta>. Esta misma distancia entre los discursos y los datos oficiales – es decir, los resultantes de las respuestas de los organismos a los requerimientos de la AGT – y lo plasmado en el barrio, puede verificarse en la cobertura de este proceso por los medios de comunicación masivos. Cf. <http://www.lanacion.com.ar/1205875-la-villa-19-se-convierte-en-un-barrio>, <http://www.lapoliticaonline.com/nota/36720/>, http://www.larazon.com.ar/ciudad/primeros-propietarios-urbanizacion-barrio-INTA_0_269400019.html, http://www.clarin.com/ciudades/Urbanizacion-Villa-dan-escrituras-familias_0_734926620.html, http://www.clarin.com/ciudades/Urbanizacion-Villa-dan-escrituras-familias_0_734926620.html. Una visión crítica y más próxima a lo aquí relevado, puede encontrarse en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-212524-2013-01-24.html>

²⁰⁷“CUELLA HECTOR RICARDO y otros CONTRA GCBA y otros SOBRE AMPARO" Expte: A64590-2013/0

de la adjudicación y/o entrega de viviendas pertenecientes a dicho complejo habitacional hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo planteada.

Dicho compromiso no es reconocido actualmente por el IVC, aduciendo “vicios formales” y por haber sido suscrito por una gestión anterior del IVC; argumento poca razonabilidad, si se recuerda que en 2011 el Jefe de Gobierno era Mauricio Macri y al frente del IVC se encontraba Omar Abboud.

A modo de resumen, puede afirmarse que, de la información relevado por las diferentes fuentes aquí abordadas, surge que **la “urbanización” llevada a cabo por el PROSUR Hábitat no es más que un “maquillaje” que no ha mejorado las condiciones críticas de vivienda y hábitat del barrio.** Como mencionamos anteriormente el mejoramiento de fachadas es, de hecho, la metáfora más clara de lo que el PROSUR Hábitat ha hecho en Barrio INTA, solo una fachada. Las condiciones de hacinamiento no han sido solucionadas mediante la ampliación y/o construcción de nuevas viviendas. Tampoco se han realizado obras de envergadura como el recambio del tendido cloacal para que el barrio no continúe dependiendo de la asistencia de los camiones vector y atmosférico para que no se tapen y rebalsen las cloacas. Tampoco se ha realizado una obra integral del tendido de agua.

El corrimiento del IVC ha dado lugar a que diferentes organismos asuman estas funciones desde miradas contrapuestas y desarticuladas. Los diversos organismos que intervienen en el barrio han generado que los/as vecinos/as ya no tengan un único interlocutor con quien dialogar y esto ha ocasionado una confusión respecto de qué organismo es el encargado de las diferentes tareas. La SECHI, que debiera tener la función de coordinar las acciones de las diferentes áreas del GCBA según las competencias que se le han asignado, **en los hechos no lo hace.**

Como mencionamos anteriormente, en INTA las acciones de mayor envergadura (en un sentido político y/o presupuestario) relativas a la urbanización han estado a cargo del Programa PROSUR Hábitat. No obstante, casi la totalidad del trabajo de este organismo en el barrio está abocado a la regularización dominial. Esto resulta preocupante para los/as vecinos/as dado que existe el riesgo de que la aceptación de la compra y escrituración de los terrenos en los que viven “tal y como están” implique que el GCBA no asuma la responsabilidad de la realización de obras relativas a la urbanización que modifiquen la calidad de vida actual del barrio. Este temor es más que fundado considerando que siendo propiedad del IVC los terrenos del barrio no ha habido mejoras significativas en las condiciones de vida, no existen motivos para creer que una vez escrituradas las viviendas el GCBA intervenga. Constituye un reclamo común de distintas villas que antes de la escrituración se urbanicen los barrios.

Pese a que la CBAS hace parecer al PROSUR Hábitat como un programa participativo en el cual que se procuró integrar a los/as vecinos/as y a las organizaciones sociales de los datos recabados en las entrevistas surge que no se ha tenido en cuenta la opinión de ninguna de las instituciones que trabajan en el barrio ni se les ha dado a los/as vecinos/as la posibilidad de incidencia real en las decisiones que se tomaron en la ejecución del programa en el barrio.

Una de las intervenciones que ha realizado el GCBA puede verse en los frentes coloridos de las viviendas que dan a la autopista, una lavada de cara que quisiera ocultar el oscuro y descolorido camino que falta recorrer para llegar a la urbanización.

7. ALGUNAS REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

En este documento se abordó la problemática de la urbanización de las villas y asentamientos en el marco de las políticas de viviendas implementadas en la Ciudad de Buenos Aires, estudiando en particular tres casos en la Comuna 8 de la zona sur de esta ciudad: Piletones, Villa 20 y Barrio INTA-Villa 19. Se buscó realizar un análisis crítico de los programas y acciones realizadas especialmente en los últimos años, del 2008 a la actualidad. Para ello se analizaron diversas variables, entre ellas los programas de construcción de nuevas viviendas, el acceso a servicios básicos, el accionar de los organismos públicos intervinientes en la urbanización.

Si bien cada villa tiene sus propias particularidades producto de su origen e historia, se pudieron observar elementos en común entre ellos. En primer lugar condiciones deficitarias de vivienda, hacinamiento, problemas en el acceso a servicios básicos, bajo suministro de agua, problemas con la electricidad y cortes frecuentes, lo que ha devenido en situaciones fatales como son los frecuentes incendios sucedidos en las villas a raíz de las persistentes condiciones deficitarias.

Lo revisado hasta aquí muestra claramente que en un plano general, el tránsito histórico de la erradicación al reconocimiento del derecho a la ciudad de los habitantes de espacios informales, no ha dejado de ser un pasaje formal. Se advierte claramente la brecha que existe entre el reconocimiento normativo a la *“integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva”* (art. 31 Constitución de la CABA) con la efectiva implementación de políticas. En ese sentido, mientras la normativa vigente respecto a la urbanización sigue siendo flagrantemente incumplida, las pocas obras realizadas en el marco de diversos programas, no sólo son insuficientes cuantitativamente respecto al problema encarado, sino que son cualitativamente deficientes en su realización.

En cuanto a los organismos del GCBA intervinientes en la problemática del hábitat en la Ciudad, su intervención se puede caracterizar por la superposición de su presencia, el solapamiento de actividades más allá de sus competencias, desarticulación de las intervenciones que dicen llamarse integrales y fragmentación operativa en las funciones

desempeñadas por los diferentes organismos responsables. Esta caracterización es el resultado de dos procesos concomitantes: en primer lugar el reemplazo del rol centralizado del IVC en políticas de urbanización de villas y asentamientos, por una profusión de organismos, programas y dependencias, que son atravesadas por un permanente proceso de redefinición de sus roles, lo que ha ido restringiendo, licuando, y transfiriendo competencias a nuevos organismos – tales como la Corporación Buenos Aires Sur SE, la SECHI, entre otros -, pero que, finalmente, continúan teniendo intervenciones escasas e insuficientes, y lo que es peor, poco claras para los propios habitantes de las villas y asentamientos. Todo ello en un marco de descenso del presupuesto general ejecutado en materia de vivienda.

El IVC, con mínimas competencias, aún tiene a su cargo algunas actividades de construcción – generalmente resultantes de procesos de judicialización – así como propiedades sobre terrenos y competencias en la regularización dominial derivadas de su anterior centralidad. Sin embargo, puede decirse que es el gran ausente en las intervenciones revisadas en este documento.

En lo que hace a la UGIS, sus intervenciones exclusivas en la emergencia, pueden caracterizarse como deficitarias. Esto no sólo desde el punto de vista material – por el poco impacto de obras respecto a la magnitud misma de la emergencia que se plantea – sino también desde el punto de vista presupuestario -, como se pudo observar en numerosas actuaciones llevadas adelante por las Oficinas de Atención Descentralizada y el Equipo Común de Intervención Extrajurisdiccional del Ministerio Público. En este último caso, ni siquiera se cuenta con fondos para la atención de la emergencia de prioridad I, por lo que el resto de la categorización casi es innecesaria. Nuevamente, se verifica que en las intervenciones – desde su misma definición e implementación -, se dan bajo la operatoria del “caso por caso”, que quita integralidad y eficiencia a las actividades de este organismo. Por otro lado, el trabajo con cooperativas y cuadrillas de vecinos para la realización de tareas reconstructivas, de saneamiento y mantenimiento, significa en muchos casos, una distribución de recursos en los Barrios que queda atravesada por las redes políticas existentes en cada territorio – generando circuitos de afinidad.

Por su parte las obras encomendadas a la Corporación Buenos Aires Sur con la modalidad de ejecución de mandas tornan difícilmente monitoreables los eventuales avances de las mismas.

Las acciones del PROSUR hábitat han estado abocadas a las tareas de regularización dominial. Esto resulta preocupante para los/as vecinos/as dado que existe el riesgo de que la aceptación de la compra y escrituración de los terrenos en los que viven “tal y como están” implique que

el GCBA no asuma la responsabilidad de la realización de obras relativas a la urbanización que modifiquen la calidad de vida actual de los barrios. Pese a la presentación del PROSUR Hábitat como un programa participativo, en los hechos no ha tenido en cuenta la opinión de ninguna de las instituciones que trabajan en los barrios ni dio a los/as vecinos/as la posibilidad de incidencia real en las decisiones que se tomaron en la ejecución del programa.

En paralelo, la Subsecretaría de Desarrollo Inclusivo de la SECHI, con la amplitud de sus objetivos y competencias respecto a su materia específica de coordinar “políticas destinadas a la gestión social del hábitat en las villas en el marco de un Proyecto Urbano Integral”, no desarrolla su papel a la altura de dichas definiciones. Su presencia territorial - basada en los Portales Inclusivos y el desarrollo de actividades plurales y puntuales y de bajo impacto-, se diluye como presencia institucional desde el momento que, su rol de articulador fundamental de las políticas de urbanización, brilla por su ausencia. A esto, debe sumarse el hecho de que su lógica de intervención prioriza una relación con los vecinos de tipo “individual”, lo que impacta en la legitimidad y representación de las organizaciones históricas de los barrios y genera clivajes entre los vecinos. A la individualización como lógica, se suma una discursividad de tipo empresarial, cuyas denominaciones se distancian de la existente en territorio – como es el caso de las gerencias y gerentes de villas -.

En materia de regularización dominial, lo mínimo que puede afirmarse es que es un proceso que ha dado escasos resultados. Más allá de la planificación en 10 etapas que plantea el PROSUR Hábitat, en materia de regularización, se generan dos situaciones a resaltar. En primer lugar, que frente a una política de urbanización sin construcción como la que se ha descrito más arriba, la regularización no sólo es magra cuantitativamente – 84 títulos de tenencia precaria en Piletones y 3 manzanas subdivididas en Barrio INTA en 2013 sobre 11 planteadas en 2011 son números que no permiten una evaluación ni siquiera positiva de lo desarrollado – sino que puede afirmarse que tienen a invertir la lógica prevista en la legislación en materia de urbanización de villas. La propuesta de “regularizar primero y mejorar/integrar después” puede afirmarse que es, una **titularización de la precariedad**, en tanto, como señalan los propios habitantes de los barrios, la regularización se realiza – parcialmente en casi todos los casos - sobre unidades que se caracterizan por la precariedad física y la ausencia de servicios básicos - tal el caso de lo reseñado en Villa 19 – Barrio INTA -.

En lo referido a la “novedad” del paradigma de intervención que se enuncia desde el GCBA en materia de urbanización de espacios informales de hábitat, lo que puede colegirse de este documento es que, en primer lugar, se ha dado una adopción discursiva fuerte de un modelo

desarrollado en otros espacios, sin contar con la incorporación integral de los rasgos que los convirtieron en una “buena práctica” a nivel internacional. Esta adopción *in toto* se verifica, no sólo en documentos que son calcados, por ejemplo del caso Medellín, sino en las propuestas legislativas que, como el caso analizado aquí para la Comuna 8, no cuentan con un análisis local – requerimiento básico de todo proceso de replicación de un modelo – que dé cuenta de qué se puede aplicar y qué se debe adaptar. En un contexto en el que hace ya muchos años la política habitacional porteña y sus organismos intervinientes actúan de manera desarticulada y cada vez más fragmentada, hacerse de modelos que sólo son posibles con altos niveles de articulación interinstitucional, importante participación ciudadana y fuerte voluntad política para llevarlos adelante, vuelven la adopción meramente retórica. Incluso en este plano, una de las principales deficiencias de esta propuesta es su planteo de “arrancar de cero”, donde hay actores colectivos, procesos de autoconstrucción complejos y consolidados y un marco normativo que obliga al Estado, desde hace mucho años a construir viviendas dignas. Así, urbanizar sin construir viviendas se vuelve más un medio de desresponsabilización que un nuevo modelo de intervención.

En cuanto a cada barrio analizado en particular se observaron situaciones similares sobre todo lo referido a las cuestiones deficitarias de acceso a derechos, aunque cada barrio presenta sus propias particularidades y heterogeneidad en el desarrollo de sus procesos de urbanización.

En primer lugar, la Villa 20 del barrio de Villa Lugano se encuentra entre una de las más grandes de la ciudad y también de las más antiguas. Como fue mencionado el elemento más particular de esta villa lo constituye la presencia del predio conocido como “El Cementerio de autos”, foco de contaminación por haber sido utilizado por décadas como depósito de vehículos por la Policía Federal. Pero, al mismo tiempo, dicho predio aparece como el lugar “ideal” para la construcción de viviendas que permitan la urbanización del barrio, tal como enuncia la ley de urbanización N° 1770 de Villa 20. Este espacio se convirtió en una disputa entre los gobiernos de la ciudad y el nacional, primero a propósito de la propiedad del predio, luego por el vaciamiento por parte de la policía y, más recientemente, por la construcción de viviendas. Los diferentes estudios ambientales señalan que los niveles de contaminación no lo hacen apto para el uso como vivienda, pero que puede ser saneado y de esta manera recuperado. En la actualidad pesa un embargo con un monto de dinero que según indican los especialistas alcanzaría para realizar dichas obras de saneamiento. La Villa 20 se caracteriza también por ser un territorio donde el Poder Judicial ha tenido gran intervención, primero por la irregularidad en las elecciones de la Junta Vecinal, luego por el cementerio de autos. Allí se proyectaron la

construcción de viviendas por parte de la Fundación Sueños Compartidos en acuerdo con el IVC y el Gobierno Nacional las cuales nunca se iniciaron. Luego de años de intervención judicial y de demandas de uno y otro lado la ley sigue sin cumplirse.

Por su parte, la Villa 19-INTA es un caso único ya que es presentado por la gestión actual como *“Lo que antes fue la Villa 19 de la Ciudad, ahora completamente urbanizada y convertida en el Barrio INTA”*. Sin embargo analizando en profundidad se llegan rápidamente a las limitaciones y a la conclusión de la “urbanización” llevada a cabo por el PROSUR Hábitat no es más que un maquillaje, enfocado al mejoramiento de las fachadas, que no ha cambiado las condiciones críticas de vivienda y hábitat del barrio, sin realizar obras de envergadura como el recambio del tendido cloacal ni instalaciones de redes de gas natural, entre otras cuestiones necesarias. En este sentido vale la pena rescatar lo mencionado en el informe, una de las intervenciones que ha realizado el GCBA puede verse en los frentes coloridos de las viviendas que dan a la autopista, una lavada de cara que quisiera ocultar el oscuro y descolorido camino que falta recorrer para llegar a la urbanización.

Finalmente, el caso de Piletones al igual que los anteriores, muestra a las claras las limitaciones que presenta el nuevo paradigma de gestión social del hábitat al enfatizar fuertemente sus acciones en la realización de obras de equipamiento comunitario en detrimento de las obras de infraestructuras capaces de transformar estructuralmente el barrio y por ende las condiciones de vida de sus habitantes. En efecto, recién en 2012 se llamó a licitación para la ejecución de las obras de infraestructura urbana (servicios de agua, cloacas, pavimento y desagües pluviales) ante la demora de la obra de construcción del complejo habitacional y la subsiguiente relocalización de familias allí, debido a que según el GCBA el avance de dicha obra dependía de ello. Otra de las características de Piletones, al igual que la villa 20 es el de ser un territorio donde el Poder Judicial ha tenido gran intervención, primero por la irregularidad en las elecciones de la Junta Vecinal y en cuestiones vinculadas con el déficit de urbanización y demoras en la finalización de obras de construcción de vivienda. Lo paradójico del caso es que la actual gestión de gobierno responsabiliza la demora del proceso de urbanización en el barrio, a la “desconfianza” de los propios habitantes que no “ceden su espacio” para la ejecución de obras de infraestructura con la promesa de la reubicación. Por otro lado, y lo que reviste mayor preocupación es el relativo avance con el proceso de regularización dominial, relacionada fuertemente el otorgamiento de títulos de propiedad de lotes que a la fecha no cuentan con infraestructura urbana, para que cada familia individualmente desarrolle sus

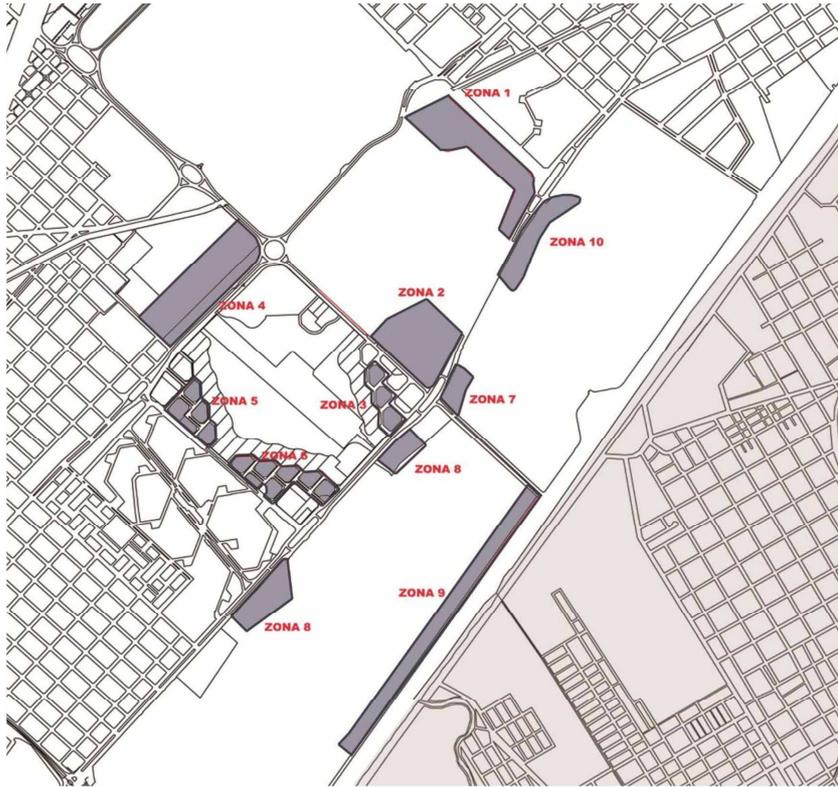
mejoras. Los especialistas en urbanización expresan que esto deviene en la entrada de suelo barato al mercado y conlleva el riesgo del posterior desplazamiento de la población existente.

Así, de lo reseñado hasta aquí cabe resaltar:

- Limitaciones en los procesos de urbanización –anunciados, prometidos y trancos, según sea el caso, pero siempre deficitarios– que generan movilizaciones de los colectivos sociales que trabajan el déficit habitacional en la ciudad en reclamo por la urbanización pendiente.
- Procesos de transformación urbanas muy diferenciales entre los espacios de villas y asentamientos y otros emprendimientos, como es el caso de los avances en el Polo Farmacéutico próximo a Villa 20 y la absoluta inmovilización de su Ley de Urbanización de Villa 20. Lo mismo podría decirse de la creación del Metrobús en la Ciudad que recién llega a la zona Sur en 2013.
- Bajo impacto a efectos prácticos de los procesos desarrollados en los barrios reseñados: como en el caso de las regularizaciones dominiales, y nulo a nivel del objetivo de urbanización.
- El Poder Judicial como arena de resolución de conflictos, frente a lo que se ha llamado en otros lugares, “fragmentación” y “desresponsabilización” como política de Estado” en materia de políticas públicas para los hábitats informales de CABA²⁰⁸. Como ejemplos de estos barrios puntuales, se encuentra judicializado el proceso de elección de autoridades de villas, la ausencia de avance en el proceso de urbanización, irregularidades en los procesos de adjudicación de viviendas; el Cementerio de autos, el Hospital de Lugano.
- Ausencia efectiva de promoción de la participación de los vecinos y del fortalecimiento de políticas de inclusión, vinculado a los procesos de urbanización. Si bien, los diversos documentos institucionales y normativas aluden a una discursividad participativa en la gestión social del hábitat, los referentes barriales denuncian el incumplimiento de la Ley N° 148 y la falta de espacios adecuados para garantizar la participación de los legítimos representantes barriales en instancias de decisión de la política pública en materia de urbanización (sobre sus viviendas, el espacio público, el equipamiento comunitario, la infraestructura, etc.). Un vector de esto es la individualización de las problemáticas como un mecanismo de gestión de la pobreza como matriz de intervención general de los programas.

²⁰⁸ AGT- CELS (2009), *Op. Cit.* y AGT- CELS (2013), *Op. Cit.*

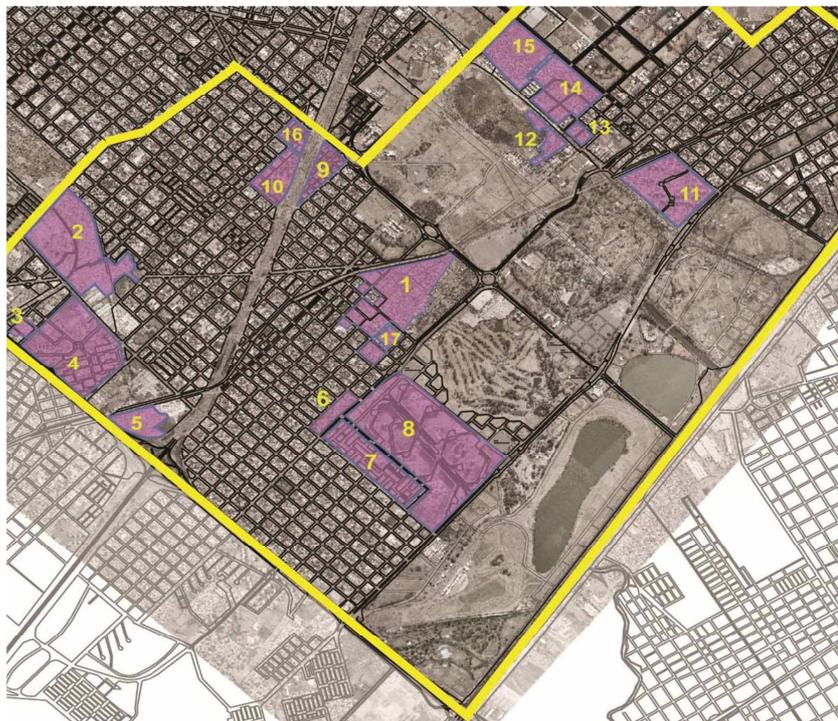
Así, finalmente, la fragmentación en el diseño e implementación de la política habitacional porteña que se encarga de los espacios informales, abre zonas para la discrecionalidad y el desarrollo de mecanismos *ad hoc* en las acciones de los actores intervinientes. Por su parte, los resultados son, como señalaban los vecinos, las muestras de una “política cosmética” de la precariedad y no un real proceso de urbanización e integración de los espacios informales que cumplimente con las normas vigentes y que sea respetuoso de los derechos humanos.



Anexo Inmuebles a Transferir a la Corporacion

Ubicacion.

Parque Ciudad.
Zona 1 y 2.
Parque de las Victorias.
Zona 3, 5 y 6.
Av. Gral. F de la Cruz,
Esq. Av. Escalada.
Zona 4.
Pqe. Roca.
Zona 7 y 10.
Autodromo.
Zona 8 y 9.



Anexo APU. (Area de Proteccion Urbana)

Asentamientos y Complejos
Habitacionales de la
COMUNA 8.

1. Villa 20
2. Villa 15
3. Villa 17
4. Barrio Piedrabuena
5. Villa 19
6. Ing. Mascias
7. Barrio Almte. Brown
8. Gral. Savio I y II
9. Cardenal Samore
10. Copello Ley N° 177
11. Conjunto Soldati
12. Villa Los Piletos
13. Villa Calacita
14. Villa 3. Barrio Fatima
15. Barrio Ramon Carrillo
16. Juan Jose Castro
17. Barrio Lugano

Limite Comuna 8



**Anexo
- Predios Para
Concesionar -**

**Parque Ciudad
Campo Golf Club Jose
Jurado
Parque Roca
Autodromo**

**Nomenclatura
Catastral.**

**Parque Ciudad.
Secc. 68 - Mza 123 -
Secc. 58 - Mza 79 -
-Afectacion Parcial**

**Campo Golf Club
Jose Jurado
Secc. 68- Mza 116B
-Afectacion Parcial**

**Parque Roca.
Secc. 70 - Mza 94B -
Secc. 58 - Mza 14F -
-Afectacion Parcial**

**Autodromo.
Secc. 84 - Mza 1B -
Secc. 70- Mza 1E -
-Afectacion Parcial**

Bibliografía

AA.VV. (2008), *Informe de Relevamiento de los problemas de salud ambiental encontrado en Villa N° 20*. Realizado en colaboración por Instituciones y Organizaciones del Villa 20, Equipo de Salud del CESAC N° 18 y Coordinación de Salud Ambiental, mimeo.

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES –AGCBA- (2008), *Informe Final de Auditoría PROYECTO N°1.06.23. Instituto de la Vivienda*. Fecha de aprobación: 12/03/08. Período Auditado 2006. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-1%2006%2023%20%20Info%20Final%20aprob%20%20CA%20%2012-3-08.pdf> Última visita 14 de diciembre 2013.

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES –AGCBA- (2009), *Informe Final de Auditoría PROYECTO N°1.08.11. Instituto de la Vivienda. Actividades Comunes al IVC*. Fecha de aprobación. Período auditado 2007. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-mioooooooooooooo.pdf> Última visita 14 de diciembre 2013.

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES -AGCBA- (2009), *Informe Final de Auditoría PROYECTO N°7.09.01. Auditoría de Juicios del Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Aprobado 10/11/2009. Período auditado 2008. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-7.09.01.pdf> Última visita 14 de diciembre 2013.

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES –AGCBA- (2010), *Informe Final de Auditoría PROYECTO N°9.09.01. Programa de Asistencia Socio Habitacional*. Fecha de aprobación 14/07/10. Período auditado: 2008. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-9.09.01%20EDITADO%20Y%20CONTROLADO%20%20INFORME%20EJECUTIVO.pdf> Última visita 14 de diciembre 2013.

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOSAIRES - AGCBA- (2013), *Informe Final de Auditoría PROYECTO N° 1.11.08. PROSUR HÁBITAT. Convenios con el IVC*. Período auditado: 2010. Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20130628_1353---Prosur---Habitat.-Convenios-con-el-IVC..pdf, Última visita, 02 de febrero de 2014.

ALCALDÍA MEDELLÍN (2011), *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/82377589/Laboratorio-Medellin-Buenas-Practicas-0511>

ANDREATTA, Verena (2004), “*Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales*”. En *Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano*. Disponible en http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/1586/1/01_Favela-Bairro.pdf

ARQUEROS MEJICA, María Soledad y CANESTRARO, María Laura (2011), "Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones". En: DI VIRGILIO; HERZER; MERLINSKY, y RODRÍGUEZ (comps.) *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Ediciones El café de las ciudades. Buenos Aires.

ASESORÍA GENERAL TUTELAR –AGT (2012), *La dimensión social de las relocalizaciones. El Fallo “Mendoza” y los Derechos de la Infancia en la Zona Sur de la CABA*. Disponible en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/DT%20N%2016-AGT.pdf>

ASESORÍA GENERAL TUTELAR -AGT – CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES –CELS (2013), *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible. Informe de actualización*

http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/infantilizacion_deficitt_habitacional.pdf

ASESORÍA GENERAL TUTELAR -AGT – CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES –CELS (2009), *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible*. Disponible en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/Documento%20AGT-CELS%20sobre%20infantilizaci%C3%B3n%20del%20d%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA – ACIJ – (2012), “Sin vivienda para los más pobres en la Ciudad de Buenos Aires. Análisis de presupuesto y políticas públicas”. Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/12/Informe-vivienda-FINAL.pdf>

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA –ACIJ- (2010), “Análisis del Proyecto de Presupuesto 2011 para el Área de Vivienda”. Mimeo.

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA -ACIJ – (2010), “A la luz de las desigualdades. Informe sobre la prestación discriminatoria del servicio de energía eléctrica en las villas de la ciudad”. Disponible <http://acij.org.ar/blog/2010/08/04/a-la-luz-de-las-desigualdades-2/>

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA -ACIJ – COHRE (2007), “El IVC Frente a las Villas de la Ciudad: Poco Derecho y mucha Discrecionalidad” disponible en http://acij.org.ar/wp-content/uploads/El_IVC_frente_a_las_villas_de_la_Ciudad.pdf

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA. (2007) Informe “Riesgo Sanitario en las villas del sur”. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

AYUNTAMIENTO DE MADRID (2006), “Pobres en ciudades pobres. Vivienda, transporte y planificación urbana”. En *I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano*. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales. Madrid. Disponible en http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/CooperacionElmigracion/Cooperacion/EspacialesInformativos/ProgramaCoopDesarrollo/RedUniversitaria/Ficheros/LIBRO_Pobres.pdf

BALBO, Marcelo, JORDÁN, Ricardo; SIMIONI, Daniela (comps.) (2003), *La ciudad inclusiva*. CEPAL. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/14237/lcg2210p.pdf>

BALDIVIEZO, Jonatan y MARANZANA, Albertina (2013), “El poder judicial en las villas de la Ciudad: vitalizando la democracia participativa”, En **BERCOVICH, Luciana y MAURINO, Gustavo (comps.)** *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Eudeba. Buenos Aires.

BERMUDEZ, Ángeles y LEVY, Esther (2012): “De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa “Argentina Trabaja”, en PAUTASSI, Laura y GAMALLO, Gustavo (directores), *¿Mas derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos.

BETTANIN, Cristina (2012), “Memorias urbanas. “Cómo llegamos y cómo vivimos” en Soldati”, en **HERZER, Hilda (comp.)** *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Café de las Ciudades. Buenos Aires.

BETTANIN, Cristina; FERME; Nicolás y OSTUNI, Fernando (2011), “La cuestión del habitar. Reflexiones sobre la dimensión autoritaria de las políticas Habitacionales: rupturas y

continuidades en las experiencias de los residentes en conjuntos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires”, En: **DI VIRGILIO; HERZER; MERLINSKY, y RODRÍGUEZ (comps.)**, *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Ediciones El café de las ciudades. Buenos Aires.

BID (2011), “Mejoramiento de barrios marginales en Rio de Janeiro. El BID detalla el impacto de la segunda etapa del programa Favela-Bairro”. Disponible en <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-03-23/proyecto-de-barrios-marginales-favela-bairro,9164.html>

BRAND, Peter (2010), “El urbanismo social” de Medellín, Colombia” en *Revista de Arquitectura*, n.º 359: 99-103; Madrid: Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Disponible en <http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/metrocables/dissemination/Brand-2010.pdf>

CANTERO, Soledad (2010): "Obra Pública de Infraestructura e Inclusión Social . Un análisis desde la gestión del Estado", en GARCIA DELGADO, Daniel (Comp): Rol del Estado y Desarrollo Productivo-Inclusivo. Ideas para el Bicentenario, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

CeSAC 18 et al, (2013), “Caídas de altura en Villa 20. Diagnóstico interinstitucional.” Centro de Salud y Acción Comunitaria Nº 18, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Asesoría General Tutelar (OAD V. Soldati-N. Pompeya), Junta Vecinal de Villa 20, Departamento de Salud Ambiental (Ministerio de Salud GCBA), Vecinos/as de Villa 20. 2013. Disponible en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/dt-caidas-de-altura.pdf>

CeSAC 24 (2009): Informe sociodemográfico y de salud del barrio Los Piletones.

CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS –CGLU- (2008), “Por un Mundo de Ciudades Inclusivas”. Disponible en <http://www.uclg-cisdp.org/es/observatorio/informes/por-un-mundo-de-ciudades-inclusivas>

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES - Órgano de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1991), “Observación General Nº 4 sobre El derecho a una vivienda adecuada” (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)

CONSTITUCIÓN DE CIUDAD DE BUENOS AIRES (1996), disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/com_social/constitucion/constitucion.pdf

Decreto Nº 2075/07 “Estructura Orgánico Funcional del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Disponible en http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/boletines/20071211.htm#xx Última visita 14 de diciembre 2013.

Decreto Nº 1548/08 “Creación Fuera de Nivel Unidad de Gestión e Intervención Social del Ministerio de Desarrollo Económico, la Coordinación General Asistencia Comunitaria”. Disponible en <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/apps/BO/front/documentos/normas/2009/01/PE-DEC-AJG-AJG-1548-8.pdf> Última visita 14 de diciembre 2013.

Decreto N° 44/11 “Veto Proyecto de Ley N° 3660”. Disponible en <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/apps/BO/front/documentos/normas/2011/02/PE-DEC-AJG-AJG-44-11.pdf> Última visita 14 de diciembre 2013.

Decreto N° 660/11 “Nueva estructura orgánico funcional del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Disponible en <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/apps/BO/front/documentos/normas/2011/12/PE-DEC-AJG-AJG-660-11.pdf> Última visita 14 de diciembre 2013.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA (2010), “*La Unidad de Gestión de Intervención Social y el mapa organizativo del gobierno de la ciudad autónoma de buenos aires en materia de vivienda*”, Disponible en <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/vivienda.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA (2009) “*Diagnóstico 3: El derecho a la vivienda: la vigencia de los derechos humanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la luz del derecho supranacional*”. Buenos Aires. Disponible en <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf>

DI FILIPPO Gustavo (2009), *Buenos Aires sin techo. Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*. Ed. Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

DI VIRGILIO, Mercedes; ARQUEROS MEJICA, Soledad; GIL y DE ANSO, Laura; PEREA, Carolina (2012), “Transformaciones en una Villa de la Ciudad. El barrio INTA”, en **HERZER, Hilda (comp.)** *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Café de las Ciudades. Buenos Aires.

DI VIRGILIO, María et. al. (2007), “Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros”. *Documentos de Trabajo nº 49*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

ECHEVERRI RESTREPO Alejandro, ORSINI, Francesco (2011), “Informalidad y Urbanismo Social en Medellín”, en *Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad*, Hermelin, Echeverri & Giraldo Editores. Fondo Editorial, Universidad Eafit. Disponible en http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/11900/1/111103_RS3_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO –EDU- (s/f), “Los proyectos urbanos integrales”.

Disponible en:

http://www.edu.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=125&Itemid=59

FERREYRA, Juan Carlos, JACQUEMIN, Valeria, POKOLENKO, Ana; TARNOSKI, Sergio (2011), “El PIAT del Municipio de Posadas como estrategia de intervención territorial para el desarrollo”. Ponencia del *IV Simposio Iberoamericano en Comercio Internacional, Desarrollo e Integración Regional- RedCidir*, Posadas, Misiones, Argentina. Disponible en http://redcidir.org/multimedia/pdf/trabajos_seleccionados/Seleccionados-IV-Simposio/Políticas-Gestión-y-Desarrollo/PIAT_Municipio_de_Posadas_Simposio.pdf

GELFMAN, Marcelo; LEDESMA, José; HAUJER, Fernando; VOLONTÉ, Pablo; ORBE, Guido y FIORENTINO, Jorge (2005), “Trauma por caída en altura”. Sociedad Argentina de Pediatría.

GIURLEO, Pablo Martín (2012), “La judicialización de las demandas villeras. Justicia, Política y Acción Colectiva en las villas de Buenos Aires”. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales – UNGS – IDES. Directora: María Cristina Cravino. Disponible en http://www.ungs.edu.ar/ms_ungs/wp-content/uploads/2013/02/PABLO-MARTIN-GIURLEO-Tesis-de-Maestria.pdf

HABITAT INTERNATIONAL COALITION -HIC (2005), *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Disponible en http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=50&Itemid=3

FIORI, Jorge, RILEY, Elisabeth, RAMÍREZ, Ronaldo (2001), “Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: el caso Favela Bairro” en *GEOFORUM*, Vol. 32, N°4, pág. 521 – 531.

JÁUREGUI, Jorge (2010), “Complexo Do Alemão”. Disponible en http://www.jauregui.arq.br/favelas_alemao.html

JÁUREGUI, Jorge (2006), “En la Argentina todavía se puede resolver el tema de las villas”. Entrevista. Disponible en http://www.jauregui.arq.br/favelas_clarin.html

JÁUREGUI, Jorge (2003), “Entrevista Café de las Ciudades”. Disponible en http://www.jauregui.arq.br/favelas_entrevista_cafe.html

Ley N° 470/00 “Creación de CORPORACION BUENOS AIRES SUR SOCIEDAD DEL ESTADO”. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley470.html> Última visita 14 de diciembre 2013.

Ley N° 1251/03 “Transformación de la Comisión Municipal de la Vivienda – Creación del IVC”. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1251.html> Última visita 14 de diciembre 2013.

Ley N° 3396/09 “Modificación del Código de Planeamiento Urbano” Disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3396.html> Última visita 14 de diciembre 2013.

Ley N° 3979/11 “Modificación de Art. 4.f y 6 de la Ley N° 1251/03”. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3979.html> Última visita 14 de diciembre 2013.

Ley N° 3660/10 “Modificase el inciso f del artículo 4° y art. 6 de la Ley 1251” Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=164965&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=1550952&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna=

MARTÍNEZ, Clarisa (2005), “Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas”. *Revista Laboratorio on line. Revista de Estudios sobre Cambio Social*, año IV, n° 16, verano. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires-Argentina. Disponible en: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/16_7.htm

MATHIVET, Charlotte (2009), “El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear ‘Otra ciudad posible’”. Disponible en <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>

MINISTERIO DE HACIENDA DE LA CABA: Cuentas de Inversiones correspondientes a los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. Disponibles en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/contaduria/contable/cuentas_inversion.php?menu_id=23068

OBSERVATORIO CIUDADES INCLUSIVAS (2011), “Medellín, Colombia: Proyecto Urbano Integral zona Nororiental”. Disponible en http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Medell%C3%ADn_2010_es_FINAL.pdf

ONU-Hábitat (2012), *Informe Global sobre Asentamientos Humanos 2009: Planificación de Ciudades Sostenibles*, Brasil. Pág. 1 También Disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=722&tmpl=component&format=raw&Itemid=538

ORBEA TRAVEZ, Hernán (2010), FADA – PUCE. Travesía 2007 -2010- Quito – Medellín. Ponencia realizada en el marco del *Congreso Ciudad Inclusiva, Aprendiendo de las Ciudades*. Hoy Medellín, Rosario, Argentina. Disponible en <http://aprendiendo.igc.org.ar/material-producido/Presentacion%20Hernan%20Orbea%20Travez.ppt>

OZSLAK, Oscar (1991), *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. CEDES – Humanitas. Buenos Aires

PEREA, Carolina y VITALE, Pablo (2011) “Localización y demandas en la Ciudad: configuraciones problemáticas y reclamos en Villa 20 y Villa 31”, en En: **DI VIRGILIO; HERZER; MERLINSKY, y RODRÍGUEZ (comps.)**, *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Ediciones El café de las ciudades. Buenos Aires.

PROSUR Hábitat (s/f). *Manual de Organización y Funciones*, Punto 1.1.2.4 mimeo

QUINCHÍA ROLDÁN, Suly María (2012), “Urbanismo social: del discurso a la espacialización del concepto. Caso Medellín – Colombia”. Ponencia presentada en la *9ª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Huellas e incertidumbres en los procesos de desarrollo territorial*. Tucumán – Argentina. Disponible en http://www.colmayor.edu.co/archivos/suly_nwtbc.pdf

ROLNIK, Raquel, (2013), “Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto”, A/68/289, 7 de agosto.

SALAS SERRANO, Julián (2006), “Sin habitabilidad básica no hay desarrollo humano posible” en **AYUNTAMIENTO DE MADRID: Pobres en ciudades pobres. Vivienda, transporte y planificación urbana. I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano**. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales. Madrid.

SPALLA María Karina y RITONDO, Cristian (2012), “Plan Maestro Comuna 8. Proyecto de Ley”. Expediente N° 3257-D-2012. Disponible en: Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo www.cedom.gov.ar. Última visita 19 de enero de 2014.

SINDICATURA GENERAL DE LA CIUDAD (2009), *Diagnóstico Especial N°8-UPE-SGCBA-2009. Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*, Sindicatura General de la Ciudad.

UNHABITAT (2012), “Reducir la brecha urbana: Ciudades inclusivas”. Disponible en http://www.unhabitat.org/documents/sowc10/sp/inclusive_cities.pdf.

VOUTTO, Mirta (2011), *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. OIT, Buenos Aires. Disponible en http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_217.pdf

Versión Taquigráfica de la exposición de MASJUAN, Ramiro Alfredo, Coordinador General del programa, PROSUR Hábitat en la reunión de Comisión de la Vivienda de la Legislatura Porteña, el 9 de Agosto 2010.

Versión Taquigráfica de la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria. Ministerio de Desarrollo Económico. 26 de octubre de 2012.

**MINISTERIO PÚBLICO
TUTELAR | CABA**

**ASESORÍA GENERAL
TUTELAR | CABA**

Alsina 1826 |C1090AAB|
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
tel (+5411) 5297-8000

www.asesoriatutelar.gob.ar

agt@jusbares.gov.ar

MPT

El **Ministerio Público Tutelar** es una institución que integra el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Su misión principal es promover la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental.

Para ello, la **Asesoría General Tutelar** se ha propuesto una intervención estrictamente vinculada al control de la política pública local a través de acciones de monitoreo, interpelación, articulación y seguimiento del debido funcionamiento de las instituciones del Estado.