

Transformaciones institucionales y formas de aproximación estatal al territorio: la reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica (2015-2023)

Institutional Transformations and Forms of State Engagement with the Territory: The Reurbanization of the Padre Carlos Mugica Neighborhood (2015–2023)

Lourdes M. Pinillos Ruiz

Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

lpinillos.arq@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-6700-0310>

Resumen

Entre 2015 y 2023, durante la gestión de Horacio Rodríguez Larreta como jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se implementó un proceso de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica liderado primero por la Secretaría de Integración Social y Urbana y, posteriormente, por la Unidad de Proyectos Especiales. Este artículo analiza cómo las transformaciones institucionales de dicho organismo –en su estructura organizativa, sus prioridades político-institucionales y sus modalidades de articulación interna– incidieron en las formas de aproximación estatal al territorio. Se sostiene que estas transformaciones no constituyeron simples cambios administrativos, sino que produjeron, en cada momento, modalidades específicas de intervención sobre el barrio y sus habitantes. Para sostener este argumento, se reconstruyen tres etapas del ciclo de la política pública, articuladas por un período bisagra –la pandemia de COVID-19–, durante el cual el organismo dejó de operar como responsable de la reurbanización para concentrarse en la gestión de la emergencia sanitaria. Metodológicamente, el trabajo se apoya en más de veinte entrevistas en profundidad a exfuncionarios y trabajadores del organismo, complementadas con el análisis de normativa y documentación oficial. El artículo busca contribuir a una línea de indagación, poco desarrollada en los estudios urbanos, sobre el modo en que las burocracias estatales –lejos de ser meras ejecutoras de políticas predefinidas– inciden activamente en la configuración de las intervenciones sobre el hábitat popular.

Palabras clave: Integración sociourbana; Políticas públicas; Transformaciones institucionales; Implementación; Barrio Padre Carlos Mugica

Abstract

Between 2015 and 2023, during Horacio Rodríguez Larreta's administration as head of government of the Autonomous City of Buenos Aires, a reurbanization process was implemented in the Padre Carlos Mugica neighborhood, led first by the Secretariat of Social and Urban Integration and, subsequently, by the Special Projects Unit. This article examines how the institutional transformations of this agency—in its organizational structure, political-institutional priorities, and internal articulation modalities—shaped the state's forms of approach to the territory. It argues that these transformations were not mere administrative changes, but rather produced, at each moment, specific modalities of intervention in the neighborhood and among its inhabitants. To support this argument, the article reconstructs three stages of the public policy cycle, linked by a hinge period—the COVID-19 pandemic— during which the agency ceased to operate as the body responsible for reurbanization and instead focused on managing the health emergency. Methodologically, the study draws on more than twenty in-depth interviews with former officials and workers of the agency, complemented by an analysis of regulations and official documentation. The article seeks to contribute to a line of inquiry, still scarcely developed in urban studies, on how state bureaucracies—far from being mere executors of predefined policies—actively shape interventions in informal settlements.

Keywords: Socio-urban integration; Public policy; Institutional transformations; Implementation; Padre Carlos Mugica neighborhood

Recibido: 30/03/26; **Aceptado:** 06/07/26

Introducción

La llegada de Horacio Rodríguez Larreta a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) marcó un punto de inflexión en las políticas dirigidas a los barrios populares. Desde los inicios (2016) y hasta el final de su gestión, en diciembre de 2023, se impulsó un proceso de reurbanización en cuatro de los 49 barrios populares existentes en la CABA (Subsecretaría de Integración Socio-Urbana. Registro Nacional de Barrios Populares [ReNaBaP], s.f), dando lugar a un nuevo ciclo de intervenciones en villas, que incorporó el abordaje a “escala barrial” y se encuadró bajo la noción de integración urbana (Brikman, 2020).

Para llevar adelante este nuevo proceso, el gobierno local contó con el respaldo del Poder Legislativo de la ciudad, que sancionó leyes especiales para la reurbanización de estos cuatro territorios. Por su parte, el Ejecutivo revalorizó el rol del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y le asignó el liderazgo de las políticas de urbanización de la Villa 20, la Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita. En paralelo, constituyó la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISyU), organismo *ad hoc* dependiente de la Jefatura de Gabinete y responsable exclusivo de la urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica, ex-Villa 31.¹ Así, a lo largo de los ocho años de gestión larretista, la política dirigida a los barrios populares se caracterizó por la implementación de intervenciones urbanas integrales que combinaron acciones de mejoramiento del territorio existente, producción de vivienda nueva, regularización dominial e iniciativas orientadas al desarrollo económico y social de sus habitantes (Arqueros *et al.*, 2019).

En el caso de la (ex) Villa 31, objeto de estudio del presente artículo, estas intervenciones implicaron la relocalización de más de 1000 familias a conjuntos habitacionales construidos dentro del propio barrio; la intervención y mejoramiento de más de 2600 viviendas existentes; la creación y readecuación de 24 espacios públicos; la construcción y refacción de 23 equipamientos comunitarios; la ejecución de 17 km de redes de infraestructura sanitaria; la readecuación de 3740 metros lineales de red de infraestructura existente y la realización de obras de electricidad de media y baja tensión.

Estas cifras permiten apreciar la magnitud de la transformación territorial impulsada durante el período analizado. Sin embargo, comprender un proceso de esta escala supone, no solo analizar las intervenciones y transformaciones producidas, sino también las formas mediante las cuales el Estado desplegó esa política sobre un espacio previamente (auto)producido, habitado y atravesado por múltiples dinámicas sociales, económicas y espaciales. En ese sentido, lejos de actuar sobre un espacio vacío, el organismo intervino sobre un entramado territorial preexistente y configurado a lo largo del tiempo por la acción de diversos actores y por sucesivas intervenciones estatales (Menazzi, 2022). En este contexto, resulta relevante indagar cómo las transformaciones institucionales del organismo encargado de implementar la política incidieron en las prioridades de gestión, en las formas de organización interna y en los modos de aproximación al territorio durante el proceso de reurbanización.

Existe una amplia producción académica sobre los efectos territoriales de las políticas de integración sociourbana y sobre los conflictos que acompañan su implementación (Cravino, 2018; Di Virgilio y Brikman, 2019; Brikman, 2020; Zapata, 2020; Cravino y Ons, 2023). En línea con ello, Arqueros *et al.* (2019) indagaron en las capacidades institucionales, los equipos y los

1 En esta investigación se utiliza el término villa para referirse a los barrios populares de origen informal, localizados en áreas próximas a los principales centros de producción y consumo e integrados a la trama urbana de la ciudad. Estos territorios se caracterizan por presentar un tejido urbano irregular, conformado por angostos pasillos y viviendas construidas mediante procesos de autoconstrucción desarrollados a lo largo del tiempo. Si bien en la actualidad el término barrio popular ha ganado difusión con el propósito de valorizar lo construido y reducir la estigmatización de sus habitantes, villa continúa siendo una denominación ampliamente utilizada por los propios residentes, por lo que se mantiene su uso en este trabajo (Di Virgilio, 2015).

recursos movilizados por la SECISyU y el IVC durante los primeros años de la gestión larretista (2015-2018) y señalaron, entre otras cuestiones, cómo ciertos cambios en la estructura orgánica de la secretaría se vincularon con el desplazamiento de la participación como eje prioritario de la política. A partir de esos aportes, y con la gestión larretista ya concluida, este trabajo busca profundizar en la trayectoria institucional de un único organismo –la SECISyU, posteriormente denominada Unidad de Proyectos Especiales (UPE)–, reconstruyendo el ciclo de ocho años de la política pública urbana e incorporando momentos hasta hoy inexplorados, como la pandemia y la transformación en unidad de proyectos especiales. En este punto, los aportes de Menazzi y Jajamovich (2019) sobre el rol de técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad resultan una referencia ineludible, en tanto permiten pensar a los organismos públicos, no como meros ejecutores de políticas predefinidas, sino como actores que, a través de sus propias lógicas internas, sus saberes y sus formas de organización, inciden activamente en la (re)configuración de las intervenciones. En este marco, el artículo analiza cómo las transformaciones institucionales de la SECISyU y, posteriormente, de la UPE, incidieron en las formas de aproximación estatal al territorio durante el proceso de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica entre 2015 y 2023.

Para analizar dichas transformaciones a lo largo del ciclo de la política pública, el trabajo construye una periodización en etapas, entendidas no como meros períodos cronológicos, sino como herramientas analíticas que permiten observar momentos en los que se reconfiguraron la estructura organizativa del organismo, sus prioridades político-institucionales y sus modalidades de articulación interna, que redefinieron en cada caso las formas de aproximación al territorio y a sus habitantes.

Metodológicamente, el trabajo adopta una estrategia cualitativa basada en el estudio de caso del Barrio Padre Carlos Mugica. La investigación se apoya principalmente en entrevistas en profundidad realizadas a exfuncionarios y trabajadores de la SECISyU/UPE, complementadas con el análisis de normativa, organigramas, documentos internos e informes oficiales producidos por el organismo durante el período estudiado.

El artículo se organiza en cinco apartados. En primer lugar, se presentan las herramientas conceptuales vinculadas al Estado, las políticas públicas, las políticas urbanas y las burocracias encargadas de su implementación. En segundo lugar, se describe la estrategia metodológica adoptada. Luego se contextualiza el caso del Barrio Padre Carlos Mugica como objeto de intervención estatal. Posteriormente, se reconstruyen los distintos ciclos de la política de reurbanización entre 2015 y 2023. Por último, se presentan las principales conclusiones y aportes del trabajo.

El Estado, las políticas urbanas y sus organismos de implementación

Este apartado presenta las herramientas conceptuales que orientan el análisis. En primer lugar, se discuten las nociones de Estado y política pública, y su aplicación al campo de las políticas urbanas. En segundo lugar, se aborda la noción de ciclo de política pública y el rol de las burocracias estatales en los procesos de implementación.

Estado, políticas públicas y políticas urbanas

Las políticas públicas representan el conjunto de acciones y omisiones mediante las cuales el Estado interviene sobre la sociedad. Siguiendo a O'Donnell (1977), el Estado se comprende como una dimensión política de las relaciones de dominación social, cuyo accionar se expresa a través de decisiones, prioridades y modalidades de intervención históricamente situadas. Desde esta perspectiva, las cuestiones que ingresan a la agenda pública no son proble-

mas objetivos ni evidentes por sí mismos, sino construcciones sociales atravesadas por disputas, conflictos y relaciones de poder (Oszlak y O'Donnell, 1995).

En este marco, las políticas públicas se entienden como modalidades específicas de intervención estatal frente a cuestiones que adquieren relevancia social y política. Lejos de constituir respuestas lineales a demandas preexistentes, representan tomas de posición que se materializan a través de acciones, omisiones, programas, normativas y dispositivos institucionales. Como señalan Oszlak y O'Donnell (1995), dichas intervenciones expresan una orientación estatal frente a una cuestión determinada y contribuyen activamente a modelar su desarrollo posterior.

Esta perspectiva resulta especialmente fértil para abordar las políticas urbanas. Tal como advierte Menazzi (2022), se trata de una categoría que exige ser desnaturalizada, la cual, lejos de constituir una noción autoevidente, puede encerrar sentidos divergentes y malentendidos que es preciso desandar. En el contexto latinoamericano, las políticas urbanas se definen, no por el nivel gubernamental que las implementa, sino por su objeto de intervención: el espacio urbano, los territorios y la vida urbana (Marques, 2017, citado en Menazzi, 2022). Así entendidas, abarcan tanto acciones directas de producción del espacio construido –infraestructura, vivienda, equipamiento– como regulaciones sobre las prácticas privadas e iniciativas que inciden en los modos de usar y habitar la ciudad (Mariona y Martí-Costa, 2011; Menazzi, 2022). La urbanización de barrios populares expresa con particular claridad esta especificidad. En estos casos, el Estado no interviene sobre espacios vacíos ni carentes de regulación, sino sobre territorios históricamente producidos por sus habitantes a través de procesos de autoconstrucción, organización colectiva y/o consolidación progresiva del hábitat (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Se trata de espacios atravesados por formas específicas de apropiación, uso y regulación del territorio, así como por tramas organizativas, económicas e institucionales construidas a lo largo del tiempo. Al incorporarse a la agenda pública, estos territorios son redefinidos como objeto de intervención estatal y pasan a ser abordados mediante la asignación de recursos, la producción de marcos normativos y la construcción de dispositivos institucionales orientados a transformar determinadas condiciones urbanas y sociales. Comprender este proceso requiere analizar de manera articulada las transformaciones materiales promovidas, las modalidades de gestión desplegadas y las formas de vinculación que el Estado construye con la población durante la implementación de la política (Menazzi, 2022).

Como explica claramente Menazzi (2022), lo que distingue a las políticas urbanas de otras intervenciones estatales es, precisamente, la especificidad de su objeto. La ciudad, en tanto producto social, es material, históricamente construida, resultado de procesos de largo plazo y permanentemente cambiante (Menazzi y Jajamovich, 2019). Estas características tienen implicancias concretas para quienes pretenden intervenirla: el territorio no es un escenario pasivo, sino, al mismo tiempo, producto y productor de relaciones sociales (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Las estructuras materiales acumuladas oponen resistencias e inercias, las intervenciones generan externalidades que exceden sus objetivos declarados, y los tiempos de la política raramente coinciden con los tiempos de la ciudad (Menazzi, 2022).

Desde esta perspectiva, el Estado dista de ser un actor homogéneo o una estructura monolítica. Siguiendo a Menazzi y Jajamovich (2019), puede comprenderse como un objeto polifacético, fragmentado y desacoplado en múltiples agencias, figuras, lógicas y prácticas sociales con ritmos asincrónicos y discontinuos. Organismos, equipos técnicos y funcionarios poseen trayectorias, saberes y lógicas de acción propias que inciden activamente en la configuración de las intervenciones, que redefinen, en el proceso de implementación, los objetivos, la orientación y los alcances de las políticas. Analizar una política urbana supone, entonces, atender no solo a las transformaciones territoriales que promueve, sino también a los procesos institucionales a través de los cuales dichas transformaciones son concebidas, priorizadas e implementadas.

Ciclos de política pública, implementación y burocracias urbanas

El análisis de las políticas públicas suele recurrir a la noción de ciclo como herramienta conceptual para comprender las distintas instancias que atraviesan los procesos de intervención estatal. Los modelos clásicos identifican etapas tales como la definición del problema, la formulación de alternativas, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación (Lasswell, 1956; Tamayo Sáez, 1997). Aunque estas propuestas han sido ampliamente discutidas por su carácter secuencial y simplificador, continúan ofreciendo herramientas útiles para ordenar analíticamente procesos complejos.

En este trabajo, sin embargo, la noción de ciclo de política pública no remite a una representación lineal ni a una secuencia normativa que toda intervención debería recorrer. Se la recupera, en cambio, para pensar el proceso de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica como un proceso acotado en el tiempo –coincidente con la gestión larretista–, al interior del cual es posible identificar etapas: momentos diferenciados en los que se modifican las prioridades institucionales, los objetivos perseguidos, las capacidades organizativas y las modalidades de intervención estatal. La periodización en etapas que aquí se propone busca dar cuenta de estos procesos de reconfiguración institucional, más que describir una sucesión cronológica de acontecimientos.

La implementación constituye una dimensión central dentro de esta perspectiva. Desde los estudios pioneros de Pressman y Wildavsky (1973), se ha señalado que las políticas públicas no se agotan en su formulación, sino que adquieren formas específicas durante su ejecución concreta. Las capacidades estatales disponibles, los recursos asignados, las estructuras organizativas y las prácticas de los actores involucrados inciden directamente en los resultados alcanzados y en las modalidades de intervención desplegadas. En este sentido, organismos estatales, equipos técnicos y funcionarios no constituyen meros ejecutores de decisiones previamente definidas: en el proceso de “bajada” al territorio, van redefiniendo los objetivos, la orientación y los alcances de la política (Menazzi y Jajamovich, 2019). Las transformaciones organizativas de los organismos responsables no pueden interpretarse, en consecuencia, como meras modificaciones administrativas, sino como parte constitutiva de las propias políticas públicas: las formas de organización interna, los saberes que se movilizan y las lógicas que orientan su accionar condicionan las modalidades específicas de aproximación al territorio.

Estrategia metodológica

El presente trabajo adopta una estrategia metodológica de carácter cualitativo, orientada a reconstruir y analizar las transformaciones institucionales de la SECISyU/UPE y sus efectos sobre las modalidades de intervención estatal en el Barrio Padre Carlos Mugica durante el período 2015-2023. La elección de este enfoque responde a la naturaleza del objeto de estudio: comprender los procesos internos de un organismo público, las lógicas que orientaron sus decisiones y las formas concretas mediante las cuales desplegó su acción sobre el territorio requieren acceder a dimensiones que difícilmente puedan captarse a través de estrategias cuantitativas.

El trabajo se apoya en el estudio de caso como estrategia de investigación. Esta modalidad resulta adecuada cuando se busca comprender en profundidad un fenómeno particular en su contexto específico (Yin, 2003), y permite integrar múltiples fuentes de evidencia para reconstruir procesos complejos. En este caso, el estudio de la SECISyU/UPE como organismo responsable de la reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica posibilitó analizar de manera situada las articulaciones entre transformaciones institucionales, prioridades de gestión y aproximaciones al territorio.

La principal fuente de información del trabajo son las entrevistas en profundidad, mediante las cuales se relevaron las experiencias de exfuncionarios y trabajadores del organismo

que participaron en distintas etapas del proceso de reurbanización. En total, se realizaron más de veinte entrevistas, incluyendo responsables de las áreas de obras e infraestructura, mejoramiento habitacional, gestión social, reasentamiento y regularización dominial, entre otras. La diversidad de perfiles entrevistados permitió reconstruir la trayectoria institucional desde múltiples posiciones dentro del organismo y acceder tanto a las lógicas de conducción como a las prácticas concretas de implementación. Las entrevistas fueron realizadas entre 2023 y 2024, siguieron un esquema semiestructurado y se orientaron a recuperar las percepciones, experiencias y valoraciones de los actores en torno a los distintos momentos de la política. Los testimonios son citados a lo largo del artículo de manera anonimizada, identificando a cada entrevistado mediante su rol general (funcionario, trabajador).

Estas entrevistas fueron complementadas con el análisis de fuentes documentales producidas por el propio organismo a lo largo del período estudiado, una técnica que permite reconstruir procesos institucionales a partir del relevamiento sistemático de normativa, documentos oficiales y registros producidos por los propios actores involucrados (Chiara y Di Virgilio, 2009). Entre ellas, se destacan los decretos y resoluciones que regularon la estructura orgánica de la SECISyU y la UPE, los organigramas institucionales correspondientes a cada etapa, los convenios firmados con organismos externos y los informes trimestrales elaborados para el Consejo de Gestión Participativa del barrio. Estos documentos fueron analizados con un doble propósito: por un lado, reconstruir los cambios formales en la estructura del organismo; por otro, identificar las prioridades explícitas que orientaron cada etapa de la política y contrastarlas con los relatos de los actores entrevistados.

El análisis del material empírico se organizó en torno a una periodización construida analíticamente. Lejos de constituir una simple división cronológica, dicha periodización buscó identificar momentos en los que se reconfiguraron de manera simultánea la estructura organizativa del organismo, sus prioridades político-institucionales y sus modalidades de articulación interna. La definición de cada etapa surgió de la convergencia entre los cambios documentados en las fuentes formales y las rupturas y continuidades señaladas por los propios actores en las entrevistas. De esta manera, la periodización no fue impuesta desde afuera sobre el material empírico, sino construida a partir de él, y se constituyó en una herramienta para analizar cómo cada configuración institucional produjo formas específicas de aproximación al territorio.

El Barrio Padre Carlos Mugica como objeto de intervención estatal

El Barrio Padre Carlos Mugica, ex Villa 31, se emplaza en la zona de Retiro, una de las áreas de mayor valor inmobiliario de la ciudad de Buenos Aires, en las inmediaciones del puerto, el nodo ferroviario homónimo y los accesos a la Autopista Illia (Figura 1). Esta localización confiere al suelo que ocupa una posición estratégica en la trama urbana porteña (Ons, 2024).

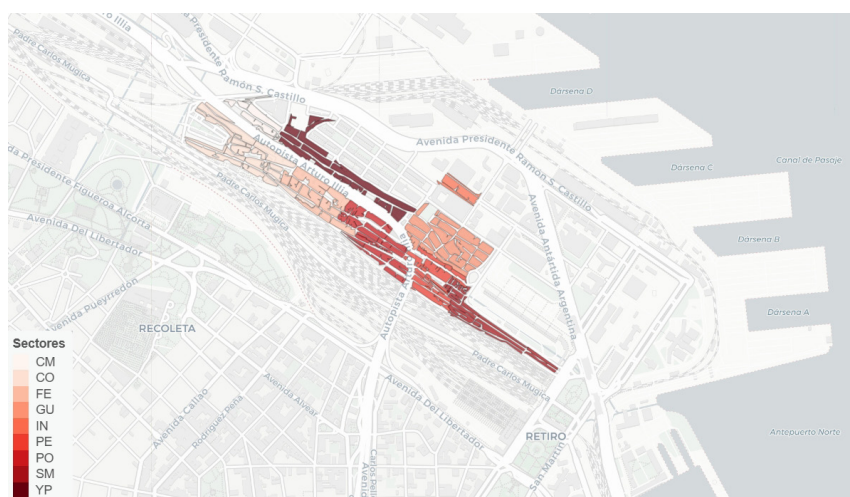
Figura 1: Ubicación del Barrio Padre Carlos Mugica



Fuente: Nestor Barbitta

En términos territoriales, el barrio ocupa una superficie aproximada de 55 hectáreas, de las cuales 40 corresponden al macizo –porción del territorio donde se localizan las viviendas preexistentes autoconstruidas–, y 15, a los predios de vivienda nueva de YPF y Containera marcados en la Figura 2 (Ley 6129). El macizo se organiza en nueve sectores: YPF (YP), Güemes (GU), Comunicaciones (CM), Cristo Obrero (CO), Ferroviarios (FE), Playón Oeste (PO), Inmigrantes (IN), Bajo Autopista (ex Playón Este PE) y San Martín (SM); 116 manzanas y aproximadamente 4395 parcelas (Base de datos UPE, 2022), que contienen unas 12.406 Unidades Funcionales (Secretaría de Integración Social y Urbana [EMPAB], 2018) (Figura 2).

Figura 2: Plano de sectores Barrio Padre Carlos Mugica



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la SECISyU y relevamientos de campo. Versión interactiva: <https://rpubs.com/lourdesita87/villa31>

La historia del barrio se remonta a la década de 1930, cuando se conformó un asentamiento precario en los terrenos ubicados junto a la última dársena de Puerto Nuevo. Aquel primer núcleo poblacional, integrado principalmente por trabajadores migrantes vinculados a empleos temporales y de baja calificación, fue desalojado y demolido por el municipio porteño en 1935 (Snitcofsky, 2022). Sin embargo, los efectos de la Gran Depresión y el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, que consolidó a Buenos Aires como un importante polo de atracción de población proveniente tanto del interior del país como del extranjero, favorecieron una nueva ocupación del área a partir de mediados del siglo XX.

Fueron trabajadores mayoritariamente ferroviarios e inmigrantes europeos quienes, al asentarse en los sectores de Villa Saldías y Barrio Inmigrantes, dieron origen al proceso de poblamiento que posteriormente daría lugar a la Villa 31. Hacia comienzos de la década de 1950, el barrio contaba con aproximadamente 2900 habitantes distribuidos en 350 viviendas (La Prensa, 1950, citado en Snitcofsky, 2022). Durante las décadas siguientes, nuevas corrientes migratorias provenientes del norte argentino y de países limítrofes, particularmente de Bolivia, contribuyeron a la expansión del asentamiento hacia los sectores conocidos como YPF (YP), Güemes (GU), Comunicaciones (CM) y San Martín (SM).

A lo largo del siglo XX, la historia del barrio estuvo signada por la tensión entre la consolidación territorial impulsada por sus propios habitantes y los sucesivos intentos de erradicación por parte del Estado. El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia implementado durante la dictadura de Onganía buscó desalojar a 70.000 personas de la capital y el Gran Buenos Aires, aunque en la práctica logró desplazar apenas al 4 % de esa población (Blaustein, 2001). La dictadura iniciada en 1976 alcanzó sus objetivos de manera casi total: al término del proceso, solo 35 familias permanecían en un territorio que hoy alberga a más de 40.000 personas (Blaustein, 2001). Con el retorno de la democracia, antiguos y nuevos pobladores iniciaron el repoblamiento

del barrio en un contexto de desempleo, precariedad y ausencia de políticas generales de vivienda. La crisis de 2001 aceleró este proceso: la población pasó de 12.204 habitantes ese año a 27.013 en 2010 y a 40.203 en 2017 (Secretaría de Integración Social y Urbana, 2016; Dadamia, 2019). Este crecimiento sostenido es resultado de décadas de autoconstrucción, conformación de reglas propias de uso y gestión del suelo, y organización comunitaria, que configuraron un entramado territorial denso y heterogéneo, preexistente a cualquier intervención estatal de escala.

Como quedó reflejado líneas atrás, la consolidación territorial del barrio estuvo acompañada por diversas intervenciones estatales que, a lo largo del tiempo, oscilaron entre la erradicación, la regularización y la urbanización. En este recorrido, uno de los antecedentes más relevantes en materia legal de reurbanización fue la sanción de la Ley N.º 3343 en 2009. La norma delimitó el polígono de la villa, prohibió los desalojos forzosos y encomendó la realización de un relevamiento poblacional y la conformación de una Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa (Ley 3343, 2009). Este espacio permitió elaborar un proyecto para el barrio con participación de la población; sin embargo, el correspondiente proyecto legislativo perdió estado parlamentario en 2013 y no llegó a implementarse. En consecuencia, la década concluyó sin que se materializara una política de urbanización de alcance integral para el barrio. Recién durante la segunda gestión de Mauricio Macri al frente de la ciudad, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) retomó discursivamente la idea de una intervención integral, concentrándose en obras puntuales de espacio público y en la atención de situaciones de emergencia habitacional (Di Virgilio y Brikman, 2019).

Fue con la asunción de Horacio Rodríguez Larreta, en 2015, que se inició un proceso de reurbanización a escala barrial. En diciembre de ese año, se constituyó la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISyU), organismo ad hoc dependiente de la Jefatura de Gabinete y responsable exclusivo de la urbanización del barrio. En 2018, se sancionó la Ley N.º 6129, que complementó y reglamentó la reurbanización del polígono previsto en la Ley N.º 3343, estableció el Consejo de Gestión Participativa (CGP) e instituyó el nombre oficial de Barrio Padre Carlos Mugica. En 2021, mediante el Decreto 264/2021, la SECISyU fue disuelta y reemplazada por la Unidad de Proyectos Especiales (UPE), organismo con un alcance territorial más amplio, que incorporó la planificación de la zona portuaria y el entorno inmediato del barrio. Es sobre esta trayectoria institucional –sus reconfiguraciones, prioridades y modalidades de aproximación al territorio– que se centra el análisis de los apartados siguientes.

A diferencia de los antecedentes normativos descritos, la creación de la SECISyU en 2015 inauguró un ciclo de intervención estatal que se sostuvo, con sucesivas reconfiguraciones, a lo largo de los ocho años de la gestión larretista. Es sobre este ciclo que se centra el análisis de los apartados siguientes.

De la SECISyU a la UPE: transformaciones institucionales y aproximaciones estatales al territorio

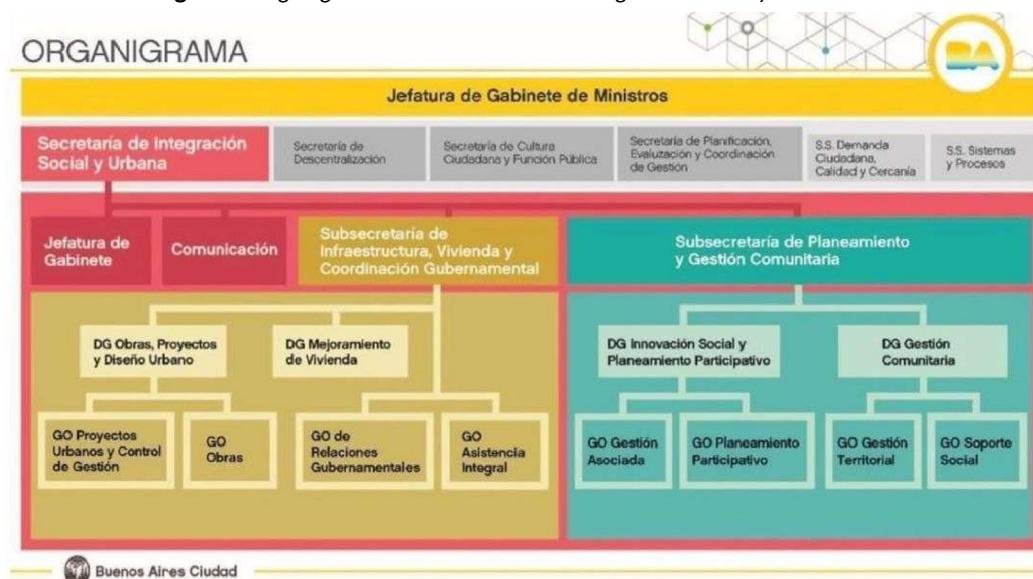
El análisis de este ciclo se organiza a continuación en tres etapas, articuladas por un período bisagra –la pandemia de COVID-19–, durante el cual el organismo dejó de operar como responsable del proceso de reurbanización para concentrarse en la gestión de la emergencia sanitaria, a excepción de tareas puntuales como las relocalizaciones a vivienda nueva. Cada una de estas etapas permite observar cómo las transformaciones en la estructura organizativa del organismo, en sus prioridades político-institucionales y en sus modalidades de articulación interna, produjeron formas específicas de aproximación al Barrio Padre Carlos Mugica y a sus habitantes.

La etapa I (2015 -2017): entre los primeros edificios de vivienda nueva, el ingreso al macizo y los planes maestros de infraestructura sanitaria y eléctrica

Desde diciembre de 2015 hasta el primer trimestre de 2017, la SECISyU tuvo como prioridad y objetivo político-institucional la realización de un diagnóstico, el diseño de un proyecto urbano y la planificación de las primeras intervenciones dentro del barrio.

Para ello, y como puede observarse en la Figura 3, construyó una estructura orgánica que se compuso por una Jefatura de Gabinete, un área de Comunicación, dos subsecretarías, cuatro direcciones generales y ocho gerencias operativas.

Figura 3: Organigrama de la Secretaría de Integración Social y Urbana 2015



Fuente: SECISyU (2015).

Por un lado, la Subsecretaría de Infraestructura, Vivienda y Coordinación Gubernamental albergó a la Dirección General de Obras, Proyectos y Diseño Urbano (DGOPDU) y a la Dirección General de Mejoramiento de Vivienda (DGMV).² La primera de estas direcciones, que contó con una gerencia de proyectos y otra de obras, se concentró durante este primer ciclo en la recuperación de un viejo galpón que fue equipado con oficinas gubernamentales de atención al vecino, aulas para talleres y el primer centro gratuito de atención primaria de la salud y acción comunitaria del barrio; la creación de espacios públicos tales como canchas deportivas, juegos infantiles, entre otros; la ejecución de una prueba piloto de tendido de red fina de agua; la elaboración de un plan maestro de agua y cloaca para la totalidad del polígono; el mantenimiento de la red de electricidad existente; la elaboración del diagnóstico eléctrico y el diseño de un plan maestro de electricidad; y la construcción de las primeras viviendas nuevas (prueba piloto). En paralelo, la segunda dirección se consolidó como responsable del Programa Integral de Mejoramiento de Vivienda (PMV), destinado a la intervención de las unidades habitacionales existentes en el macizo, y cuyo objetivo –durante esta etapa– fue el de alcanzar condiciones mínimas de habitabilidad. Dicho proceso se inició con una prueba piloto en una manzana del sector Playón Oeste y se amplió posteriormente a dos manzanas del sector Güemes (Figura 4). A su vez, esta subsecretaría contuvo a las gerencias operativas de Relaciones Gubernamentales, cuya responsabilidad radicó en la interacción y articulación con las otras áreas del gobierno de la ciudad, y la de Asistencia Integral, que buscaba integración entre los diferentes equipos del organismo (Arqueros et al., 2019).

² A fines legales, la Dirección General de Mejoramiento no se constituyó como tal hasta el 2018, momento en que se aprobó la reglamentación. Pese a ello, previo a ello, se emplea el término Dirección.

The map displays the urban layout of Bogotá, with the study area highlighted in the BARRIO YPF. The 'Guermes' area is marked in yellow, and the 'Playón Oeste' area is marked in blue. The map includes labels for major roads such as Avenida Presidente Ramón S. Castillo, Avenida Arango, Avenida Del Libertador, and Avenida 13 de Agosto. Other landmarks like 'LA CONTAINERA' and 'BARRIO YPF' are also indicated. A scale bar at the bottom right shows a distance of 100 meters.

Por otro lado, la Subsecretaría de Planeamiento y Gestión Comunitaria albergó a la Dirección de Innovación Social y Planeamiento Participativo, responsable del desarrollo de dispositivos participativos (talleres y jornadas con vecinos) para la totalidad de los programas. Además, tuvo bajo su órbita a la Dirección de Gestión Comunitaria, encargada de la articulación con la población a escala de núcleo familiar, a partir del acompañamiento y seguimiento de diversas situaciones, surgidas por las repercusiones de las intervenciones y por las necesidades de los habitantes.

En ese marco, se puede observar que la SECISyU contó en esta etapa con una estructura organizativa dividida en dos ejes principales: el eje responsable de las intervenciones espaciales en el territorio (obras) y el de la gestión comunitaria. Según las entrevistas realizadas, la división generó ciertas dificultades en la articulación entre las subsecretarías. Ello se debió, según expresa un funcionario, a que las direcciones contaron con un alto nivel de autonomía en la construcción de sus propios instrumentos, en los procesos y en la implementación de sus operatorias, con lo cual la articulación de ambos equipos quedó sujeta a voluntades individuales y no a una definición general del organismo. En el caso de la Dirección General de Mejoramiento de Vivienda (eje obras), existió un trabajo interdisciplinario con las Gerencias Operativas de Planeamiento Participativo y de Gestión Territorial y Soporte Social, el cual derivó en la elaboración de talleres y el acompañamiento de las familias que ingresaban al programa. Ello quedó plasmado en una entrevista realizada a un extrabajador del programa:

Durante esta etapa, nosotros trabajamos junto con la gente de participación y gestión comunitaria. Los de participación armaban y daban los talleres de manzana. Ahí se reconstruye la historia de la manzana, las problemáticas que se daban, se explicaba el programa de mejoramiento, los alcances. Con el equipo de gestión comunitaria trabajamos el proceso proyectual y de adhesión al programa de cada familia. (extrabajador, 2024)

En contraposición, según un extrabajador del organismo, la Dirección de Obras, Proyectos y Diseño Urbano no articuló con el área de gestión comunitaria, salvo en casos de conflictos específicos, y transfirió la gestión territorial a las cooperativas encargadas de la ejecución de las pruebas piloto y el mantenimiento de la red. En línea con esto, diversas entrevistas dieron cuenta de cómo la articulación entre esta dirección y la de mejoramiento (DGMV) también resultó compleja, aun cuando obras como las de infraestructura sanitaria impactaran directamente en las viviendas del macizo, donde intervenía la DGMV (Funcionario 1).

Lo descrito da cuenta de cómo esta primera etapa se caracterizó por la construcción de las condiciones que posibilitaron la intervención estatal en el territorio, a partir de la producción de conocimiento (diagnóstico), la formulación de instrumentos de planificación y el despliegue de experiencias piloto. Sin embargo, dicha construcción se apoyó en una estructura organizativa fuertemente segmentada entre el eje de obras y el de gestión comunitaria, en la que la articulación interáreas no se encontraba institucionalizada, sino que dependió en gran medida de iniciativas individuales.

En este contexto, los instrumentos, aprendizajes y limitaciones emergentes de esta etapa inicial sentaron las bases para una reconfiguración del organismo, en la que la construcción de vivienda nueva adquirió progresivamente centralidad como eje articulador de la intervención. En el próximo apartado se analiza esta nueva etapa (2), profundizando en las transformaciones institucionales y en las modalidades de implementación que estructuraron las intervenciones desarrolladas entre 2017 y 2020.

Entre el 2017 y el 2020: las obras de infraestructura y la vivienda nueva como guía para las intervenciones en el macizo

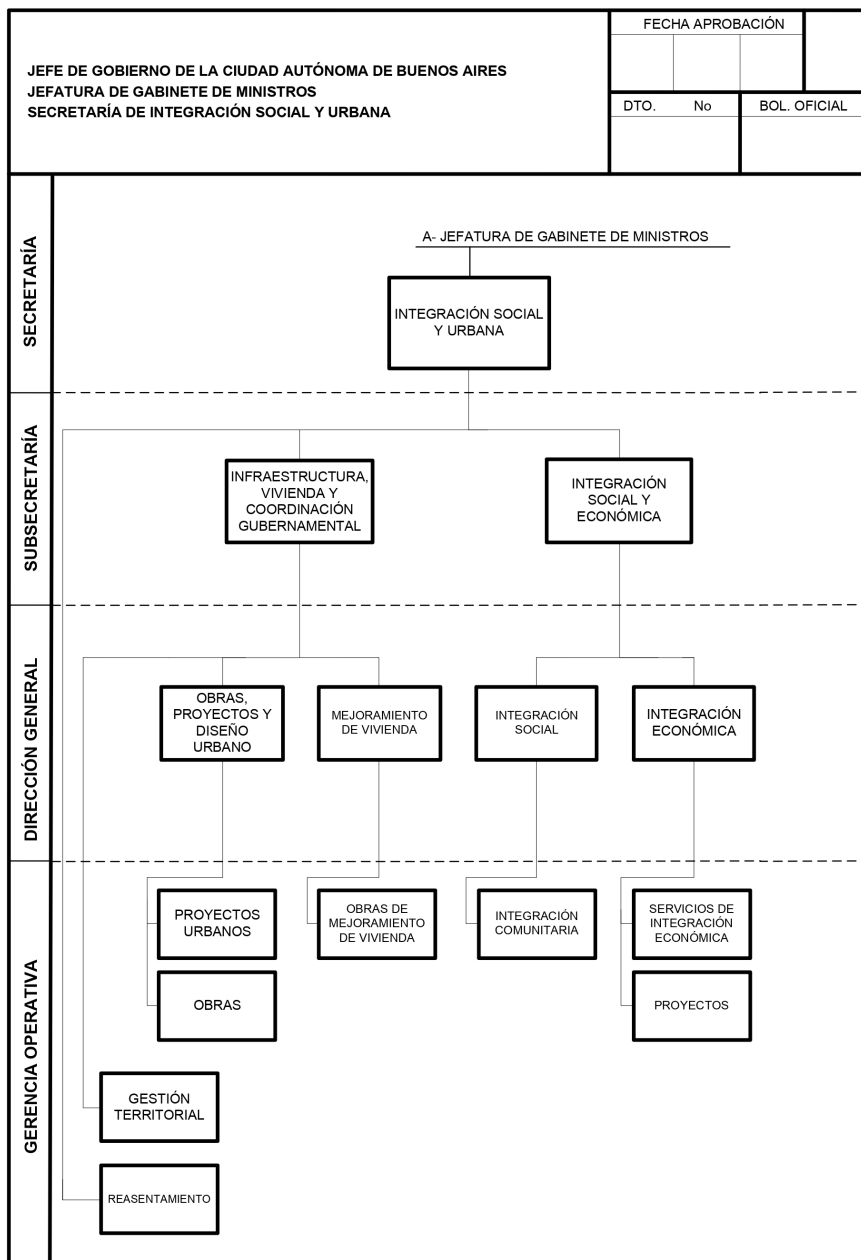
El año 2017 es considerado por diversos trabajadores y funcionarios como un año bisagra, en el que se gestaron y desarrollaron los nuevos objetivos del organismo. Durante este ciclo, la prioridad político-institucional se enmarcó en la ejecución de los planes y los proyectos desarrollados en 2016. En concreto, esto se materializó con las obras de infraestructura a gran escala y con la construcción de viviendas nuevas en el predio de YPF. Estos cambios fueron acompañados, según lo recabado en diversas entrevistas, por modificaciones en la estructura orgánica de la secretaría, que, aun cuando habían sido gestados durante 2017, se reglamentaron oficialmente en 2018. Así, y como puede observarse en la Figura 5, en reemplazo de la Subsecretaría Planeamiento y Gestión Comunitaria, se constituyó la Subsecretaría de Integración Social y Económica, y se mantuvo la de Infraestructura, Vivienda y Coordinación Gubernamental.

Figura 5: Organigrama de la Secretaría de Integración Social y Urbana 2018

N° 5379 - 23/5/2018

Separata del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires

N° 1460



Fuente: Decreto GCBA 154/201 (2018).

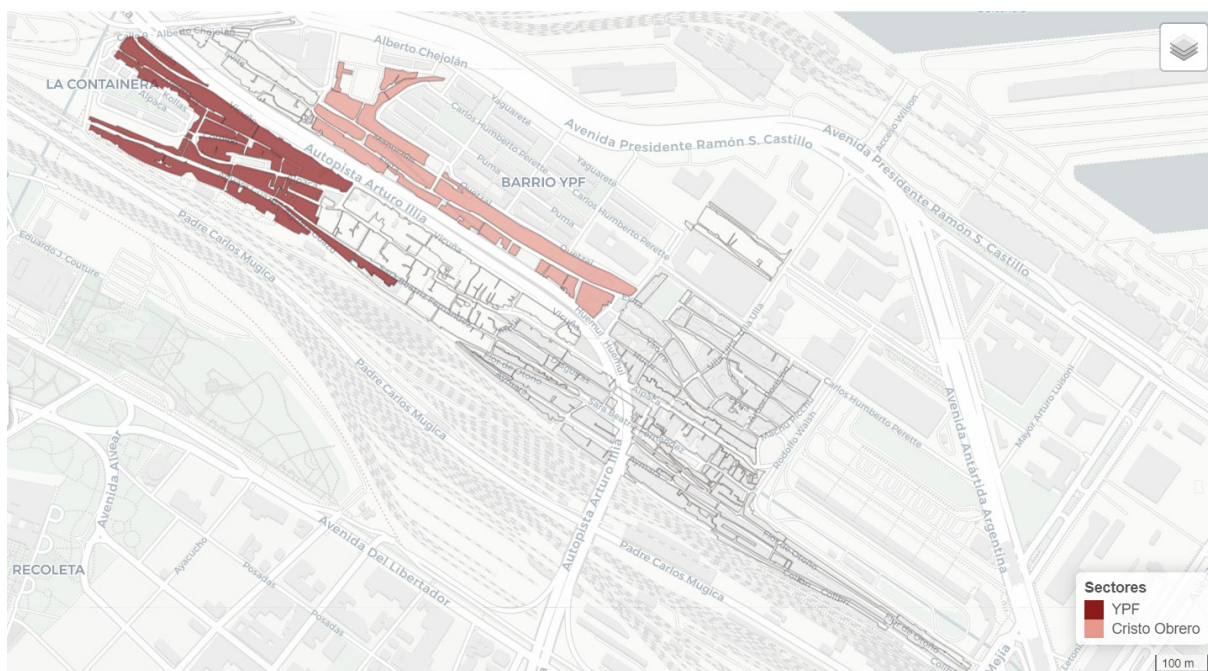
La nueva subsecretaría albergó a las Direcciones de Integración Social e Integración Económica, lo que representa, simbólica y prácticamente, un cambio en las formas de promoción de las *actividades económicas*. A través de ella, se buscó generar inclusión financiera y bancarización, a partir de la articulación con organizaciones de base, de la sociedad civil y del sector privado. De ese modo, se pretendió incorporar a la población en las lógicas urbano-mercantiles, lo que habilitó "la presencia del capital privado y financiero" (Arqueros *et al.*, 2019, p. 19). Para ello, bajo la Dirección de Integración Económica se constituyeron la gerencia homónima y la Gerencia Operativa de Proyectos. De esta manera, la gestión comunitaria dejó de estar

conducida bajo la órbita de una subsecretaría para pasar a depender de las cuatro direcciones existentes en esta etapa, las cuales tenían la facultad de contar con un equipo social o no.

Por otro lado, la segunda subsecretaría albergó a la Dirección de Obras, Proyectos y Diseño Urbano, y a la de Mejoramiento de Vivienda, a la par que constituyó la Gerencia Operativa de Gestión Territorial. Esta última, junto con la Gerencia Operativa de Reasentamiento –dependiente directamente de la Jefatura de Gabinete de la SECISyU–, concentró sus esfuerzos en la materialización de las relocalizaciones de familias del macizo a las viviendas nuevas de Containera y, posteriormente, a las de YPF, y en la articulación para garantizar “la prestación de los servicios de mantenimiento y limpieza del barrio” (Organigrama de la Secretaría de Integración Socio Urbana, 2018, p. 18; Arqueros, *et al.*, 2019).

A su vez, esta subsecretaría tuvo la responsabilidad de desarrollar un conjunto de obras de infraestructura sanitaria y eléctrica, espacio público, pavimentación de calles y generación de equipamiento comunitario (centros de salud, colegio primario, Ministerio de Educación, un centro de emprendedores y uno de la mujer, entre otros); de readecuar la feria ubicada al ingreso del barrio; y de la construcción de viviendas nuevas YPF I y II y el inicio de YPF III, que fue interrumpido, según narra un trabajador (2024), por la pandemia. Fue en torno a las viviendas nuevas que se tomaron decisiones respecto de por dónde continuaría el Programa de Mejoramiento (Funcionario 1), que durante esta etapa se dirigió a la manzana 0022 de YPF y a las manzanas 0012 y 0014 de Cristo Obrero, colindantes a las nuevas viviendas de YPF y de la Containera respectivamente (Figura 6).

Figura 6: Organigrama de la Secretaría de Integración Social y Urbana 2018



Fuente: Elaboración propia con base en plano Ley N.º 6129.

De esta manera, con dos frentes abiertos en simultáneo (YPF y Cristo Obrero), se consolidó la Dirección General de Mejoramiento de Vivienda, se creó la Gerencia de Obras de Mejoramiento de Vivienda y se armó una Gerencia de Proyectos, que contó, aunque no presente en el organigrama, con una figura de gerente y con un amplio equipo técnico y social destinado al relevamiento, la interacción con el vecino y el desarrollo proyectual de las viviendas del macizo (Funcionario 1). Así, dentro de esta dirección, se consolidó el Programa Integral de Mejoramiento de Vivienda y se adicionaron los programas de Manos a la Obra (MAO) y Exteriores.

Asimismo, en 2019 se constituyó el Programa de Regularización Dominial, que tuvo por objetivo la titulación de las viviendas que componen el macizo. Este articuló con el área de Servicios Públicos, dependiente de la Jefatura de Gabinete de la Subsecretaría de Infraestructura, Vivienda y Coordinación Gubernamental, y así se consolidó el equipo de Formalización.

A grandes rasgos, los cambios en el organigrama responden a la priorización de las obras de infraestructura, de vivienda nueva, y a la promoción de la actividad económica. En ese sentido, la desintegración de la Subsecretaría de Planeamiento y de Gestión Comunitaria marcó un cambio en las lógicas de aproximación al territorio, que supuso la reducción de la centralidad de la participación como eje principal en la formulación de políticas públicas. Esta reestructuración aumentó la autonomía en el accionar de las distintas áreas que integran la SECISyU, las cuales, a partir de este momento contaron, ante la constitución de equipos sociales propios, con una independencia aún mayor que la de la etapa anterior en la toma de decisiones con respecto al enfoque social, territorial y participativo de sus intervenciones. En este contexto, mientras la Dirección General de Mejoramiento de Vivienda consolidó un equipo de trabajadores sociales dedicado a acompañar y trabajar con las familias a lo largo de todo el proceso de mejoramiento, la Dirección de Obras, Proyectos y Diseño Urbano (DGPODU) continuó recurriendo al apoyo de trabajadores sociales –solicitados para casos puntuales a la DGMV– únicamente en situaciones de alta complejidad territorial. Esto quedó reflejado en el testimonio de una extrabajadora del equipo: “las obras de infra, nunca laburamos en equipo con los sociales, siempre laburamos en equipo cuando aparecía un conflicto” (2024).

En función de estos cambios, las políticas, programas e intervenciones en el territorio tendieron a consolidarse como resultado de planes elaborados por el propio organismo, que luego eran presentados para su aprobación ante la Mesa de Gestión Participativa, integrada, entre otros actores, por un consejero por sector del barrio. De este modo, la toma de decisiones y la circulación de la información quedaron concentradas en estos representantes barriales, lo que tendió a relegar la participación directa de la comunidad en la definición de sus propias necesidades. Esta situación se evidenció en las entrevistas realizadas a vecinos durante el trabajo de campo, quienes manifestaron desconocer el conjunto de obras de infraestructura ejecutadas.

En síntesis, esta etapa supuso la consolidación de una modalidad de intervención estatal orientada a la ejecución a gran escala de obras de infraestructura y a la producción de vivienda nueva, apoyada en una reconfiguración institucional que reforzó la autonomía operativa de las distintas áreas del organismo. En continuidad con las limitaciones observadas en la etapa previa en materia de articulación interáreas, esta nueva configuración profundizó la fragmentación interna, al tiempo que desplazó la centralidad de la participación comunitaria como principio estructurante de la política. En este contexto, llega el COVID-19 y, con ello, un año en el que los esfuerzos se relocalizaron hacia la contención de la pandemia.

La pandemia: un cambio paradigmático en las lógicas institucionales

La llegada del COVID-19 marcó el final del segundo ciclo de las políticas de la SECISyU, ya que provocó una interrupción en la mayoría de sus programas y la reasignación de los equipos técnicos a tareas vinculadas con la emergencia sanitaria, con excepción de trabajos puntuales sobre infraestructura y el proceso de reasentamiento. Este último equipo continuó con la mudanza de las familias del Bajo Autopista a los edificios de YPF, para luego habilitar la demolición de las viviendas del macizo de la población afectada.

A la par, en un contexto en el que el acceso al agua resultaba esencial, las obras de infraestructura sanitaria ejecutadas hasta el momento estaban en proceso de finalización. Mientras tanto, el barrio continuaba abasteciéndose de las tuberías antiguas, que presentaban bajos

niveles de presión, cortes frecuentes y no garantizaban el acceso al agua potable.

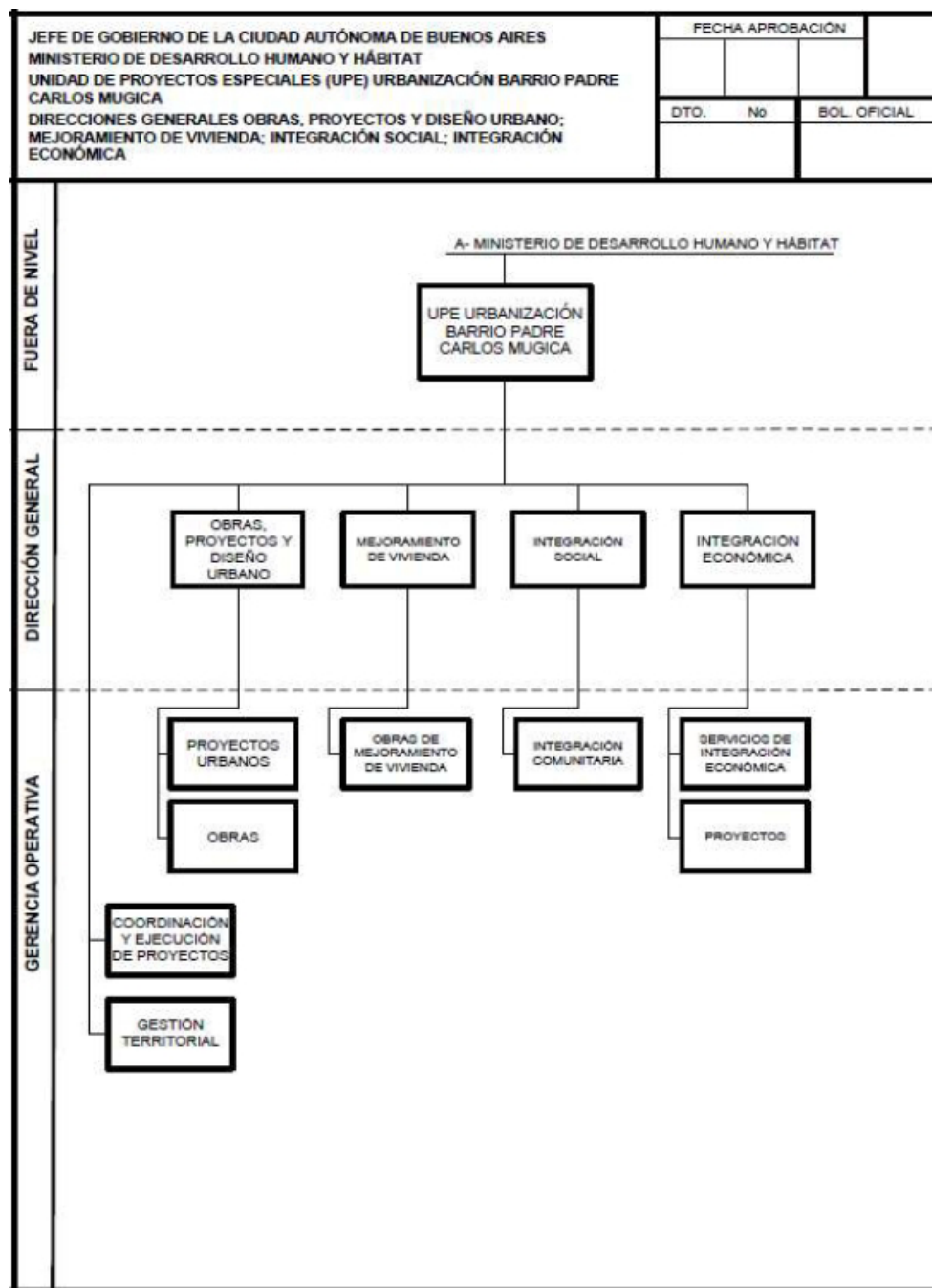
Sin embargo, la pandemia obligó a acelerar los procesos, realizar empalmes con las tuberías antiguas –cuya potabilización no estaba garantizada– y abrir las válvulas de todo el barrio, aun cuando –y como cuenta un trabajador– la factibilidad de obra por parte de Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) no estaba otorgada. Esta decisión, sumada a la asunción de Alberto Fernández al gobierno nacional a finales del 2019 y el consecuente cambio en la presidencia de AySA como organismo dependiente del Poder Ejecutivo nacional, frenó la efectivización de los acuerdos firmados durante los primeros dos ciclos de la política y, con ello, la concreción de la toma de posesión de la red de agua por parte de la prestataria (Convenio I, 2016; Convenio II, 2017).

En paralelo, a raíz de la suspensión de las obras de baja tensión por la pandemia, el equipo de mantenimiento elaboró un Protocolo de Contingencia de Energía Eléctrica para sopesar la llegada del invierno y el aumento de la demanda energética producto de la cuarentena. Dicho plan, iniciado durante 2020, se concentró en las zonas con mayores cortes de luz y consistió en la energización, junto con las empresas prestatarias, de las cámaras de media tensión construidas durante la etapa 2 y en la reducción de cortes de electricidad a partir de la realización de un equilibrio de cargas (mejoras en la distribución de la energía) y reordenamiento de bajadas (cables que llegan a los tableros de las viviendas) (Plan de Contingencia de Energía Eléctrica Barrio Padre Carlos Mugica, junio-septiembre 2020). Así transcurrió el año 2020, entre la atención a los enfermos, las mudanzas y las obras de emergencia para paliar las precarias condiciones habitacionales de la población del barrio.

Entre el 2021 y diciembre de 2023: la pospandemia, el paso de Secretaría a Unidad de Proyectos Especiales y el encuentro entre las viviendas existentes y los planes de infraestructura

Con la llegada de 2021, y mediante el decreto 264/2021, se disolvió la SECISyU y se constituyó la UPE, como organismo fuera de nivel, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA. Este organismo se consolidó como responsable de “coordinar el plan maestro de urbanización integral Retiro-Puerto, promoviendo la interconectividad e integración del entramado urbano entre el Barrio Padre Carlos Mugica, la zona portuaria y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Resolución 166/2022, 2022, s.p.). Así, se otorgó expresamente a la UPE una responsabilidad mayor que la que había tenido la SECISyU y que incluyó el abordaje de los sectores aledaños al barrio, lo cual da cuenta de la intención del gobierno de la ciudad por transformar la totalidad del distrito. En lo que respecta al barrio, y como puede observarse en la Figura 7, este cambio de rango implicó la eliminación de la figura de *Subsecretaría*, pasando las direcciones preexistentes, y sus respectivas gerencias, a depender directamente de jefatura de gabinete de la UPE.

Figura 7: Organigrama de la Secretaría de Integración Social y Urbana 2021



Fuente: Decreto GCBA 264/2021, 2021.

A su vez, se dio paso a la reformulación de los objetivos político-institucionales, buscando, por un lado, culminar y consolidar las intervenciones realizadas y, por el otro, replantear y/o transformar algunos abordajes.

De esta manera, durante estos años se inició el último tramo de las obras de vivienda nueva (YPF III) en el predio YPF; se continuó con las mudanzas y con la conformación de consorcios en los edificios nuevos; se demolieron las viviendas por debajo de la autopista y se consolidó, en el sector bajo la Autopista IIIa, equipamiento comunitario y espacio público.

Asimismo, este periodo se caracterizó por las transformaciones en las lógicas de algunos de los programas, a partir de los cuales tanto la DGOPDU como la DGMV modificaron sus formas de implementación.

Por un lado, la DGOPDU, encargada de las obras de infraestructura, replanteó el alcance de su intervención en materia sanitaria. Inicialmente, se preveía que el alcance de las obras fuese el mismo que en la ciudad formal. En ese sentido, las obras llegarían hasta la línea municipal, generando una barrera prestacional que dejara en manos de los propios vecinos el proceso de conexión entre la red y las viviendas. Sin embargo, tal como narra una funcionaria, en respuesta a la necesidad de garantizar el acceso al agua potable en los hogares y considerando los potenciales riesgos asociados a que la conexión entre la caja de registro y la vivienda fuera realizada por los vecinos, el nuevo enfoque de esta etapa incorporó también dicha conexión. Así, se realizó una prueba piloto en el sector YPF y en parte de la calle Colectora –paralela a la autopista–, para luego continuar con las conexiones en la totalidad del barrio, a excepción de los sectores Cristo Obrero y Ferroviarios (Consejo de Gestión Participativa, 2023).

En términos de energía, el objetivo inicial de proveer a cada Unidad Funcional (UF)³ de una fase y un tablero general, con térmica y disyuntor, continuó, y las obras de baja tensión se retomaron, y alcanzan al día de hoy al 80 % del macizo (20.º Informe trimestral, Consejo de Gestión Participativa, 2023).

Por su parte, la Dirección General de Mejoramiento de Vivienda dejó de lado las intervenciones integrales y puntuales a escala vivienda y parcela y adoptó un abordaje multiescalar (Lavelli, 2023) como política de planificación del macizo. Para ello, ingresó a los sectores de Bajo Autopista (Figura 8) y Comunicaciones. A su vez, consolidó y relanzó los Programas Manos a la Obra, Exteriores y el de Emergencia Habitacional, a la vez que conformó el Programa Más Color. También constituyó la prueba piloto del Programa de Regularización Dominial en las manzanas 0011 y 0016 del Sector Güemes, y continuó, posteriormente, con otros sectores del barrio, incluyendo manzanas de YPF y Cristo Obrero, entre otras.

Figura 8: Etapa 3: Abordaje



intervención más allá del polígono barrial, incorporando una escala distrital en la planificación urbana. En lo que respecta al barrio, este período combinó la finalización y consolidación de las principales obras de infraestructura y vivienda con la reformulación de los instrumentos de intervención, orientados a resolver limitaciones detectadas en etapas previas.

Reflexiones finales

A lo largo de este artículo se analizó cómo las transformaciones institucionales de la SECISyU y, posteriormente, de la UPE, incidieron en las formas de aproximación estatal al territorio durante el ciclo de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica comprendido entre 2015 y 2023. La reconstrucción de tres etapas, articuladas por un período bisagra –la pandemia–, permitió mostrar que las modificaciones en la estructura organizativa del organismo, en sus prioridades político-institucionales y en sus modalidades de articulación interna, no constituyeron simples ajustes administrativos, sino que produjeron, en cada momento, una forma específica de intervención sobre el barrio y sus habitantes.

En la primera etapa, la construcción de las condiciones de posibilidad para la intervención estatal –a través del diagnóstico, la planificación y las pruebas piloto– se apoyó en una estructura organizativa segmentada entre el eje de obras y el de gestión comunitaria. Esta configuración inicial instituyó una lógica de funcionamiento fragmentada, en la que la articulación entre áreas dependió más de iniciativas individuales que de definiciones institucionales, lo que anticipó una tensión que atravesaría las etapas siguientes.

Durante la segunda etapa, la reconfiguración del organigrama y la priorización de las obras de infraestructura y de vivienda nueva consolidaron un modelo de implementación orientado a la ejecución a gran escala. La supresión de la Subsecretaría de Planeamiento y Gestión Comunitaria marcó, en este sentido, un cambio decisivo en las formas de aproximación al territorio: la participación dejó de ser un eje estructurante de la política; los procesos de toma de decisión se concentraron en circuitos técnico-burocráticos, y la población asumió un rol predominantemente receptivo frente a las transformaciones en curso.

La llegada de la pandemia interrumpió esta dinámica de manera abrupta. Durante este período bisagra, el organismo dejó de operar como responsable del proceso de reurbanización para concentrarse en la gestión de la emergencia sanitaria, a excepción de tareas puntuales como las relocalizaciones a vivienda nueva y ciertas obras de infraestructura indispensables. Lejos de constituir un paréntesis ajeno a la política de reurbanización, este momento de ruptura dejó marcas duraderas sobre la etapa siguiente, en particular en relación con los modos de vincular las obras de infraestructura sanitaria con las condiciones habitacionales del macizo.

La tercera etapa, finalmente, mostró un doble movimiento. Por un lado, la transformación de la SECISyU en Unidad de Proyectos Especiales amplió el alcance de la intervención hacia una escala distrital, al tiempo que redujo el equipo técnico abocado específicamente al barrio. Por otro lado, se observó un replanteo de los instrumentos de intervención –la extensión de las conexiones sanitarias hasta el interior de las viviendas, la adopción de abordajes multiescalares en el mejoramiento– que puede leerse como un intento de recomponer la relación entre la lógica técnico-constructiva y las dinámicas socioterritoriales del barrio.

En una lectura transversal, el análisis confirma la hipótesis que orientó este trabajo: las transformaciones en la estructura organizativa de la SECISyU/UPE no fueron meros cambios administrativos, sino que incidieron directamente en las formas de intervención sobre el territorio. El pasaje desde una estructura con mayores instancias de articulación hacia esquemas de mayor autonomía operativa, interrumpido por la pandemia y seguido por una organización

más reducida y de escala ampliada, muestra que cada configuración institucional produjo una modalidad específica de aproximación al barrio y a sus habitantes.

Este recorrido permite, además, dialogar con los aportes de Menazzi y Jajamovich (2019) sobre el rol de los organismos públicos en la producción de ciudad. El caso de la SECISyU/ UPE confirma que las agencias estatales no son meras ejecutoras de políticas predefinidas: sus propias lógicas internas, sus saberes y sus formas de organización inciden activamente en la configuración de las intervenciones. En este sentido, el trabajo busca contribuir a una línea de indagación que, en diálogo con los aportes de Arqueros *et al.* (2019) sobre las capacidades institucionales movilizadas durante los primeros años de esta misma gestión, permite ahora observar el ciclo completo de la política, una vez que la gestión que le dio origen ha concluido.

Finalmente, este trabajo abre interrogantes que exceden el caso analizado: ¿qué condiciones institucionales permitirían sostener, a lo largo de un proceso de reurbanización, una articulación más estable entre las dimensiones física, social y política del hábitat? El caso del Barrio Padre Carlos Mugica sugiere que esa articulación no es un dato dado de antemano, sino el resultado contingente de decisiones organizativas que pueden fortalecerla o debilitarla en cada etapa del proceso.

Referencias

- Arqueros, M. S., Rodríguez, M. F., Rodríguez, M. C. y Zapata, M. C. (2019). Gobernanza neoliberal: Una lectura crítica de la política de villas (2015-2018). *PENSUM*, 5(5), 13-26. <https://doi.org/10.59047/2469.0724.v5.n5.26298>
- Blaustein, E. (2001). *Prohibido vivir aquí: la erradicación de villas de la última dictadura para la Comisión Municipal de la Vivienda*. GCBA.
- Brikman, D. (2020). *Efectos de la localización en territorios informales segregados: Intervenciones estatales, configuración socio-urbana y prácticas de movilidad cotidiana en Villa 15 y Rodrigo Bueno* [Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires]. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/169862>
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Prometeo.
- Consejo de Gestión Participativa del Barrio Padre Carlos Mugica (2023). *20.º Informe trimestral. Período: octubre-diciembre de 2023*.
- Cravino, M. C. (2018). Urbanismo social en los procesos de urbanización de villas de Buenos Aires (2015-18): Deconstruyendo discursos y prácticas. *Voces en el Fénix*, 71, 73-79.
- Cravino, M.M. y Ons, M. (2023). Integración sociourbana y procesos de mercantilización en asentamientos informales. El caso del Barrio Padre Carlos Mugica (Ciudad de Buenos Aires). *Pilquen Sección Ciencias Sociales*, 26(1), 116-144.
- Dadamia, R. (2019). Asentamientos precarios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Apuntes para la revisión de los conceptos de villa, asentamiento y núcleo habitacional transitorio en el marco de la producción estadística. *Población de Buenos Aires. Revista anual de datos y estudios sociodemográficos urbanos*, 28, 7-27.
- Di Virgilio, M. y Brikman, D. (2019). Nuevas derechas, nuevas políticas de urbanización: El modelo PRO en la ciudad de Buenos Aires y el caso de la Villa 15. *Oculum Ensaïos*, 16(2), 215-234. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v16n2a4215>
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016). *Convenio I AySA/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2017). *Convenio II AySA/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018). *Decreto N.º 154/2018*.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2021). *Decreto N.º 264/2021*.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2022). *Resolución N.º 166/2022*.
- Secretaría de Integración Social y Urbana. (2018). *Informe final de operativos especiales: Relevamiento Barrio 31 y 31 bis (EMPAB)*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Lasswell, H. D. (1956). *The political science of science: An inquiry into the possible reconcilia-*

tion of mastery and freedom. *American Political Science Review*, 50(4), 961-979.

Lavelli, J. (2023). Fulfilling the historical demand of Barrio Mugica with people as partners. En A. Rubbo, J. Du, M. R. Thomsen y M. Tamke (Eds.), *Design for resilient communities: Proceedings of the UIA World Congress of Architects Copenhagen 2023* (pp. 257-265). Springer.

Ley N.º 6129. *Reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica (Ex Villa 31-31 bis)*. Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N.º 5537, 15 de enero de 2019. <https://boletin-oficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/448918>

Marques, E. (2017). Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(94), 1-18.

Mariona, T. y Martí-Costa, M. (2011). La reconfiguración de la agenda urbana: el debate europeo, en M. Iglesias, M. Martí-Costa, J. Subirats y T. Mariona (Eds.), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales* (pp. 23-43). Icaria.

O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. CEDES. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3297>

Ons, M. (2024). *Políticas públicas de reurbanización de villas y grandes proyectos urbanos: el caso del barrio Padre Carlos Mugica y el Proyecto Retiro de la Ciudad de Buenos Aires (2015-2023)* [Tesis de doctorado inédita. Universidad de Buenos Aires].

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.

Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*. University of California Press.

Rodríguez, C. y Di Virgilio, M. (Orgs.) (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar* (pp. 17-46). Prometeo.

Subsecretaría de Integración Socio Urbana. Registro Nacional de Barrios Populares (s.f.). *Observatorio de Barrios Populares*. Gobierno de la República Argentina. <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/klATC>

Secretaría de Integración Social y Urbana. (2020). *Plan de contingencia de energía eléctrica Barrio Padre Carlos Mugica: Junio-septiembre 2020*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Secretaría de Integración Social y Urbana. (2018). *Informe final de operativos especiales: Relevamiento Barrio 31 y 31 bis (EMPAB)*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Snitcofsky, V. (2022). *Historia de las villas de la ciudad de Buenos Aires: de los orígenes hasta nuestros días*. Tejido Urbano.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Eds.), *La nueva administración pública* (pp. 2-22). Alianza Universidad.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (3.^{ra} ed.). Sage.

Zapata, M. C. (2020). La participación social en la reurbanización de villas: ¿prácticas habilitantes del derecho a la ciudad? *Bitácora Urbano-Territorial*, 30(1), 91-102.