



La cuestión de la radicación de villas: una mirada desde las burocracias estatales*

Fecha de recepción: 17 de julio de 2015 Fecha de aceptación: 15 de abril de 2016 Disponible en línea: 1 de junio 2016

María Soledad Arqueros Mejica

Doctoranda en Ciencias Sociales

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Universidad de Buenos Aires

soledad.arqueros@gmail.com

Resumen Este artículo indaga en las modalidades en las que el Estado se construye y se remodela a instancias de los hitos conflictivos que se producen en la política de radicación de villas. Focaliza su atención en el caso de la ciudad de Buenos Aires entre los años 2000 y 2013, período en el que Gobiernos con proyectos políticos diferentes introdujeron diversas modificaciones en las burocracias públicas, sin alcanzar los objetivos de la política. Se recurrió a una estrategia metodológica cualitativa, basada en el análisis documental y del discurso. Las reflexiones finales ponen de relieve algunas complejidades a las que está sujeta la implementación de la política de radicación.

Palabras clave radicación de villas; Estado; burocracias; políticas urbanas; Buenos Aires

* Artículo de investigación científica y tecnológica producto del trabajo de investigación "Producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la ciudad de Buenos Aires. El caso de la Villa 19-barrio INTA", realizada en el marco de una beca doctoral otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. El artículo fue escrito durante una estancia doctoral en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en el contexto de una beca otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México. La autora agradece a los dos evaluadores anónimos sus comentarios y sugerencias, que sirvieron para ampliar y enriquecer mi mirada sobre el tema que aquí se trabaja.

The Radication of Informal Settlements:

A View from the State Bureaucracies

Abstract This article explores the ways in which the State is built and reshaped in the context of the conflictive milestones that occur in the radication of villas policy. It focuses its attention on the case of the city of Buenos Aires between 2000 and 2013, a period in which governments with different political projects introduced several changes in public bureaucracies, without achieving the policy objectives. The metodological strategy is qualitative, and is based on document and discourse analysis. The final thoughts highlight some complexities connected to the implementation of the filing policy.

Keywords radication of informal settlements; state; bureaucracies; urban policies; Buenos Aires

A questão da legalização de favelas:

um olhar desde as burocracias estatais

Resumo Este artigo investiga nas modalidades nas que o Estado se constrói e remodela a instâncias dos marcos conflitantes que se produzem na política de legalização de favelas. Foca sua atenção no caso da cidade de Buenos Aires entre os anos 2000 e 2013, período em que governos com projetos políticos diferentes introduziram diversas mudanças nas burocracias públicas, sem conseguir os objetivos da política. Recorreu-se a uma estratégia metodológica qualitativa, baseada na análise documental e de discurso. As reflexões finais põem em relevo algumas complexidades a que a implementação da política de legalização é sujeita.

Palavras chave urbanização de villas; Estado; burocracias; políticas urbanas; Buenos Aires

Introducción

Las políticas públicas de regularización de villas han sido objeto de diversas investigaciones: a) algunos análisis las relacionaron con las dinámicas urbanas de la ciudad capitalista (Jaramillo, 2012; Abramo, 2012; Morales Schechinger, 2012; Fernandes y Smolka, 2004; Schteingart, 2001); b) otros concentraron su atención en la distancia entre las orientaciones normativas y las prácticas concretas desarrolladas en la implementación de la política (Maldonado, 2012; Arqueros Mejica y Canestraro, 2011; Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2010; Cravino, 2009; Vitale, 2009; Clichevsky, 2003); c) un tercer grupo se focalizó en la dimensión jurídica de la informalidad y de la regularización (Canestraro, 2013; Duhau, 2002; Alfonsín, 2001; Azuela, 1995; Bolívar, 1995), y d) algunos estudios se interesaron en las variadas articulaciones entre el Estado y los habitantes de las villas (Arqueros Mejica, 2013; Cravino, 2009; Vitale, 2009; Merklen, 2005; Auyero, 2001, Lovera, 1995; Dávolos, Jabbar y Molina, 1987) y en las formas que adoptó el ejercicio de la dominación (Pérez, 2013; Salazar, 2012; Duhau, 1998).

Este artículo busca aportar al conocimiento de la regularización de villas, a partir del estudio de las modalidades en las que el Estado se construye y se remodela a instancias de los hitos conflictivos

que se producen en la política. Con este propósito recupera el caso de la ciudad de Buenos Aires entre los años 2000 y 2013¹, período en el que Gobiernos con proyectos políticos diferentes introdujeron diversas modificaciones en las burocracias estatales, sin lograr los objetivos de la política². Se recurrió a una estrategia metodológica cualitativa, basada en el análisis documental y en el análisis del discurso y se utilizaron como fuentes documentos públicos, entrevistas y observaciones. La información obtenida de documentos públicos fue contrastada y ampliada con la proveniente de entrevistas realizadas a funcionarios estatales y a habitantes de las villas³ y con observaciones de campo.

Como señalan Oszlak y O'Donnell (1976), la materialidad del Estado⁴ no se produce de manera planificada y coherente ni es la consecuencia de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional. Se trata más bien del resultado de los conflictos estructurales que se desarrollan en la sociedad (Brown y Erie, 1984) y es por eso que su formación “generalmente describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política” (Oszlak, 2006, p. 13).

1 Se eligió profundizar sobre el caso de la ciudad de Buenos Aires, en donde las villas lograron una importante organización interna e impulsaron el proyecto de radicación. En las ciudades del interior del país el panorama es diverso; existen acciones de erradicación, como en el caso de la ciudad de Córdoba. Conocer y hacer un análisis actualizado de la diversidad de formas que asume la política de villas en el país y de la capacidad de los organismos estatales para implementarla es una materia pendiente, pero necesaria, de los estudios urbanos.

2 En este período se sucedieron tres gestiones de Gobierno: la de Aníbal Ibarra (2000-2006), la de Jorge Telerman (2006-2007) y la de Mauricio Macri (2008-2015).

3 Las entrevistas a las personas identificadas como J. Potes y L. Bolo fueron realizadas con Mercedes Di Virgilio y Tomás Guevara en el marco del nodo Buenos Aires de la red Latin American Housing Network con sede en la Universidad de Texas en Austin.

4 Entendemos al Estado en los términos de O'Donnell (2010), es decir, como una relación social y como un dispositivo burocrático.

Los intentos que hacen los Gobiernos para modificar las relaciones de poder en la sociedad y en el aparato del Estado tienen la finalidad de fortalecer sus bases sociales de apoyo e incrementar la congruencia entre su proyecto político y la organización estatal. Por un lado, esto implica actuar sobre intereses, arreglos de poder y culturas organizacionales fuertemente arraigadas, lo que provoca conflictos y resistencias que pueden alterar el resultado de la decisión gubernamental (Allison, 2000). Por otro lado, estas transformaciones involucran redefiniciones en las posibilidades de los diferentes sectores de la sociedad para el logro de sus intereses y objetivos (Acuña y Chudvnosky, 2013), que en este contexto pueden desarrollar estrategias y movilizar recursos para modificar el rumbo de la decisión gubernamental.

Como señala Oszlak (2006), la burocracia puede ser concebida como la cristalización institucional de las posiciones tomadas por el Estado (políticas públicas) frente a una cuestión incluida en la agenda estatal y a la actividad desplegada en torno a la misma. En este marco, la configuración específica que asumen las burocracias en cada período es un producto histórico de las disputas y confrontaciones sobre quién obtendrá qué, cómo y cuándo (Oszlak, 2006).

El estudio de las modalidades en que las burocracias se construyen y se remodelan remite a los temas del conflicto, de la política y de la distribución del poder, para aportar al conocimiento de las complejas relaciones entre el Estado y la sociedad. A partir de esta perspectiva, este trabajo define tres ejes de análisis: una línea de interés es la problematización de la cuestión de la

radicación de villas, entendida la cuestión como los “asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados” (Oszlak y O’Donnell, 1976, p. 12). En línea con Tamayo Saez (1997), podemos argumentar que esto permite iluminar los intereses y valores en los que se sostienen las definiciones estatales sobre la radicación y poner de relieve su carácter eminentemente político.

Un segundo foco de interés son las estrategias y los instrumentos de política pública que utilizó el Estado entre los años 2000 y 2013, es decir, los cursos de acción que desplegó para alcanzar los objetivos de la política de regularización (Acuña y Chudvnosky, 2013) y las técnicas y los recursos (Vedung, 1998) para implementarlos.

El tercer eje de análisis son las capacidades estatales, entendidas como la aptitud que tienen las burocracias públicas para lograr los propósitos que les fueron asignados interna o externamente (Bertranou, 2013). De acuerdo con la distinción hecha por Alonso (2007), este análisis recupera la dimensión técnico-administrativa y la dimensión política. La primera alude a la construcción y al desarrollo de las instituciones, asumidas como reglas formales e informales que inciden en las formas de interacción entre los actores⁵. La institucionalidad pública, sin embargo, no es producto de un proceso racional, sino de dinámicas políticas y de relaciones de poder entre los actores involucrados en el proceso de la política. Esto hace necesario incorporar el análisis de la dimensión relacional, y evidenciar las lógicas de acción de los participantes en el proceso de la política de radicación, las relaciones de poder que se configuraron y las formas que tomaron las relaciones entre el Estado y la sociedad⁶.

5 A los fines operativos de este trabajo, se recuperaron los componentes sugeridos por Alonso (2007), Oszlak y Orellana (2002) y Tobelem (1992). En la dimensión técnico-administrativa se observan las brechas: a) político-institucionales; b) en las relaciones interinstitucionales; c) vinculadas a la función pública; d) en la organización interna del aparato estatal, y e) en las habilidades y los conocimientos de la burocracia estatal.

6 Como sostiene Alonso (2007), esta dimensión plantea un problema de operacionalización, motivo por el cual sus categorías deben ser asumidas, antes que nada, por su valor heurístico. En la dimensión política, el autor distingue los siguientes tipos de recursos: a) estructural-económicos; b) organizacionales; c) político-institucionales, y d) información.

Los primeros tres apartados de este artículo se focalizan en el surgimiento de la cuestión de la radicación de villas y en las maneras como fue problematizada en el período 1984-2000 y en la variedad de posiciones que asumió el Estado. Cada Gobierno hizo su propia caracterización e, incluso, en un mismo período, los organismos estatales asumieron posiciones diversas. En este sentido, de acuerdo con Oszlak y O'Donnell (1976), la posición del Estado frente a las villas no fue unívoca, homogénea ni permanente y, mediante sus definiciones, se insertó como un actor en el proceso social tejido en torno a la cuestión de la radicación.

La segunda parte del artículo abarca el período comprendido entre los años 2001 y 2013 y focaliza la atención en los organismos estatales involucrados en la implementación de la política de villas. El análisis vincula los cambios operados en dichas agencias con los posicionamientos de las gestiones de Gobierno y con los conflictos que se fueron generando entre el Estado y las organizaciones de los barrios. Como señala Alonso (2007), “la construcción institucional debe ser entendida, más que como campo de acción alternativo, como parte inherente, distinguible sólo analíticamente de un proceso político multidimensional” (p. 22). La periodización empleada responde a los cambios de estrategia en la política de radicación; se observa en qué medida y de qué manera las agencias estatales se adecuaron o no a los objetivos de la política.

Los apartados cuarto y quinto se concentran en el período 2000-2007, en el que se modificaron las estrategias y los instrumentos de la política de regularización. Sin embargo, la profunda crisis económica que atravesó el país en los primeros años de la década y la combinación de recursos

(humanos, materiales y tecnológicos) en el aparato del Estado dificultaron el cumplimiento de las metas y los objetivos de la política. En términos de Oszlak (2006), podemos afirmar que esto se tradujo en inconsistencias entre la función de objetivos de la política y la función de producción de los organismos estatales.

Los apartados sexto y séptimo abarcan el período 2008-2013, en el que se modificó la estrategia de intervención en las villas, lo que implicó una profunda reestructuración burocrática y una reasignación de los recursos de la política. Se redistribuyeron las funciones y los recursos del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) en una diversidad de agencias. Esto afectó negativamente las capacidades estatales y tuvo efectos en el poder infraestructural del Estado (Mann, 1997), lo que provocó una situación de conflicto dentro y fuera del aparato estatal.

En el último apartado se presentan algunas reflexiones finales que enfatizan el peso que tienen las dinámicas internas del Estado en el derrotero de la política de radicación.

El origen de la cuestión de la radicación de villas

Las villas constituyen una de las modalidades por medio de las cuales los sectores de menores recursos de la población buscan resolver su necesidad de vivienda. Su formación tuvo lugar con las ocupaciones no organizadas de suelo vacante, en las que la transgresión al régimen de propiedad privada y a la operatoria de mercado constituyó la única posibilidad efectiva para habitar en la ciudad⁷. Las condiciones de hábitat de estos barrios son deficitarias y afectan la vida

7 En la ciudad de Buenos Aires, el mercado y la propiedad privada son los modos hegemónicos de acceso y apropiación del suelo urbano. Las restricciones en el acceso al crédito, la rigidez para acceder a una vivienda en alquiler y el desfase entre los precios y los ingresos obligan a sectores de la población a resolver su necesidad de vivienda por medio de otras modalidades.

cotidiana de sus habitantes y el ejercicio de buena parte de sus derechos⁸.

La cuestión de la radicación se originó en la década de 1970, en el contexto de implementación de las políticas de erradicación. Fue impulsada sobre todo por el Movimiento Villero Peronista y las comisiones vecinales de villas⁹, que la definieron como el mejoramiento del hábitat de los barrios y la transferencia de la propiedad de los terrenos a sus ocupantes, mediante procesos que involucraban la participación activa de la población en su diseño e implementación (*El Descamisado*, 1974).

Esta postura fue resistida por el Gobierno nacional, también de signo peronista, que se mantuvo en la línea de la erradicación. Las erradicaciones se enmarcaron en el Plan Alborada, implementado por el Ministerio de Bienestar Social bajo la conducción de López Rega e implicaron la relocalización de los villeros en conjuntos de vivienda social construidos por el sector privado con financiamiento estatal. La participación de la población en esos procesos fue rechazada¹⁰.

La última dictadura militar (1976-1983) buscó poner fin a esta disputa. Su posición era: “El tema de las villas no se limita a un problema de vivienda: implica una falta de asimilación de las pautas de vida ciudadana” (Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires [MCBA], 1980, p. 8), y que el acceso a la vivienda debía resolverse por medio del mercado y en el marco del régimen

de propiedad. La política de erradicación fue ejecutada por la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), que expulsó coercitivamente de la ciudad a un 89,62 % de la población villera, destruyó los barrios y desbarató las capacidades organizativas de sus habitantes.

Definiciones en disputa: la radicación en los primeros años del período constitucional (1984-1995)

La radicación fue reconocida como un derecho apenas iniciado el actual período constitucional (Ordenanza 39.753/1984). La propuesta fue impulsada por concejales del partido gobernante (el radicalismo), que la concebían como una “reparación histórica” a los “atropellos” y a la “violación sistemática de la dignidad” de los villeros en las erradicaciones (versión taquigráfica de la sesión del 31 de enero 1984). En este marco, se creó el Programa de radicación y solución integral de villas de emergencia y núcleos habitacionales transitorios, con el fin de reemplazar las villas por conjuntos de vivienda social construidos por el sector privado con financiamiento estatal.

El Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC) reclamó durante todo el período la reurbanización de los barrios con respeto por la trama construida y su participación en el

8 Estos barrios se caracterizan por el hacinamiento de viviendas y por la irregularidad del tejido urbano; los servicios públicos son deficitarios tanto en extensión como en capacidad de abastecimiento; la estructura de “pasillos” característica de estos barrios y las calles de tierra dificultan la circulación interna. Las viviendas suelen presentar algún tipo de precariedad constructiva (humedades, tendido eléctrico “a la vista” y al paso, entre otras) y, en general, albergan una cantidad de habitantes excesiva en relación con su tamaño (hacinamiento).

9 El Movimiento Villero Peronista (MVP) fue la organización villera de la Juventud peronista. Las comisiones vecinales de las villas coordinaron acciones con el MVP, pero no necesariamente integraron su estructura orgánica.

10 En el período de Cámpora se había creado en la Comisión Municipal de la Vivienda la Oficina Villera y mesas de trabajo, en donde confluían empleados del organismo y habitantes de las villas. En 1973, el MBS propuso intervenir la Villa 31 por medio del Plan Alborada, lo que provocó una fuerte discusión entre el Gobierno y el MVP. En este marco, un referente villero señalaba: “Lo que sí nos interesa es que la política de villas se dicte con nosotros y la CMV está ejecutando esa política, porque exige la participación de los villeros y entendemos que es antieconómico montar otra cosa”, a lo que un funcionario del MBS respondió, “Acá, es el gobierno nacional el que dicta la política, a través de sus institutos [...]” (*El Descamisado*, 1973, p. 16). En febrero de 1974, los sectores ligados a la conducción del MBS sacaban una nota en su diario *El Caudillo* (1974, p. 8), para descalificar a los funcionarios de la CMV y sus acciones y anunciar el reemplazo del directorio y de buena parte del personal.

diseño e implementación de los procesos de radicación¹¹. En 1989, durante la intendencia del peronista Carlos Grosso (1989-1992), esta organización y el municipio firmaron un convenio en el que se comprometían a actuar de manera conjunta en la política en el marco de una mesa de concertación (Reynals y Lighezzolo, 1990).

La política de villas comenzó a desarrollarse con el enfoque de “regularización”. El Gobierno nacional, conducido por el peronista Carlos Menem (1989-1999), argumentaba que la seguridad en la tenencia de la tierra motivaría a los villeros a hacer mejoras en las condiciones de hábitat y permitió su transferencia a los habitantes de los barrios, “comprendiendo las mejoras existentes a la fecha”¹² (Poder Ejecutivo, 1990). El Ejecutivo municipal también priorizó la regularización dominial, con el argumento de que permitiría superar la discusión sobre la legalidad de la ocupación.

Estos enfoques se matizaron en la Ordenanza 44.873/91, que luego de pasar por varias instancias de negociación en el Concejo Deliberante, condicionó la regularización dominial a la urbana. Las villas quedaron afectadas al distrito U31, que fue incluido al Código de Planeamiento de la ciudad y reguló las formas y los procedimientos de los procesos de regularización¹³.

La implementación del Programa de radicación de villas y núcleos habitacionales transitorios

(Concejo Deliberante, 1991) quedó a cargo de la Secretaría de Planeamiento de la ciudad, que era el ámbito de funcionamiento de la mesa de concertación. Sin embargo, algunas de las medidas del municipio produjeron fuertes discusiones en el MVBC, lo que provocó su debilitamiento y posterior desintegración.

Las intendencias de Bouer (1992-1994) y de Domínguez (1994-1996) tuvieron una actitud hostil hacia las villas. Los procesos de radicación se demoraron y se ejecutaron algunos desalojos violentos (Vitale, 2009).

La cuestión de las villas en el proceso de autonomización de la ciudad

El proceso de autonomización de la ciudad de Buenos Aires¹⁴ configuró un escenario propicio para sentar bases en los marcos jurídico-normativos e institucionales que permitieran reorientar la política habitacional. En las definiciones de la política de villas, la discusión giró en torno a las formas y los alcances de la participación de los habitantes en los procesos de radicación.

Las organizaciones villeras y el poder Legislativo la definieron como un proceso de reurbanización y de regularización dominial, con énfasis en el componente participativo de las operadoras. Esta es la orientación del capítulo de Hábitat de la Constitución de la ciudad autónoma de

11 El MVBC fue una organización federativa de villas, identificada como continuadora histórica de las organizaciones villeras y de sus luchas. Tuvo como principal objetivo la radicación de las villas de la ciudad, que definía como un proceso conducido por las organizaciones villeras con el apoyo del Estado, orientado a la reurbanización de los barrios y a la transferencia de la propiedad. A diferencia del MVP, no lo enmarcó en un proyecto político más amplio.

12 La regularización dominial de las villas era impulsada por los organismos internacionales de crédito, como recuperación de la propuesta del neoliberal De Soto (1987) para dar respuesta a la informalidad. Este autor sostiene que la acción estatal debe orientarse a la transferencia de la propiedad, desligada de toda responsabilidad en el mejoramiento de las condiciones de hábitat y limitada a favorecer el funcionamiento del mercado y a controlar el cumplimiento de la ley.

13 El distrito flexibiliza algunas de las disposiciones del Código y respeta ciertos estándares físicos, con el fin de generar un marco propicio para la ejecución de intervenciones orientadas al mejoramiento del hábitat. Avanza en definiciones sobre el tamaño de los lotes, fija criterios para las trazas y superficies destinadas a la vía pública, regula usos del suelo, establece los requisitos y procedimientos para la ejecución de la operadora de compraventa de los terrenos y dispone que cada barrio cuente con un proyecto propio de regularización, aprobado por el Concejo Deliberante (Di Virgilio *et al.*, 2010).

14 En la reforma constitucional de 1994 se estableció que la ciudad de Buenos Aires tendría un régimen autónomo de gobierno con facultades propias de legislación y jurisdicción.

Buenos Aires (Artículo 31) y de la Ley 148/1998, que define los marcos y procedimientos para democratizar los procesos de radicación. Con este objetivo, la Ley creó la Comisión Coordinadora de Villas¹⁵ (CCP), le asignó la responsabilidad de diseñar un plan de urbanización y estableció la planificación participativa del presupuesto destinado a la radicación.

Aunque en el debate parlamentario se citó la conformidad del poder Ejecutivo con la Ley 148, sus intervenciones no se ajustaron a la norma con plenitud. La CCP nunca llegó a asumir la totalidad de las responsabilidades que se le habían asignado y pronto se transformó en un espacio obsoleto. La planificación participativa del presupuesto se implementó por pequeños montos en un lapso reducido (Cravino, 2006).

La redefinición planteada por el poder Legislativo sobre la cuestión de la radicación necesitaba de un cambio en la estrategia y en los instrumentos de intervención y si bien estos procesos se reactivaron, continuaron desarrollándose por medio del viejo Programa de Radicación, lo que provocó inercias en la implementación de la política.

Movimientos e inercias: los primeros años de la década de 2000

Los instrumentos de intervención de la política comenzaron a modificarse en el año 2001, con la creación por parte del jefe de Gobierno Aníbal Ibarra (2000-2006) del Programa de radicación, integración y transformación de villas y núcleos habitacionales transitorios (PRIT). Su decreto de creación trasluce cierta voluntad de

incluir a los villeros en los procesos de toma de decisión, al señalar: “Que es de vital importancia la participación de los vecinos en la definición de las estrategias generales y metodologías particulares para garantizar la calidad del programa” (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001). Con este propósito creó la Unidad Ejecutora, conformada por representantes de diversas entidades estatales y de las villas.

La crisis social y económica que caracterizó los primeros años de la década de 2000 obstaculizó la implementación del programa —que estuvo paralizado hasta el año 2003— y favoreció la ampliación y ejecución de políticas focalizadas de corte asistencial, que permitieron generar respuestas rápidas, aunque parciales, y contener posibles estallidos sociales. En línea con Smulovitz (2013) podemos decir que las condiciones políticas, sociales y económicas que vivía el país afectaron la implantación del programa y contribuyeron a la redefinición y reorientación de la acción estatal en las villas.

A partir del año 2003 comenzaron a producirse algunos cambios. Por un lado, se creó el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), que constituyó el organismo de aplicación de la política habitacional. EL PRIT quedó en su órbita y sus recursos presupuestarios se incrementaron significativamente (Cuadro 1) y se convirtió la operatoria de mayor jerarquía del organismo.

Sin embargo, el pasaje de la CMV al IVC no involucró modificaciones en los procesos tecnológicos y se afectó la función de producción del organismo¹⁶. La radicación quedó a cargo de la Gerencia Técnica, de la Gerencia de radicación, integración y transformación de villas y

15 La CCP debía estar integrada por representantes del poder Ejecutivo y del Legislativo de la ciudad, de las villas y NHT, de la Federación de Villas y Barrios Carenciados (Fedevi) y del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC).

16 Se entiende el concepto de función de producción en los términos de Osziak (2006), que señala: “[...] el aparato estatal puede concebirse como un sistema de producción que combina sus recursos mediante formas y proporciones variadas, definiendo de esta forma una determinada ‘función de producción’ destinada a lograr una particular ‘función de objetivos’ (p. 26).

de la Unidad Ejecutora del PRIT (Figura 1). No se establecieron procedimientos específicos para su implementación ni se capacitó al personal al ingresar al programa. Esto provocó una superposición de tareas y responsabilidades, afectó la planificación de los procesos de radicación, generó poca transparencia en el sistema de contrataciones y desfases respecto al régimen legal, incidió negativamente en el registro y control de las obras y favoreció la subejecución del presupuesto del programa (Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires [AG-CBA], 2004a; 2004b).

La toma en 2006 de un conjunto de viviendas construido por el IVC activó la discusión sobre las formas y los procedimientos de intervención del organismo y cristalizó la necesidad de avanzar en una reforma interna para convertirlo, en palabras del exjefe de Gobierno Jorge Telerman

(2006-2007), en un “espacio transparente, eficaz y con recursos” (Página 12, 2006).

Continuidades: el PRIT luego de la reestructuración del IVC

La reestructuración del IVC involucró el reagrupamiento de algunas de sus áreas, pero las Subgerencias se mantuvieron y definieron las misiones y funciones de las Gerencias que las contenían. La radicación de villas quedó en la órbita de las Subgerencias de Asistencia Comunitaria y de Desarrollo Urbano, que formaban parte de la Gerencia de Reintegración Urbana y Social (Figura 1). A su vez, se mantuvieron las tareas de la Gerencia Técnica, que intervenía en los procesos de radicación en el marco de un préstamo del BID (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006).

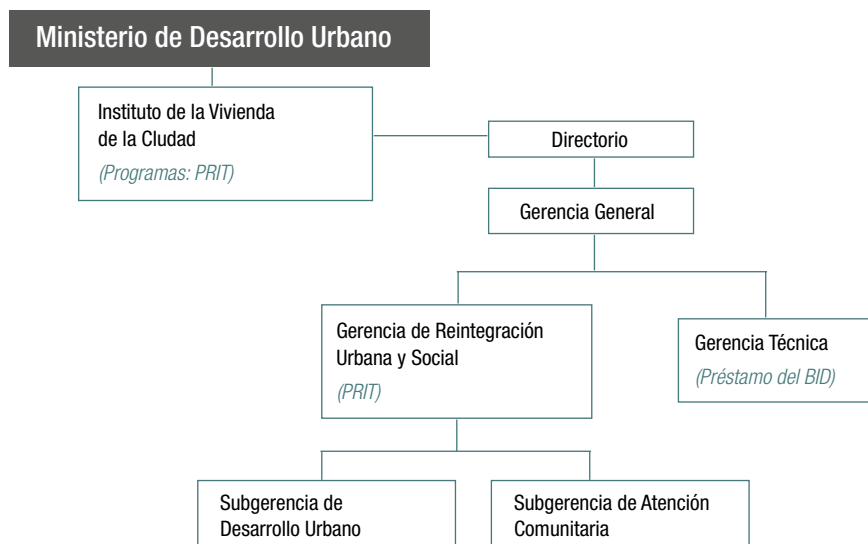
Cuadro 1.
Presupuesto de los programas habitacionales de villas (2003-2014)

Programa	2013		2012		2011		2010	
	Vigente	%Dev.	Vigente	%Dev.	Vigente	%Dev.	Vigente	%Dev.
Instituto de la Vivienda (IVC)								
PRIT	2.874.173	24,2	4.435.324,00	25,1	26.226.477,00	30,8	38.681.749	
Corporación Buenos Aires Sur S.E (CBAS)								
PROSUR Hábitat	45.000.000	**	No disponible*		60.000.000	**	54.050.000	**
Unidad de Gestión e Intervención Social - UGIS								
Intervención social en villas de emergencia y NHTs	205.694.391***	98,1	167.918.601,00	97,6	76.168.287,00	96,9	73.681.098	88,2
Mantenimiento, Reparación y Limpieza			24.998.720,00	99,6				
Secretaría de Hábitat e Inclusión Social - SECHI								
Act. Comunes a los programas 19, 20 y 30	32.966.132	96,8	12.415.673,00	94,4				
Hábitat	28.628.282	97,0	13.022.186,00	98,8				
Inclusión social	8.660.441	99,8	10.813.714,00	97,2				
Mejoramiento de villas	37.044.090	96,6	22.568.551,00	99,5				

Fuente: elaboración propia con base en Rodríguez, Di Virgilio, Arqueros, Rodríguez y Zapata (2015)

Nota: El cuadro es indicativo, ya que los valores están consignados en números absolutos, sin ajustar por el índice de inflación. Según el INDEC, este índice osciló durante todo el período en torno al 3%, pero organismos privados y el Congreso de la Nación lo ubicaron en torno al 21% anual. De esta manera, el valor real del presupuesto asignado a los programas de villas se redujo significativamente.

Figura 1.
Organismos estatales del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires afectados por la implementación de la política de villas y su estructura orgánica (2007)



Fuente: elaboración propia con base en leyes y decretos del Gobierno de la ciudad
Nota: solo se incluyeron las áreas que están directamente involucradas en la implementación de los programas de villas.

2009		2008		2007		2006		2005		2004		2003	
Vigente	%Dev.	Vigente	%Dev.	Vigente	%Dev.	Vigente	%Dev.	Vigente	%Dev.	Vigente	%Dev.	Vigente	%Dev.
46.590.539	84,2	59.226.743	95,7	130.959.962	92,1	133.904.096	81,7	144.828.386	59,4	1.172.528	99,6	965.455	100
55.900.000	**	26.500.000	**										
59.617.127,00	96,6	40.301.780,00	64,4										

* El presupuesto específico del PROSUR no se encuentra registrado en la cuenta de inversión correspondiente.
** De acuerdo con lo consignado en las cuentas de inversión el porcentaje devengado del PROSUR Hábitat fue del 100% en todos los años, pero como se señala en AGBA (2013), el registro de gastos del organismo no permite conocer el gasto real del programa.
*** En la cuenta de inversión del año 2013, el presupuesto y el gasto está agregado, de manera que no se puede diferenciar entre los diferentes programas.

Esto implicó continuidades en los arreglos institucionales y en la estructura burocrática de las áreas afectadas por la política de villas, de modo que no incidió en las capacidades que el proceso de reforma buscaba mejorar¹⁷.

Por un lado, el personal jerárquico llevaba entre veinte y veinticinco años desarrollando funciones en las villas, de manera que tenía una larga experiencia, pero también cierta rigidez para modificar sus formas de intervención y producir cierta inercia en el modelo de producción¹⁸. El organismo, que tradicionalmente se había reservado las definiciones sobre los proyectos de radicación, continuó obstaculizando la participación de la población en el proceso de toma de decisiones. Además, existían inconsistencias en la distribución de funciones, ya que el IVC era al mismo tiempo el interlocutor de las demandas de las villas y el encargado de regular su organización político institucional.

Por otro lado, tampoco se introdujeron modificaciones en los procesos organizacionales, en el modelo de toma de decisiones, en los arreglos y las estructuras de coordinación, en los sistemas de información y control y en la infraestructura y el equipamiento de la organización. Las áreas continuaron definiendo sus líneas de acción en soledad, sin lograr articulaciones entre ellas ni con otras dependencias estatales (Escribanía, Catastro y empresas prestadoras de servicios públicos,

entre otras). Los registros de la cantidad de personas por operatoria eran poco claros y el sistema de adjudicación de obras era poco transparente. Existían dificultades en la planificación y en la asignación de los recursos financieros. Las instalaciones físicas eran deficientes para el manejo de expedientes y archivos, lo que generaba dispersión y desorden en el manejo de la información.

Redefiniciones de la cuestión de la radicación y cambio de estrategia (2008-2013)

Durante la gestión del jefe de Gobierno Mauricio Macri (2007-2015), el Ejecutivo local definió la cuestión de la radicación como un problema de desarrollo económico y social y otorgó un lugar central a la relación de la población con el régimen de propiedad. Rechazó con firmeza la participación de la población en los procesos de toma de decisiones¹⁹.

Las organizaciones y los movimientos independientes de villas sostienen, en cambio, que la radicación excede la relación con la propiedad y destacaron el peso de la reurbanización y de la participación amplia y autónoma para avanzar de manera integral en esos procesos. Este enfoque fue ignorado por las autoridades locales, los cuales mantuvieron una actitud hostil con los sectores críticos a su gestión²⁰.

17 Como señala Bertranou (2014), este componente de la capacidad estatal "Se trata posiblemente del factor primordial que puede ser abordado desde reformas institucionales. Involucra las reglas del juego que definen los actores que ejercen el poder político del Estado, sus competencias y funciones, así como las relaciones que deben establecer entre sí" (p. 29).

18 Esto fue señalado por un funcionario: "Entonces, siempre decimos esto: las gestiones pasan y siempre nos quedamos nosotros, que somos el personal de planta. Es decir: lo poco, lo poco y bueno que se puede haber hecho, se hizo desde acá adentro" (J. Pérez, comunicación personal, 8 de mayo de 2011).

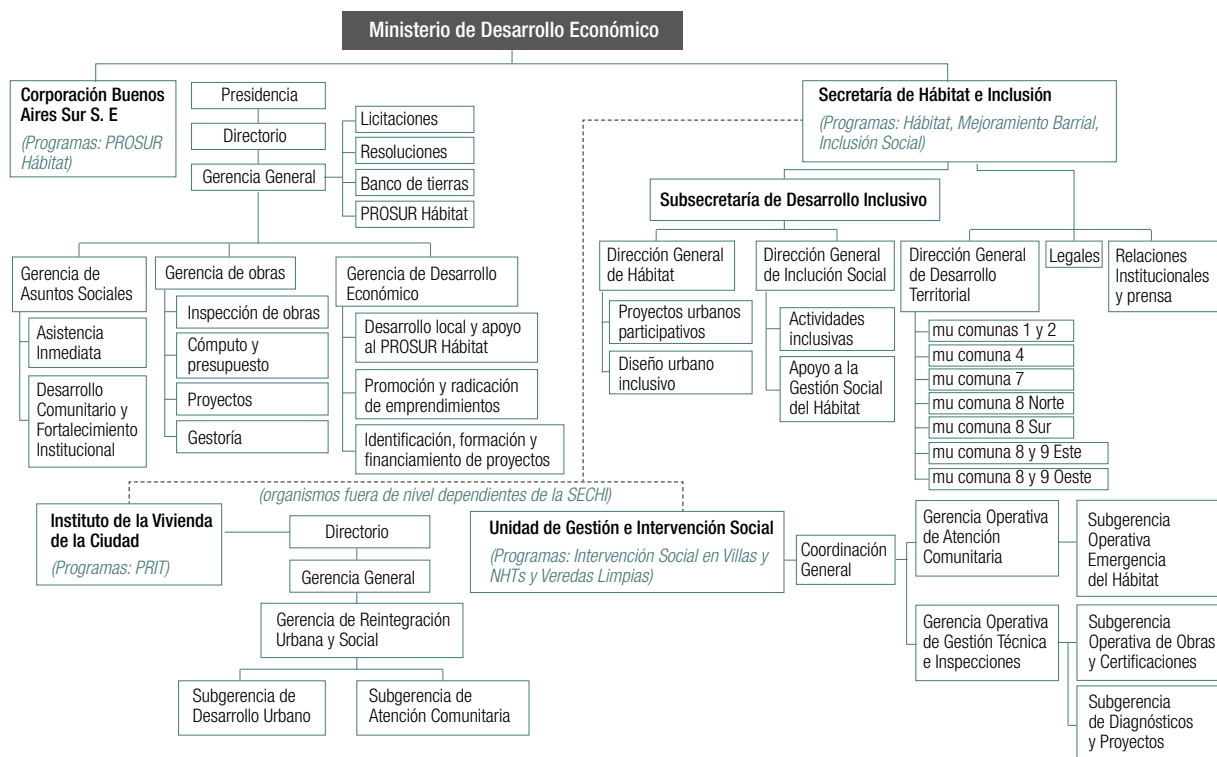
19 Por ejemplo, el poder Ejecutivo local se negó a aceptar el dictamen de la ley de urbanización de la Villa 31-31 bis (3343/2009) elaborado por la "Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la urbanización de la villa 31-31 bis", como lo determinaba la norma. En cambio, propuso la elaboración de un dictamen propio sin participación del resto de los actores involucrados en el proceso.

20 En 2014, la Corriente Villera Independiente —una organización federativa de villas conformada en 2012— realizó 54 días de acampe acompañado de huelga de hambre en el obelisco de la ciudad, para reclamar la reorientación de la política de radicación. El Gobierno local se negó a recibir a los villeros y calificó el reclamo de "extorsivo" (*Página 12*, 27 de mayo de 2014). El conflicto alcanzó una magnitud tan grande que la cadena internacional de noticias Al Jazeera hizo un programa especial sobre el tema, *A Tale of Two Cities*, emitido el 14 de mayo y puede verse en <http://stream.aljazeera.com/story/201405191545-0023742>

La construcción del problema realizada por el Gobierno condujo a un cambio de estrategia en materia de radicación, en cuyo marco se impulsaron transformaciones en la estructura orgánica estatal y se reasignaron los recursos de la política. Esto involucró el recorte administrativo y financiero del IVC y la dispersión de sus funciones en una diversidad de agencias estatales. En la actualidad, existen cuatro organismos, de diferente jerarquía y grado de autonomía, que intervienen en las villas: el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) y la Secretaría de Hábitat e Inclusión (Sechi). Todos ellos fueron afectados a la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico (Figura 2).

Las intervenciones se fragmentaron en siete programas. Las acciones orientadas a la radicación se desarrollan en el marco del Programa de radicación e integración de villas y núcleos habitacionales transitorios (PRIT) —que continúa en la órbita del IVC— y del Programa de ordenamiento y regularización del suelo (Prosur Hábitat), implementado por la CBAS. La atención de situaciones de emergencia se efectúa por medio del Programa de intervención social en villas de emergencia y NHT, y la recolección de residuos en el marco del programa Veredas limpias, ambos bajo la jurisdicción de la UGIS. La Sechi implementa los programas Hábitat, inclusión social y mejoramiento de villas, que permiten desarrollar algunas acciones puntuales en los barrios (Rodríguez *et al.*, 2015).

Figura 2. Organismos estatales del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires afectados por la implementación de la política de villas y sus estructuras orgánicas (2013)



Fuente: elaboración propia con base en leyes y decretos del Gobierno de la ciudad
Nota: en los casos de la CBAS y del IVC, solo se incluyeron las áreas que están directamente involucradas en la implementación de los programas de villas.

También se produjeron modificaciones en las asignaciones presupuestarias, que priorizaron la atención de las “situaciones de emergencia” y desalentaron las intervenciones de radicación definitiva. El presupuesto del programa Intervención social en villas de emergencia y NHT tuvo un incremento notable, mientras el del PRIT se redujo significativamente y el del Prosur Hábitat se mantuvo estable en el aspecto nominal, pero se devaluó en números reales. En el año 2013, el presupuesto para la atención de las “situaciones de emergencia” era más del triple del destinado a la radicación²¹ (Cuadro 1).

Como se verá en los próximos apartados, estas transformaciones tuvieron efectos negativos en las capacidades estatales para alcanzar los objetivos de la política. Generaron conflictos y vacíos normativos, lo que afectó su marco legal. Además, la multiplicación y la constante reestructuración de las burocracias provocaron poca claridad en las funciones sustantivas de cada organismo. Las entidades estatales rara vez lograron coordinar sus acciones, lo que se tradujo en superposiciones, vacíos e informalidades. Esto se agravó por el fuerte malestar que provocó en el IVC la transferencia de sus competencias sustantivas, administrativas y operativas a otros organismos con los que mantuvo una relación de conflicto. Como señala Allison (2000), las burocracias tienen intereses propios y entre ellas se desarrollan conflictos que inciden en las políticas públicas.

El Instituto de la Vivienda

El IVC sufrió un notable recorte en sus recursos administrativos y financieros: sus misiones y funciones pasaron a la órbita de la UGIS y de la CBAS. Esto propició una situación de conflicto

con las disposiciones de la Ley 1251/03 (ver página 7), su personal fue transferido a otros organismos, exceptuando el personal jerárquico, que resistió la medida y los recursos presupuestarios del PRIT se redujeron, al pasar de 130 millones en el año 2007 a menos de 3 millones en el año 2013 (Cuadro 1). Estas acciones afectaron la ya débil capacidad del organismo, que tuvo una participación limitada en la implementación de la política de villas: “[...] nosotros estamos interviniendo en forma muy puntual y en situaciones particulares [...], pero no es una participación continua” (J. Pérez, comunicación personal, 8 de mayo de 2011).

La Corporación Buenos Aires Sur

La CBAS es una sociedad del Estado creada en el año 2000, con el objeto de impulsar acciones de desarrollo en la zona sur de la ciudad (Ley 470). Desde el año 2008 está encargada de la implementación del Programa de Ordenamiento y regularización del suelo urbano (Prosur Hábitat). Este organismo, que carece de legitimación legal para intervenir en la radicación de villas, recibió dicha atribución mediante un convenio firmado entre la CBAS, el IVC y el Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), al que cada año se le hace una adenda que especifica las obras proyectadas y su respectivo presupuesto.

Esto dejó a la gestión de las obras y al presupuesto sujetos a un complejo circuito burocrático que derivó en superposiciones y desfases y dificultó la implementación del programa. En el año 2009 se creó la Coordinación General Operativa del Prosur Hábitat en la órbita del MDE, con el fin de que actuara como nexo entre los organismos involucrados en la política de villas, mediara entre estos organismos y coordinara la transferencia

21 En Rodríguez *et al.* (2015) puede encontrarse un análisis detallado de las transformaciones institucionales producidas en este período, que abarca el conjunto de la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires.

y ejecución de los fondos. El área fue suprimida en 2012 con motivo de la creación de la Sechi (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012a).

En 2013, la Auditoría General de la Ciudad publicó el único informe que elaboró sobre el programa, en donde señaló: a) el sistema de convenios, mandas y adendas en los que se sustenta es poco transparente; b) las obras proyectadas son incoherentes con los objetivos del programa, sufren demoras como resultado de la falta de previsión, los proyectos están incompletos y tanto los llamados a licitación como las certificaciones presentan irregularidades, y c) existen limitaciones para hacer actualizaciones presupuestarias, desfases entre los inicios de obras y la aprobación y autorización de fondos para realizarlas, baja ejecución del presupuesto total contemplado para el programa e irregularidades en las rendiciones.

La Unidad de Gestión e Intervención Social

La UGIS quedó formalmente constituida en diciembre de 2008 (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008). Se trata de un organismo que recibió las misiones y funciones de la Subgerencia de Atención Comunitaria del IVC, lo que provocó superposiciones y situaciones de conflicto con la Ley 1251/03 (ver página 7) y también experimentó cambios en sus misiones y funciones (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011), en sus programas (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012b) y en su estructura orgánica (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013).

En la actualidad, implementa el Programa de intervención social en villas y NHT y el programa Veredas Limpias. El primero está orientado a la distribución de agua potable, el destape de cloacas y de pozos ciegos, la atención ante cortes de luz, etc., es decir, a la atención de situaciones

derivadas de las características estructurales del hábitat, caracterizadas como “de emergencia”. Mediante el segundo programa se desarrollan tareas de limpieza del espacio público.

Buena parte de su planta de personal está conformada por antiguos empleados del IVC y de la Dirección General de Limpieza, quienes definieron la función de producción del organismo. Esto condujo a replicar las tareas y los procesos como se realizaban previamente, con los vicios y problemas que tenían los entes originales. Los procesos internos para solucionar situaciones de emergencia están poco sistematizados, lo que provoca demoras en las prestaciones:

Si yo no llamo al camión, no deja el agua [...]. Y el atmosférico es otro problema. No vienen [...]. Jamás pude coordinar con la Unidad [de Gestión] de Intervención Social el mantenimiento de sí o una vez por semana en diferentes sectores, destapar para que cuando llueve no se inunde la gente. Nunca lo pude lograr (R. Cardozo, comunicación personal, 23 de octubre de 2012).

En el programa Veredas Limpias se omitió renovar las licitaciones de las empresas recolectoras:

No se cambió radicalmente, porque el secreto sigue estando en la recolección de residuos [...] la recolección de residuos que ofrecen las empresas es de acuerdo a una licitación que tiene muchos años, y no contemplaba el crecimiento poblacional que tienen las villas (L. Bolo, comunicación personal, 6 de junio de 2012).

La responsabilidad de hacer obras de infraestructura definitivas se desarrolló marginalmente y sin coordinación con otros organismos:

[...] la UGIS también tiene para hacer pequeñas obras de infraestructura [...]. Se hizo muy poco de eso, pero algo se hizo [...]. Tuvimos un problema, con la CBAS hubo un malentendido, y donde se puso el transformador, no tenía que ir ahí. En la villa 19, donde lo pusimos originalmente era la apertura de una calle, bueno se corrigió (L. Bolo, comunicación personal, 6 de junio de 2012).

Por último, un informe publicado por la Auditoría General de la Ciudad en 2014 evidenció que: a) la UGIS carece de un sistema adecuado para medir y evaluar las intervenciones que desarrolla, lo que limita su planificación y evaluación, así como el control de su productividad²²; b) organiza sus intervenciones con base en datos poblacionales desactualizados²³; c) los gastos para efectuar contrataciones se realizan mediante una norma de excepción, lo que trae un alto grado de informalidad y discrecionalidad, y d) existen “fallas significativas” en el sistema de documentación y archivo.

La Secretaría de Hábitat e Inclusión

La Sechi se originó en el año 2011, luego de la masiva toma de terrenos producida en el año 2010 en el parque Indoamericano. Fue creada con el objetivo de diseñar e implementar la política de villas y, en particular, de coordinar a los organismos y programas que intervienen en estos barrios.

Se puso bajo su órbita a la UGIS, que desarrolla acciones de “emergencia”; al IVC, que tiene una limitada capacidad de intervención; paradójicamente, se excluyó a la CBAS, que implementa el programa Prosur Hábitat. La coordinación de estos organismos y de sus acciones permanece en un lugar difuso, ya que esta tarea no fue asignada a ninguna dependencia específica.

La Sechi orientó su acción a mejorar la imagen del Gobierno local y a contener la protesta²⁴. Esta

estrategia de intervención motivó que en 2013 su joven estructura orgánica experimentara un notable crecimiento a partir de la creación de siete Gerencias Operativas de Comunas, cuyo objeto fue la territorialización del organismo. Ese año comenzó a implementar tres programas propios: Hábitat, orientado a desarrollar mejoras en el espacio público de las villas; Inclusión Social, que organiza talleres y capacitaciones; Mejoramiento de villas, para hacer mejoras en el espacio público de la villa 31-31 bis. Impulsó una mayor integración del sector privado a la política de villas, descentralizó cuestiones estratégicas como el diseño, la planificación y la ejecución de sus acciones en el territorio y el relevamiento de las intervenciones que adelantan los organismos²⁵.

La creación de la Sechi se tradujo en una fragmentación y dispersión mayor de las intervenciones en villas. La creación de nuevas dependencias y programas y la integración de entidades privadas no hicieron más que abonar las dificultades de coordinación que se buscaba resolver.

Situaciones críticas: capacidades estatales y poder infraestructural del estado (2008-2013)

Las transformaciones operadas en las burocracias públicas se tradujeron en una pérdida del poder infraestructural del Estado, pues tuvo dificultades para penetrar en las villas y para poner en ejecución sus propias decisiones políticas²⁶.

22 El sistema de mediación se basa en las horas trabajadas en lugar de la cantidad y la calidad de las intervenciones realizadas.

23 Utiliza censos de las villas entre 1999 y 2007 por el IVC. Esto resulta aún más grave si se considera el fácil acceso a los datos poblacionales de villas del censo nacional de población, hogares y viviendas de 2010, publicados por la Dirección de Estadísticas y Censos del GCBA en ese año.

24 Recuperó algunos de los lineamientos del Plan Medellín, difundido por organismos internacionales como una “buena práctica” de intervención en villas. De hecho, el principal asesor de la Sechi es Jorge Melguizo, que es uno de los ideólogos y principales impulsores de dicho Plan. En Franz (2014) puede encontrarse una lectura crítica de este modelo de intervención.

25 Contrató a universidades privadas y consultores internacionales. Sus acciones en las villas se desarrollan con un modelo de “gestión asociada”, que implicó la descentralización de las intervenciones en organizaciones de la sociedad civil.

26 Entendido en los términos de Mann (1997): “[...] la capacidad del Estado para penetrar realmente en la sociedad civil, y poner en ejecución sus decisiones políticas [...]” (p. 6).

El derrotero de la regularización de la villa 19-barrio INTA, la toma del parque Indoamericano y la conformación del barrio Papa Francisco, por citar algunos ejemplos, evidencian lo antedicho.

La regularización dominial de la villa 19-barrio INTA fue impulsada sin haber completado el proceso de reurbanización. En este marco, el barrio fue desafectado del distrito de urbanización U31 y reafectado al distrito U-barrio INTA mediante una ley impulsada por el partido gobernante en la Legislatura. El nuevo distrito permite transferir la titularidad de los terrenos sin haber completado el proceso de mejoramiento del hábitat. Además, reduce el tamaño mínimo de los lotes e introduce figuras como el condominio y la propiedad horizontal.

El proceso se hace sobre los terrenos, sin contemplar el número de viviendas que se asientan en ellos y la cantidad y composición de las familias que las habitan; esto legitima situaciones de hacinamiento y encubre locaciones informales. Esto provocó que la población del barrio resistiera la medida, aun cuando la transferencia de la propiedad era una de sus reivindicaciones históricas. No se trató de una acción planificada ni organizada, sino que las familias fueron negándose individualmente a presentar su documentación y a firmar los convenios con el Estado para iniciar el trámite. De casi 1.000 hogares que habitan en el barrio, solo veinte iniciaron el trámite de regularización dominial, diecinueve en viviendas individuales y solo una en condominio.

La toma del parque Indoamericano (2010) y la conformación del barrio Papa Francisco (2013) tuvieron solo tres años de diferencia y formaron parte de las cuatro ocupaciones más masivas

producidas desde el inicio del período constitucional²⁷. Ambas se produjeron en el marco del incumplimiento de las leyes de urbanización de villas, del agravamiento del déficit habitacional (CEyS, 2014) y de la ineficiencia e ineficacia de la política de radicación. La reacción del Gobierno local fue el desalojo, mediante violentos operativos policiales. Esto fue criticado por organizaciones sociales y de derechos humanos que intentaron impedirlos, pero no lo lograron. A pesar de que estos casos pusieron en evidencia la crisis que atraviesa la política de villas, el Gobierno local mantuvo —e incluso reforzó— su propia estrategia de intervención.

Algunas reflexiones a modo de cierre

Este trabajo tuvo la finalidad de aportar al debate sobre la radicación de villas e indagar en las modalidades en que las burocracias públicas se construyen y se remodelan a instancias de los hitos conflictivos que se producen en el proceso de la política. Con este propósito se tomaron tres ejes de análisis: el origen y la problematización de la cuestión de la radicación, las estrategias y los instrumentos de la política y las capacidades estatales para alcanzar sus objetivos.

La primera reflexión se relaciona con las contradicciones que se observan en el aparato estatal. El Estado no es una organización racional ni homogénea y en su interior pueden distinguirse diversas posturas (Lauscomes y De Gales, 2014; Menazzi, 2012; Oszlak y O'Donnell, 1976). Además, la política de radicación fue asumiendo distintas características y matices en el período analizado, que cristalizaron los conflictos y las disputas en torno a la cuestión de las villas.

27 Los censos realizados por el Estado registraron 1.650 familias (5.000 personas) en el parque Indoamericano y 700 familias (1.800 personas) en el barrio Papa Francisco. Las otras dos ocupaciones masivas de terrenos fueron las que derivaron en la formación de la Villa 31 bis (de la década de 1990) y del barrio San Martín (en 2010), ambas en terrenos aledaños a la Villa 31.

La radicación fue una propuesta impulsada por el Movimiento Villero en la década de 1970. Apenas iniciado el actual período constitucional, se la reconoció como un derecho, pero se mantuvo la disputa por la definición de esos procesos. En particular, las formas y los alcances de la urbanización y la participación de la población son cuestiones que permanecen en discusión.

Durante el período, los poderes Legislativo y Ejecutivo asumieron posiciones diferentes ante estas cuestiones. A su vez, los Gobiernos definieron y se posicionaron de diversas maneras e incluso modificaron sus posturas originales; así, las definiciones sobre la radicación no fueron homogéneas, estables ni permanentes. Por un lado, esto produjo inconsistencias entre los marcos normativos y las estrategias y los instrumentos de la política. Por otro lado, las variadas estrategias desarrolladas por los Gobiernos fueron dejando marcas en la materialidad del Estado.

La segunda reflexión está vinculada a las burocracias públicas y las capacidades estatales para alcanzar los objetivos de la política. La dinámica interna de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) y la de su sucesor, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) no necesariamente acompañaron los cambios de estrategia en materia de radicación, lo que provocó inercias en los procesos de implementación de la política.

Por ejemplo, en la década de 2000, la transformación de la CMV en el IVC, la creación del PRIT para democratizar los procesos de radicación y el significativo aumento de su presupuesto no arrojaron los resultados esperados. La política de radicación continuó implementándose como en los períodos anteriores, sin integrar a los habitantes de las villas en el proceso de toma de decisiones. De hecho, tampoco se produjeron transformaciones que mejoraran la capacidad del IVC, que mantuvo su dinámica interna.

Este desfase entre los objetivos de la política y las capacidades estatales para alcanzarlos se evidenció en 2006, cuando se presentó la ocupación de un conjunto de viviendas del IVC. Sin embargo, el proceso de reestructuración burocrática que se produjo como cristalización de dicho acontecimiento fue limitado. El IVC mantuvo su patrón de comportamiento y fue en definitiva el que le asignó contenido real a la radicación de villas, que no se ajustó a los objetivos de la política.

Durante la jefatura de Gobierno de Mauricio Macri hubo un evidente cambio de estrategia, que se complementó con transformaciones significativas en la estructura burocrática y en los recursos de la política. Se destaca en particular la creación de nuevas burocracias y la redistribución de funciones entre viejas y nuevas agencias. En este período, la escasa coordinación entre los organismos estatales, las inercias en sus rutinas administrativas, las superposiciones funcionales y las reducciones presupuestarias de los programas de radicación debilitaron la capacidad de las agencias para intervenir en la regularización de las villas y evidenció que la ampliación del aparato del Estado no necesariamente significa un mejor Estado.

El debilitamiento de la política de radicación afectó el poder del Estado para penetrar en las villas y ejecutar sus propias definiciones políticas, como lo reflejan la fallida regularización de la Villa 19-barrio INTA, la toma del parque Indoamericano y la conformación del barrio Papa Francisco. Esto pone de relieve la capacidad de las organizaciones y de la población que, de manera organizada o no, fue logrando vetar algunas de las acciones impulsadas desde el Estado. Así, por ejemplo, la resistencia de los habitantes de la Villa 19-barrio INTA a que se ejecute la transferencia de la propiedad de los terrenos sin que se haya completado el proceso de reurbanización frenó la regularización dominial del barrio.

A modo de cierre, este trabajo evidencia que las dinámicas y los procesos que se desarrollan en el Estado inciden en la orientación que asumen los procesos de radicación. Por un lado, el Estado se compone de una diversidad de aparatos que tienen historia, valores, intereses, motivaciones y modos de hacer que asignan contenido a las políticas públicas. Por otro, no se trata de una entidad unívoca ni estática, puesto que está atravesada por la política y constituye el marco del conflicto. Por eso, las acciones que despliegan los aparatos estatales son contradictorias y presentan inconsistencias. La incorporación y profundización del estudio sobre las dinámicas de las burocracias estatales puede aportar a la comprensión de las complejidades que asumen los procesos de radicación.

Bibliografía

- Abramo, P. (2012). La ciudad informal com-fusa: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular. En C. Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 85-124). México, D. F.: El Colegio de México.
- Acuña, C. y Chudvnosky, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-67). Buenos Aires: OSDE/Siglo XXI.
- Alfonsín, B. (noviembre, 2001). *Saindo do gueto: a regularização fundiária assumida como parte da política urbana*. Conferencia presentada en Enseñando mercados y políticas de tierra, LILP, Cambridge, Massachussets.
- Allison, G. T. (2000). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En L. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 119-199). Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/web-site/biblioteca/LA%20HECHURA%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En Autor (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 17-39). Buenos Aires: Prometeo.
- Arqueros, M. (2013). *Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la ciudad de Buenos Aires. El caso de Barrio INTA*. (Tesis de Maestría inédita). Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Arqueros, M. y Canestraro, M. (2011). Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones. En M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky y C. Rodríguez (comps.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (pp. 39-74). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Auditoría General de la Ciudad De Buenos Aires [AGCBA]. (2004a). *Política habitacional para los sectores de bajos recursos (Proyecto N° 8.05.01)*. Buenos Aires. Recuperado de <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-654.pdf>
- Auditoría General de la Ciudad De Buenos Aires [AGCBA]. (2004b). Programa de radicación, transformación e integración de villas y núcleos habitacionales transitorios (Proyecto N° 5.04.07). Buenos Aires. Recuperado de <http://www.agcba.gov.ar/docs/0430.pdf>
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Azuela, A. (enero-marzo, 1995). Vivienda y propiedad privada. *Revista Mexicana de Sociología*, 1(7), 35-51.

Bertranou, J. (2013). *Capacidad estatal. Aportes al debate conceptual*. Recuperado de http://www.asapbiblioteca.com.ar/images/documentos/capacidad_estatal_bertranou.pdf

Bolívar, T. (enero-marzo, 1995). Urbanizaciones, constructores y ciudadanos. *Revista Mexicana de Sociología*, 1(7), 71-88.

Brown, M. y Erie, S. (1984). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. En O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 162-196). Buenos Aires: Paidós.

Canestraro, L. (2011). *Entre el hecho y el derecho. De actores y prácticas en tres procesos de producción social del hábitat*. (Tesis doctoral inédita). Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.

Con los villeros y no para los villeros. (11 de diciembre de 1973). *El descamisado*, año I(30), 14-16.

Concejo Deliberante. (1991). *Ordenanza 44.873 de 1991*, “Desafecta y afecta de los distritos de zonificación del C.P.U. a varios polígonos de arterias”. Buenos Aires: *Boletín Municipal* (BM) No. 19006, abril 5 de 1991.

Cravino, M. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.

Cravino, M. (2009). *Entre el arraigo y el desalojo: la villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.

Dávalos, P., Jabbaz, M. y Molina, E. (1987). *Movimiento villero y Estado (1966- 1976)*. Buenos Aires: Centro editor de América Latina.

De Soto, H. (1987). *El otro sendero*. México, D. F.: Diana.

Di Virgilio, M., Arqueros, M. y Guevara, T. (2010). *Veinte años no es nada: procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el área metropolitana de Buenos Aires*. Recuperado de http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo_bkp/geocritica2010/469.htm

Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México, D. F.: UAM-A.

Duhau, E. (noviembre, 2002). Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos informales. Conferencia presentada en Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina. LILP, Cambridge, Massachussets.

Fernandes, E. y Smolka, M. (julio, 2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones. *Land Lines*, 16(3), 1-11.

Franz, T. (mayo, 2014). *Urban Governance and Local Economic Development in Latin America: The Case of Medellín*. Ponencia presentada en el congreso organizado por Latin American Studies Association, Chicago.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2001). *Decreto 206/GCABA/01*, “Crea el programa de radicación, integración y transformación de villas y núcleos habitacionales transitorios. Creación-Subsecretaría de Vivienda-unidad ejecutora-coordinación-comité ejecutivo”. Buenos Aires: *Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* No. 1.145, marzo 5 de 2001.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2006). *Acta No. 2186/GCABA/IVC/06*, “Modifica la estructura organizativa del Instituto de la Vivienda de la Ciudad-primeros niveles”. Buenos Aires: *Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* No. 2.538, octubre 5 de 2006.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2008). *Decreto No 1.548/GCABA/08*, “Se crea la Coordinación General Asistencia Comunitaria-fuera de nivel Unidad de Gestión e Intervención Social-Ministerio de Desarrollo Económico-creación de organismos-villas de emergencia-asentamientos-servicios básicos-mejoramiento del hábitat-mantenimiento-atención de emergencias-responsabilidades primarias-designación de funcionarios-coordinador general asistencia comunitaria-Federico Tuffano”. Buenos Aires: *Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* No. 3.094, enero 13 de 2008.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2011). *Decreto No 660/GCABA/11*, “Se aprueba la estructura orgánico funcional-Poder Ejecutivo-estructura organizativa del Gobierno-derogación genérica-objetivos-responsabilidades primarias-delegación de facultades-Vicejefatura de Gobierno-remuneraciones de los funcionarios-ministros-secretario general-autoridades superiores-secretarios-subsecretarios-director general subdirector general-proyectos con organismos multilaterales de crédito y evaluación financiera del Ministerio de Hacienda-régimen modular de plantas de Gabinete-personal-valor de la unidad retributiva”. Buenos Aires: *Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* No. 3.811, diciembre 14 de 2011.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2012a). *Decreto No 173/GCABA/12*, “Renuncia de funcionario-coordinador general-coordinación general operativa-Programa

Prosur Hábitat-disolución de organismos-modificación de estructura orgánica-Ramiro Alfredo Masjuan- Dirección general técnica administrativa y legal-Ministerio de Desarrollo Económico-Corporación Buenos Aires Sur Se-Programa de regularización y ordenamiento del suelo urbano”. Buenos Aires: *Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* No. 3.811, abril 12 de 2012.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2012b). *Decreto No 239/GCABA/12*, “Declaración de interés-56° Convención nacional de Clubes de Leones Buenos Aires 2012-Asociación Leonismo Argentino Consejo del Distrito Múltiple o Argentina-23 al 26 de mayo de 2012”. Buenos Aires: *Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* No. 3.920, mayo 29 de 2012.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2013). *Decreto No 149/GCABA/13*, “Modificación -modifica la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Económico-aprueba organigrama-responsabilidades primarias-creación-crea la Dirección general de planeamiento y desarrollo estratégico-Secretaría de Hábitat e Inclusión-crea la Dirección general de desarrollo territorial-supresión-suprime la Dirección de centros de inclusión comunitaria dependiente de la subsecretaría de desarrollo inclusivo-crea las gerencias operativas”. Buenos Aires: *Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* No. 4.141, abril 29 de 2013.

Historia de la Comisión Municipal de la Vivienda. (1 de febrero de 1974). *El Caudillo*, año 2(12), 8-9. Recuperado de <http://www.ruinas-digitales.com/revistas/elcaudillo/El%20Caudillo%202012.pdf>

Jaramillo, S. (2012). Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar las líneas de acción actuales. En C. Salazar (coord.), *Irregular. Suelo*

y mercado en América Latina (pp. 33-84). México D. F.: El Colegio de México.

Las villas triunfarán. (12 de marzo de 1974). *El Descamisado*, año I(43), 11-14. Recuperado de <http://www.ruinasdigitales.com/revistas/El%20Descamisado%2043.pdf>

Lauscomes, P. y De Gales, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México, D. F.: El Colegio de México.

Lovera, A. (enero-marzo, 1995). Las formas de legitimación del espacio habitable. El caso de los barrios populares venezolanos. *Revista Mexicana de Sociología*, 1(7), 89-99.

Maldonado, M. (2012). Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social. La experiencia de Bogotá. En C. Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 159-112). México, D. F.: El Colegio de México.

Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social II*. Madrid: Alianza.

Menazzi, L. (2012). *Políticas y proyectos para Buenos Aires. Reconfiguraciones en los modos de hacer ciudad a partir de la cuestión del Mercado de Hacienda (1976-2003)*. (Tesis doctoral inédita). Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.

Morales, C. (2012). Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable. En C. Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 125-158). México D. F.: El Colegio de México.

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires [MCBA]. (1980). *Buenos Aires, hacia una ciudad mejor*. Buenos Aires: Autor.

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.

Oszlak, O. (abril, 2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista Postdata*, XI, 11-56.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Cedes* (4), 1-28.

Pírez, P. (junio, 2013). Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, 14(13), 173-192.

Poder Ejecutivo. (1990). *Decreto 1.001/1990*, "Autorízase la venta de inmuebles que se declaren innecesarios, en los términos de la Ley 23.697". Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormativa/816344/null>

Reynals, C. y Lighezzolo, L. (1990). *Programa de radicación de villas de capital federal*. Buenos Aires: Mimeo.

Rodríguez, M., Di Virgilio, M., Arqueros M., Rodríguez, M. y Zapata, C. (2015). *Contradiendo la constitución de la ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el periodo 2003-2013*. Recuperado de http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_888.pdf

Salazar, C. (2012). Los ejidatarios en el control de la regularización. En Autor (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 265-306). México, D. F.: El Colegio de México.

Schteingart, M. (2001). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México, D. F.: El Colegio de México.

Smulovitz, C. (noviembre, 2013). Acceso a la justicia. Ampliación de derechos y desigualdad en la protección. *SAAP*, 7(2), 245-254.

Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública* (pp. 281-311). Madrid: Alianza.

Telerman anunció la intervención del Instituto de la Vivienda. (11 de julio de 2006). *Página*

12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-69764-2006-07-11.html>

Vedung, E (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. En V. Bemelmans, M. Louise y C. Ray (eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation* (pp. 21-58). Londres: Transaction Publishers.

Vitale, P. (2009). *Villas, política y ley. Apuntes a partir del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y sus antecedentes*. (Tesis de Especialización inédita). Universidad de Buenos Aires, Argentina.