



# Los incendios en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Un problema para una política pública integral



Autora: Lic. María Elena Dondo Bühler

Directora: Mg. Vanesa Marazzi

[maledondo@yahoo.com](mailto:maledondo@yahoo.com)

Tesis para optar por el título de Magíster en Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.

Buenos Aires, febrero de 2018.

## **Agradecimientos**

A mi hija Julia, que aportó horas de su mamá a esta investigación.

A Vanesa Marazzi, por sumarse desinteresadamente a este proyecto y acompañarme y orientarme.

A mi familia, especialmente mi mamá y a Nani que me facilitaron la vida cotidiana y alentaron mis horas, haciendo posible conciliar trabajo, trabajo doméstico, maternidad y militancia.

A Flacso y las compañeras que encontré ahí.

A mis compañeros de trabajo y militancia, con quienes compartimos mirada, debates y caminatas por las villas de esta ciudad.

A Mariano F., por las muchas charlas sobre política social que tuvimos y tendremos.

A todos los que me dieron tanta información y me permitieron tratar de entender y construir pensando siempre en la justicia social.

## Contenido

Resumen ejecutivo.....	4
Introducción.....	5
Antecedentes y planteo del problema.....	6
Capítulo I.....	9
La mirada teórico-conceptual que enmarcó el estudio.....	9
Las “villas de emergencia”.....	9
La política pública y la protección social ante los riesgos de vulneración de derechos.....	12
Los incendios.....	13
La integralidad como enfoque en la política social.....	18
Capítulo II.....	31
Descripción de la estrategia metodológica utilizada.....	31
El tipo de enfoque elegido.....	32
Composición de la muestra seleccionada.....	33
Las fuentes y técnicas utilizadas.....	35
El proceso de análisis de la información.....	39
Capítulo III.....	41
Algunas características sociodemográficas de las villas de la CABA.....	41
Capítulo IV. Peculiaridades del problema: los incendios en las villas de la CABA.....	46
El registro de casos.....	46
Factores causales de los incendios en las villas.....	49
Factores agravantes.....	54
Algunas consecuencias sobre el bienestar de la población.....	56
Capítulo V. El diseño institucional y el marco normativo para la atención del problema.....	58
El “Plan Director de Emergencias para la CABA”.....	60
Otros organismos y servicios de atención del GCBA.....	62
Marco normativo. Un recorte por elaborar.....	64
Capítulo VI. Las intervenciones sobre el problema, según los actores sociales involucrados.....	67
El devenir de los acontecimientos: la atención.....	68
El llamado de alerta e ingreso de servicios de emergencia.....	68
Durante la emergencia.....	71
¿Qué suele ocurrir después?.....	74
El mapa de actores orientados al problema.....	76
La prioridad asignada por la política pública al problema de incendios en villas.....	79

La intersectorialidad. Roles, protocolo y espacios de coordinación de la política .....	81
Prevenición, asistencia y promoción. La emergencia y el largo plazo. Los incendios en el marco de los procesos de integración sociourbana impulsados por el GCBA .....	88
La importancia del territorio .....	90
Capítulo VII. Delineamientos de propuestas para la política pública .....	93
Algunos desafíos para propender a una integralidad en el abordaje .....	93
Conclusiones .....	97
Bibliografía y otras fuentes consultadas .....	100

## Resumen ejecutivo

La presente tesis se centra en el problema de los incendios en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El problema es recurrente en esta clase de barrios informales en los que vive cerca del 10% de la población de la Ciudad. Pero se han podido encontrar escasos antecedentes de su estudio.

La investigación caracteriza el modo en que el problema se expresa en las villas – incluyendo sus múltiples causas y algunas de las consecuencias para quienes los padecen– y el modo en que la política pública actúa sobre el mismo. Para eso, se toman en cuenta las posiciones e intervenciones del Estado y otros actores antes, durante y después del episodio crítico.

A su vez, se analiza la opinión de una diversidad de actores involucrados en el tema, tanto estatales como de la sociedad civil, que evalúan las intervenciones en el problema.

Por otra parte, se ofrece una serie de propuestas para una política pública alternativa, partiendo de una mirada que hace hincapié en la necesidad de un enfoque de integralidad, una organización institucional intersectorial y un consenso multiactoral sobre el problema.

Por último, se dejan abiertos una serie de interrogantes para futuras exploraciones.

*Un amasijo negruzco de maderas calcinadas, plásticos derretidos y retazos de ropa fueron lo único que quedó en la casilla, de ladrillo y techo de chapa, que la familia Ferreyra ocupaba en la villa 21-24, en Barracas. En la noche del martes pasado, mientras dormían, la energía eléctrica volvió de golpe después de un corte de varias horas. Se produjo un cortocircuito y en instantes la casilla ardió. Justo antes de que se desplomara el cielorraso, Pablo y Mabel Ferreyra pudieron salvar a sus tres hijos, de 9, 5 y 4 años (La Nación, 23 de julio de 2016)<sup>1</sup>.*

## Introducción

La presente tesis se centra en un problema recurrente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que combina sectores, actores sociales y escenarios diversos y que demanda acciones de emergencia a la vez que soluciones estructurales: los incendios en las villas de la CABA.

El problema de los incendios en las villas no es nuevo en la ciudad. Ya en 1973 puede verse al Padre Carlos Mugica describiéndolo en una nota televisiva, a raíz de la muerte de un habitante en la Villa 31<sup>2</sup>.

Pero, para 2017, ya residían en las villas y los asentamientos de la CABA unas 250 mil personas aproximadamente. Esto representaba al menos un 8% de la población total de ciudad, según estimaciones oficiales (DGEyC–GCBA, 2017). A la vez, mientras que la ciudad no aumenta en su población, la población que vive en villas sí crece (UCA, 2017).

En las villas de la CABA se registran problemas sociales múltiples, que en sí mismos son problemas multidimensionales. En ese sentido, resulta un desafío para la política pública repensar constantemente sus modos de intervenir, sin perder la mirada “panorámica” y sin dejar, a la vez, de pensar sobre la especificidad que demandan determinados abordajes puntuales.

Estos barrios informales se concentran fuertemente en ciertas comunas de la ciudad y su fisonomía cambia, con un marcado crecimiento en altura en los últimos años, llegando a sectores en los que se aprecian edificios de 4, 5 o 6 pisos.

El sostenido problema del riesgo eléctrico en las villas, el aumento de la población inquilina que habita viviendas de baja calidad en sus materiales y alto déficit habitacional por hacinamiento, y la presencia de pasillos angostos y cerrados por falta de apertura de calles, son algunas de las características observables en estos barrios.

Si se tiene en cuenta, además, el relativo bajo promedio de edad en la población que allí reside, en los que un 43% de los habitantes son niños y niñas menores de 18 años (Salvia, 2016), el panorama, lejos de revelar un futuro con expectativas de mejora, deja en evidencia una complejidad de situaciones sobre las que pareciera urgir una mayor exploración, una búsqueda de mayor comprensión, y la necesidad de repensar el modo en que la política pública toma posición ante los problemas que allí se expresan.

Tener la capacidad de analizar de manera conjunta temas de corto, mediano y largo plazo, políticas de diversos sectores, de desigual escala, correspondientes a diferentes jurisdicciones, en escenarios cambiantes, con multiplicidad de actores intervinientes, sin

---

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1921110-denuncian-incendios-por-cortes-de-energia-electrica-en-villas-portenas>

<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rBnrQFIE618&feature=youtu.be>

perder de vista problemas que hacen a lo estructural y otros que demandan atención de emergencia, es un enorme desafío para cualquier gestión de política pública.

En ese sentido, resulta pertinente el abordaje particular del problema de los incendios con este marco, especialmente en momentos en que el Estado local ha creado nuevas dependencias para la intervención en las villas, ha aumentado su presupuesto para tal política y se encuentra avanzando con intervenciones de gran escala en algunas de las villas de la CABA.

### **Antecedentes y planteo del problema**

El problema de los incendios ha sido analizado como objeto de intervención para la política pública, pero aun pareciera resultar un campo que demanda mayor desarrollo en lo que hace a su expresión particular en tanto problema sociourbano en barrios informales como las villas de la CABA.

Se trata de un problema sobre el que se ha podido encontrar escaso estudio desde la política pública, pero que, sin embargo, resulta causal de varias muertes anuales. Resulta difícil justificar la relevancia del problema desde el punto de vista estadístico, tanto en lo que refiere a su recurrencia, como a lo que hace a sus consecuencias en términos de pérdidas materiales o humanas. Y es que el análisis del problema deja en evidencia la falta de registros oficiales sobre el mismo. Según un informe de la Defensoría del Pueblo de la CABA de 2017, “es sumamente escasa la información estadística oficial disponible sobre la temática, sin embargo, hay indicios acerca de que la presencia de la misma cobra relevancia. A modo de ejemplo, según el relato del delegado de la Villa 21-24: “hubo 25 casos de incendio en el año, 11 en los últimos dos meses, y 7 en una misma semana. En los últimos años la situación fue empeorando, habiendo más incendios por año. Antes eran 11 en un año, ahora 11 en dos meses” (Delegado Junta Vecinal 21-24). Asimismo, según un informe de la organización TECHO, durante el año 2013 el 29% de los barrios relevados registró al menos un incendio en los seis meses anteriores al relevamiento”.

Como antecedentes de investigación del tema pueden destacarse:

- Los estudios que se centran en la descripción diagnóstica de las villas, principalmente en base a variables sociodemográficas;
- Los que se abocan a análisis estadísticos sobre conjuntos de variables que reflejan déficits en vivienda, servicios públicos, infraestructura o equipamiento urbano en las villas;
- Aquellos que hacen referencia a la experiencia en política de urbanización o integración sociourbana de las villas;
- Aquellos que se orientan a problemas o abordajes sectoriales y su particular expresión en las villas (salud, vivienda, medioambiente, juventud, mercado de trabajo, redes informales de apoyo, etc.);
- Los análisis presupuestarios sobre la política orientada a villas.
- Informes orientados al análisis normativo
- Informes que, con la óptica de un derecho en particular, hacen anclaje en alguna villa específica o una selección de las mismas.
- Aquellos que analizan el caso de alguna política o programa en particular;

- Los que se orientan a analizar los aportes de las organizaciones de la sociedad civil;

También se han podido identificar estudios sobre los incendios desde el punto de vista de la política de seguridad, no específicamente en las villas.

Y se encuentran disponibles guías o materiales específicos de atención desde el punto de vista de profesionales que atienden el problema en tanto emergencia, tales como médicos o psicólogos, o para las especificidades técnicas de los bomberos u otros agentes que intervienen en esta clase de situaciones.

Ahora bien, resulta muy difícil encontrar material que específicamente desarrolle el problema de incendios en las villas, en la CABA en particular, y en un sentido que exceda su versión acotada en tanto problema propio de la política de atención de la emergencia.

Se han identificado notas periodísticas que se refieren al tema de los incendios en las villas de la CABA, principalmente con posterioridad a episodios que dejaron a víctimas fatales o con afectaciones físicas de gravedad.

Sin embargo, tal como describen los documentos que hablan del tema, el problema es recurrente, de gravedad al punto de llevarse vidas humanas, y se asocia a una serie de múltiples factores propios de la vida en sociedad, lo que lo convierte en un problema social de complejidad, que pareciera resultar un desafío para la política pública y la política social en particular.

En última instancia, la exploración del problema y los modos de abordarlo forma parte del debate más amplio sobre los mecanismos efectivos que existen de protección frente a la pobreza y la vulnerabilidad, la multidimensionalidad de sus causas y consecuencias, el papel y los desafíos que suponen para distintos actores, la efectividad de las políticas y los enfoques que se adoptan para lograr impactos positivos.

En ese sentido, esta tesis se centrará en producir información que contribuya con la caracterización disponible del problema de los incendios en las villas de la CABA y el análisis del modo en que la política pública interviene sobre los mismos. Este ha sido el objetivo general que dio origen a la investigación.

La investigación se llevó a cabo entre 2015 y 2017 y comprendió 8 villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>3</sup>.

El interés por las expresiones del problema en la vida cotidiana de los barrios surgió, inicialmente, por el desarrollo profesional de la investigadora en su desempeño en la Defensoría del Pueblo de la CABA, lo que a su vez resultó clave para facilitar el vínculo con los territorios y con el andamiaje institucional asociado a su atención.

A fin de desarrollar el objetivo, el estudio se guió por una serie de preguntas que se conformaron como los objetivos específicos del mismo.

En primer lugar, a través del estudio se buscó generar información diagnóstica que permitiera identificar las causas y las características particulares que adquieren los

---

<sup>3</sup> Villa 31–31 bis de Retiro, Villa 21-24 de Barracas, Villa 1.11.14 del Bajo Flores, Villa 20 de Lugano, Villa 15 de Mataderos, Fátima y Los Piletones, Playón de Chacarita y La Carbonilla.

problemas de incendios, específicamente en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la vez que conocer cómo éstos estarían afectando la vida de las familias.

Por otra parte, se buscó caracterizar el tipo de política pública orientada a los mismos. En ese sentido se describe la intervención que ha diseñado el GCBA para la atención de los incendios en la CABA, y se compone el entramado de actores institucionales con responsabilidad en la materia, sus competencias y estructura funcional.

A la vez, se ha desarrollado una evaluación de esa política desde la perspectiva de los actores involucrados. Para eso, el estudio buscó comprender cómo efectivamente se interviene desde la política pública (principalmente estatal) frente al problema, según la mirada de diferentes actores que se desempeñan en esta clase de barrios informales.

Y, por último, la investigación ofrece propuestas para un diseño alternativo de política. A tal efecto, se exploraron una serie de desafíos para la intervención de la política estatal en el problema, en línea con un enfoque de integralidad de la política pública.

Por medio del desarrollo de este estudio, se espera contribuir con la exploración y descripción del problema de los incendios en villas, así como con el desarrollo de un análisis desde el punto de vista, las experiencias y aprendizajes con que cuentan los actores involucrados en el mismo, que permita, a futuro, impulsar propuestas de mejora en su abordaje.

¿Cómo se expresa el problema de los incendios en las villas de la CABA? ¿Qué respuestas ha dado al problema el GCBA? ¿Son suficientes y adecuadas las respuestas de la política pública y del estado en particular? ¿Responden las iniciativas a un enfoque de abordaje integral del problema? Son algunas de las preguntas que orientaron la investigación...

## Capítulo I

### La mirada teórico-conceptual que enmarcó el estudio

En este primer capítulo se dará cuenta de las proposiciones teóricas generales, los supuestos, las categorías y los conceptos que sirvieron de referencia a lo largo del estudio para ordenar los hechos concernientes al problema de la descripción de los incendios en las villas y el modo en que se los aborda desde la política pública. Es decir, se ofrece un desarrollo sobre el marco teórico conceptual que orientó la búsqueda de respuestas al problema que dio origen a la investigación.

En primer lugar, se ofrece para eso una definición del concepto de “villas de emergencia”; luego, se hace referencia al concepto de “incendios” y, por último, se brinda una mirada sobre las ideas de “política pública” y de “integralidad como enfoque de la política social”.

#### Las “villas de emergencia”

Resulta necesario explicar qué se entiende por “villa de emergencia” (o sencillamente “villa”) en el presente estudio, en tanto el concepto describe una serie de características que de por sí resultan centrales a la hora de comprender el problema en análisis.

Denis Merklen (2010) explica que en todas las grandes ciudades de Latinoamérica, las villas<sup>4</sup>, en tanto figura del hábitat popular, comenzaron a extenderse en la crisis de los años treinta y adquirieron considerable magnitud en la realidad de todas las grandes ciudades a partir de los cincuenta. Por entonces, según el autor, se debatía sobre las causas y sobre el futuro del fenómeno: “se debía todo a un funcionamiento del mercado de trabajo propio de capitalismo dependientes que producen, mucho más que un “ejército de reserva” de fuerza de trabajo, una “masa marginal” no integrable en el marco de esta formación social? ¿O, al contrario, se trató de un déficit de integración debido a la celeridad del flujo rural, déficit a paliar con un desarrollo económico sostenido, la integración a la ciudad y la instalación de democracias estables?

Independientemente de los debates intelectuales y de las experiencias políticas para la reversión del fenómeno, lo cierto es que, en la Región, en Argentina y, particularmente en la CABA, jurisdicción sobre la que se trabaja en este escrito, las villas se han consolidado, perdiendo en el camino su original supuesto de carácter transitorio de solución. En la CABA se asientan villas que superan el medio siglo de antigüedad.

En una mirada de mayor precisión, es posible distinguir el concepto de “villa” del de “asentamiento”, si bien ambos aluden a un tipo de barrio precario. Según destacan Suárez, Mitchell y Léporé (2014) “en ambos casos se trata de urbanizaciones creadas por los mismos sectores populares en su necesidad de producirse un hábitat”.

---

<sup>4</sup> Con sus diferentes denominaciones según país, que el mismo autor destaca: villas miseria en Argentina, cantegriles en Uruguay, favelas en Brasil, callampas en los países andinos, poblaciones o chabolas en otros.

Según Cravino, Duarte y Del Río (2008), las “villas miseria” o de “emergencia” pueden definirse como ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante que producen tramas urbanas muy irregulares. Es decir, no son barrios amanzanados, sino organizados a partir de intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos. Responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, a diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas de manera planificada y de una sola vez. Estos barrios poseen una alta densidad poblacional, suelen tener una buena localización con relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde escasea la tierra. Sus viviendas tienen diferentes grados de precariedad.

Para el caso de la CABA, los autores indican que su población en general se asentó en tierras de propiedad fiscal. Sus pobladores –que suelen ser trabajadores poco calificados o informales– las consideraban originalmente un hábitat transitorio hacia un “posible” y anhelado ascenso social, expectativa que no logró concretarse para la mayoría de los casos. En la actualidad, la población de las villas muestra la heterogeneidad de la pobreza, albergando a “antiguos” villeros, nuevos migrantes (del interior y de países limítrofes) y sectores pauperizados.

En torno a la lucha por la urbanización se han generado organizaciones barriales y federaciones, que han tenido diferente peso en la política de la CABA a lo largo de su historia.

Por último, se señala que para las personas que viven en las villas, el lugar de residencia suele funcionar como estigma, lo que muchas veces las lleva a esconder el lugar de residencia frente a terceros.

TECHO (2013) agrega que las villas se caracterizan por presentar deficiencias en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. No cuentan con suficiente infraestructura de ciudad como espacios verdes o de recreación, equipamiento público, paradas de colectivo, entre otros. Indica, además, que son barrios que tienden a crecer en altura ya que la disponibilidad de suelo es escasa o nula. Y que generalmente se encuentran en terrenos cercanos a vías del ferrocarril y cursos de agua.

Se suele distinguir las “villas” de los “asentamientos”, ofreciendo características que resulta útil reproducir en el marco de la presente investigación, a fin de enfatizar en aquellas que distinguen particularmente a una villa con respecto a otra clase de formas de expresión barrial.

Según Cravino, Duarte y Del Río (2008) los trazados urbanos de los asentamientos tienden a ser regulares y planificados, semejando el amanzamiento habitual de los loteos comercializados en el mercado de tierras, es decir en forma de cuadrícula. Las personas que viven en asentamientos, a diferencia de lo que ocurre en las villas, no suelen percibir su barrio como como una resolución habitacional transitoria.

Por lo general, indican los autores, los asentamientos surgen a partir de “tomas” previamente decididas y organizadas de manera colectiva. Y se suelen elegir, en la inmensa mayoría de los casos, tierras privadas que por lo general previamente eran basurales, pajonales o zonas inundables, que hacían que sus dueños originales no tuvieran interés o posibilidad de explotarlas económicamente. Las tomas suelen derivar,

además, inmediatamente en comunicaciones con funcionarios del Estado<sup>5</sup> a través de las cuales los ocupantes suelen buscar su “legitimación” e inicio de negociaciones para intentar lograr la oportunidad de pagarlas y ser propietarios.

Dada la dinámica de un asentamiento, desde su origen en la toma y en su desarrollo posterior, las viviendas que lo conforman suelen evolucionar desde simples “taperas” a construcciones firmes, dependiendo de la capacidad y recursos de quienes las habitan.

Según Cravino, Duarte y Del Río (2008), la población que reside en asentamientos suele provenir de otras áreas urbanas (si en algunos casos provienen de áreas rurales, pasaron anteriormente por otras formas de hábitat urbano, como piezas de hotel, villas, casas de familiares, alquiler, etc.). Y en su discurso aparece clara y reiteradamente la idea de “no hacer una villa”, lo que facilitaría a su vez las relaciones con el entorno, obtener un hábitat de mejor calidad que el que tenían y lograr con menores dificultades la titularidad de la tierra. Además, buscan no ser estigmatizados como “villeros”.

Por su parte la organización TECHO (2013) agrega que los asentamientos buscan mantener la trama urbana como continuidad del tejido de la ciudad formal, aunque también presentan un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. E indica que los terrenos en los que se emplazan los asentamientos suelen respetar el trazado de las calles y que se acostumbra reservar lugares para futuro equipamiento y espacios verdes. A la vez, que la densidad poblacional suele ser menor que en las villas.

Los analistas del tema coinciden en que, a diferencia de lo que ocurre en otras jurisdicciones como el Conurbano bonaerense, en la CABA prevalecen marcadamente las villas sobre los asentamientos<sup>6</sup>, tanto en términos de cantidad de barrios con estas características, como en cuanto a la población que cada tipo de barrio concentra<sup>7</sup>.

Esta caracterización no resulta menor ya que “la forma que toman los asentamientos, facilita a diferencia de las villas, su futura regularización (objetivo buscado por sus ocupantes), “ya que no supone un reordenamiento urbano profundo, sino un proceso de carácter social, político y jurídico que legalice la situación existente” (Cravino, Duarte y Del Río (2008).

Tampoco resulta menor la diferencia para el problema en análisis, los incendios, como se verá más adelante, por las características que los mismos asumen en las villas.

En definitiva, en las villas de la CABA habita desde hace décadas parte de la población, con varios de sus derechos vulnerados, y con expectativas de mejora basadas en sus propios recursos, los que esperan generar a través de las organizaciones y en aquellos que se espera que provea la política pública.

---

<sup>5</sup> A la investigadora le consta que incluso a veces se avisa por anticipado a algunos funcionarios que se hará la toma, indicando la organización que la realiza, el lugar de la misma y algunos términos de lo que se pretende “negociar”.

<sup>6</sup> Según TECHO, en la CABA las villas representarían un 87,5% de los barrios, mientras que los asentamientos representarían menos de una décima parte (9%). Los demás serían otra clase de barrios informales, tales como aquellos originados con intervención del Estado.

<sup>7</sup> Ver informe ya citado de TECHO, así como Suárez, A. L., Mitchell, A., Léopore, E., Cravino, entre otros.

La política pública y la protección social ante los riesgos de vulneración de derechos

Para dar cuenta del objetivo que guio el presente estudio, resulta pertinente ofrecer también información sobre la concepción de “política pública” que lo orientó.

Oszlak y O’Donnell (1981) entienden que las políticas públicas son un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil.

Para estos autores las políticas públicas son la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas que actúan en nombre del Estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública.

Obviamente, en su concepción se reconoce que la política pública incluye primariamente a la política del estado, o política estatal, a la que se suman las posiciones e intervenciones de otros actores sociales con incidencia en la cuestión que diera origen a dicha iniciativa (y que pueden llegar incluso a resultar tan o más centrales en la búsqueda de resolución de la cuestión). De ahí la importancia de que los análisis sobre un determinado asunto objeto de política pública incluyan la descripción y valoración de las posiciones que asumen frente al mismo estos otros actores sociales presentes en el proceso.

Ahora bien, tal como señalan Oszlak y O’Donnell, las políticas estatales no suelen ser necesariamente coherentes en sí mismas, suelen incluir las intervenciones de una o más de una institución del estado, de manera simultánea o sucesiva a lo largo del tiempo, todas ellas con el supuesto de la búsqueda de resolución de la cuestión que diera origen a las intervenciones. Esa variedad de decisiones por parte de organizaciones del estado induce a que la toma de posición del Estado frente a aquello que concibe como problema –en el caso en estudio el problema de los incendios– no tenga por qué ser unívoca, homogénea ni permanente.

Sí es posible inferir una cierta direccionalidad por parte de las posiciones del Estado en su conjunto que, esperablemente, afectará el curso del desarrollo de dicho problema. Pero se parte aquí del supuesto de que, dada la diversidad de unidades del Estado que potencialmente pueden intervenir sobre el asunto que generó la atención y la iniciativa, habrá un “conflicto de políticas” propio de las diferentes posiciones de esas unidades estatales en relación a cómo definir el problema a abordarse y cómo hacerlo efectivamente.

“Las sucesivas tomas de posición de los diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran el proceso social” (Oszlak y O’Donnell, 1981).

Por parte del Estado, en tanto un actor más en dicho “juego”, tal posición puede darse por acción u omisión. Y, según señalan los autores, “una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla. En los casos de inacción caben también diferentes posibilidades: el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye

el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen” (Oszlak y O’Donnell, 1981).

Pero, además de la propia puja de posiciones de los actores intervinientes frente a una cuestión –en la que se incluye al Estado como un actor más, no homogéneo en su interior y no unívoco en sus posiciones–, la vida en sociedad impulsa también el surgimiento de cuestiones o problemas que se conjugan en la vida cotidiana, exigiendo a la política pública posiciones e intervenciones que respondan a esa complejidad y combinación.

Tal concepción de la noción de “política pública” resulta aplicable a cualquier sector del que se trate. Ahora bien, considerando su objeto de estudio, la presente investigación se enmarca en el campo de la política social. Y es allí, en el mundo de la política social en particular, en donde en los últimos años ha aparecido el enfoque de la “protección social” como un modo de buscar dar respuesta a un conjunto de problemas sociales o cuestiones que, atacadas de manera sectorial o individual desde la política pública, no se veían suficientemente modificadas con respecto a su situación de inicio.

Complementando las políticas de corte sectorial, la noción de “protección social” pretende el desarrollo de una mirada que permita que la política pública y el Estado en particular intervenga sobre aquellos problemas sociales que se presentan como productos de múltiples causas y se manifiestan en múltiples dimensiones.

A través de la mirada de la protección social se pretende intervenir sobre el conjunto de tales causas y expresiones multidimensionales, no ya desde una política social sectorial, sino a partir de la coordinación de ellas, y a través de varias dependencias estatales de diferentes niveles y poderes que se orienten a una mirada integral sobre los padecimientos de las personas y comunidades.

La problemática específica de los incendios en las villas ameritaría un enfoque que pueda complementar diferentes políticas sectoriales, como las sociales y las urbanas, cuyo impulso se encuentra disperso en múltiples organismos.

Esta concepción de la política y su ideal de tipo de organización institucional se corresponden con la mirada de integralidad que se desarrollará en próximos apartados.

En particular, en el marco de la protección social se ha desarrollado la noción de “riesgo” desde una perspectiva de ciudadanía. Se considera que las políticas de protección social son justamente acciones deliberadas de defensa ante riesgos que impiden o limitan el despliegue de derechos. “Frente a las inseguridades que acompañan la vida en sociedad y que ponen en riesgo los derechos de las personas, se erigen sistemas de protección social” (Repetto, 2010).

### Los incendios

Es preciso destacar, también, qué se entiende en esta investigación por “incendio”. Para los Bomberos de la Policía Federal Argentina, se trata de “un gran fuego que produce la destrucción de cosas que no están destinadas a arder y que se propaga sin control” (Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal Argentina, 2014).

Por su parte, en la Mesa Redonda sobre “Grandes incendios Urbanos” en Lima 2001, se definió como tal “un fuego no controlado y de grandes proporciones, que puede

presentarse de manera súbita o gradual. Por lo general produce daños materiales, lesiones o pérdida de vidas humanas y deterioro del ambiente” (Arce Palomino, 2008).

Los incendios pueden ser producto de fenómenos naturales o de causas humanas. En el segundo caso, pueden ser intencionales o generados por cortocircuitos ocasionados por instalaciones defectuosas, sobrecargas o falta de mantenimiento a los sistemas eléctricos, la operación inadecuada de aparatos electrodomésticos, falta de precaución en el uso de velas, anafes y el manejo inadecuado de sustancias.

Tal como se destaca en el informe de la Defensoría del Pueblo de la CABA ya citado, los principales riesgos que los incendios traen consigo son el humo, los gases tóxicos, las llamas, las temperaturas elevadas y la deficiencia de oxígeno, que puede causar heridas graves o cobrarse vidas humanas. En definitiva, los incendios son siempre una situación de emergencia.

En particular, se pueden identificar al menos cuatro tipos de incendio: a) los incendios urbanos; b) los incendios industriales; c) los incendios forestales; d) los incendios en transportación (Arce Palomino, 2008).

En esta tesis, se trabajará particularmente sobre el análisis del primer tipo de incendios, los urbanos, entendiendo que los mismos generan destrucción total o parcial de casas o edificios en donde existen concentraciones humanas.

A la vez, particularmente se abordará el caso de los incendios urbanos en villas de emergencia.

14

*Los incendios en villas en el marco de la protección social basada en enfoque de derechos. Los incendios para todos y los incendios como riesgo para los pobres y los más vulnerables*

Retomando, en un esquema de protección social, que se basa en la noción de ciudadanía social y de los derechos económicos, sociales y culturales, se asigna al Estado un papel central como garante de lo que se considera un estándar de bienestar que los sistemas de protección deben cubrir<sup>8</sup>.

Ahora bien, para la implementación de esta clase de esquemas, se demandan instrumentos que sirvan para identificar los riesgos que las familias y grupos enfrentan, para promover las oportunidades y capacidades de los mismos, de su entorno y organizaciones, y la búsqueda de intervenciones con óptica de integralidad que contribuyan a la plena realización de derechos.

Se concibe como riesgos que enfrentan las familias y grupos a aquellos eventos o condiciones del entorno que “pueden dañar el bienestar y que son inciertos en cuanto a su ocurrencia” (Sojo, 2007). Si bien el riesgo y los eventos críticos afectan a todos dentro de una sociedad, lo hacen de manera más intensa a quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema y a los que, no siendo pobres, son vulnerables a la pobreza (Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez, 2011).

---

<sup>8</sup> Esto no invalida que en la política concreta intervengan otros actores no estatales. Por el contrario, se reconoce la participación de otros actores en la implementación de política social y, particularmente, provisiones de tipo estatal, pero también privada y mixta.

Siguiendo a los mismos autores, se entiende a su vez por “vulnerabilidad” la probabilidad de ser pobre en el futuro o de sufrir daños a partir de un determinado riesgo o amenaza. Y se puede identificar a las personas o grupos que son vulnerables a través de su capacidad para dar respuestas frente a los distintos tipos de riesgo.

En esa relación, indican los autores, serán más vulnerables los de menor capacidad de respuesta, considerando los activos de que disponen los hogares, familias e individuos, junto con la capacidad social e institucional para hacer frente a situaciones de riesgo y la estructura de oportunidades existente en esa sociedad<sup>9</sup>.

En este marco, es dable pensar en los incendios en las villas en tanto riesgo que debe enfrentar la población pobre y vulnerable<sup>10</sup>.

Los incendios, las inundaciones o anegamientos producto de fenómenos meteorológicos extraordinarios como lluvias torrenciales o crecidas de ríos, el hundimiento de suelos o derrumbes, las olas de calor, entre otros, podrían encuadrarse como riesgos –es decir, como eventos o condiciones del entorno que pueden dañar el bienestar y que son inciertos en cuanto a su ocurrencia–, y demandarían entonces un particular tratamiento, si se reconoce que afectan especialmente y de manera diferenciada a las personas pobres y vulnerables<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Resulta pertinente citar el desarrollo que los autores hacen del tema, a efectos de ampliar la lógica, si bien resulta de un nivel de detalle que desorientaría en el argumento sobre los incendios, por lo que se opta por ponerlo como nota al pie a pesar de su importancia: Los activos “son el conjunto de recursos que en una instancia dada pueden ser movilizados en busca de mejoras en el bienestar o de evitar caídas en el bienestar de un hogar” (Katzman y otros, 1999, pág. 9). Entre estos activos se cuentan: el capital humano (salud, educación y conocimiento), el capital social (redes de apoyo, contactos y acceso a información), el capital físico o patrimonial (alimentos, tierra y otros), los ingresos y el trabajo (Katzman y otros, 1999, pág. 12; Moser, 1996 en Escobar y González de la Rocha, 2002). En cada uno de estos tipos de activos hay atributos individuales o familiares sobre los que se ejerce control y que pueden movilizarse para su acumulación, consumo e inversión productiva (Katzman y otros, 1999, pág. 13-14). El capital social es el que permite activar mecanismos más allá del hogar para dar protección ante situaciones de riesgo social, económico o ambiental que conlleven caída brusca de ingresos o pérdida de activos. La expresión informal de estos mecanismos es la que se genera de manera autónoma la propia comunidad y algunos ejemplos recurrentes son las asociaciones de consumidores, los mercados de trueque, la minga y las ollas comunes. La expresión más formal es la que ofrece la institucionalidad del Estado a través de sus instrumentos de protección social no contributiva, mediante la distribución de recursos, bienes y servicios o empleos de emergencia. La estructura de oportunidades, por otra parte, está compuesta tanto por mecanismos de mercado como estatales, y se refiere al conjunto de fuentes de renovación y acumulación de activos, que facilita a los hogares el uso de sus propios recursos o les suministra otros que les son útiles para su integración a la sociedad (Katzman y Filgueira, F. 2006, pág. 9). Estas estructuras pueden, por una parte, proveer nuevos activos o regenerar los agotados (por ejemplo, a través de los servicios de salud y educación gratuita) y, por la otra, facilitar un uso más eficiente de los recursos con los que un hogar cuenta (por ejemplo, abriendo guarderías infantiles para liberar recursos humanos que pueden ser invertidos en la producción de ingresos) (Katzman y Filgueira, F. 2006, pág. 10). Incorporan, por tanto, políticas y estrategias de promoción y protección social.

<sup>10</sup> Ver más adelante el marco normativo y el tratamiento que en el mismo se hace de estos conceptos.

<sup>11</sup> De hecho, en 2004 se sancionó con fuerza de ley en la CABA la creación de un "Fondo de Emergencia para Subsidios por Inundaciones" (Ley 1575/04), con destino a “atender las necesidades derivadas de los daños ocasionados por fenómenos meteorológicos extraordinarios que provoquen inundaciones y anegamientos en distintas zonas de la Ciudad”. A partir de ese fondo se entregan subsidios a todas aquellas personas afectadas por los fenómenos meteorológicos señalados y que sufran en forma indistinta daños en bienes muebles, bienes registrables o bienes inmuebles. Particularmente destacable

Entonces, se parte aquí de la idea de que los incendios deberían ser efectivamente un objeto de intervención para la política pública y la política social en particular, desde un enfoque de protección centrado en los derechos ciudadanos. Como se analizará más adelante, además, es posible reconocer como productos de la sociedad al menos una parte de los orígenes de estos incendios urbanos, las características que éstos asumen y algunas de las consecuencias que acarrearán.

El análisis y descripción del problema de los incendios suele darse desde la mirada de técnicos en seguridad de diferentes disciplinas, médicos, ingenieros, bomberos, especialistas en medioambiente o en higiene y seguridad. Y sin embargo, al menos en el caso de los incendios urbanos en villas, y como se desarrollará en detalle más adelante, sus factores causales parecerían estar fuertemente asociados a problemas de pobreza persistente, a la precariedad e informalidad de los barrios, del tendido y la prestación de los servicios públicos, a formas en que la población pobre busca sustituir servicios que no está en condiciones de pagar o con los que no cuenta porque reside en barrios en los que no han sido provistos por el Estado o las empresas que debieran proveerlos.

De ahí que se considere que los incendios urbanos en villas debieran ser analizados y abordados desde la política pública. A lo largo del trabajo se identificarán y describirán múltiples factores causales y factores agravantes de los incendios que se relacionan con el incumplimiento por parte del Estado de la garantía de derechos que consagra la Constitución Nacional, así como otras leyes que reconoce nuestro cuerpo normativo.

Puede parecer en primera instancia un contrasentido desarrollar el análisis de un tema tan específico como el problema de los incendios en las villas y el modo en que los aborda la política pública partiendo de un enfoque de integralidad, que justamente busca enfatizar en la necesidad de sistemas de políticas de protección y promoción social, más que de programas e intervenciones aisladas.

Y efectivamente los incendios en las villas son un recorte muy puntual del tipo de riesgos y malestares que afectan a los hogares, y que probablemente debiera enmarcarse en lecturas mucho más amplias de privación de derechos económicos, sociales y culturales<sup>12</sup> y de políticas más universales (o menos focalizadas).

Ahora bien, en el problema de los incendios en barrios informales, en la descripción de sus características y en el análisis del modo en que se actúa sobre los mismos en las villas desde la política pública, puede reconocerse un modo de intervenir en un territorio en particular, que además del valor que en sí adquiere en tanto desarrollo exploratorio de un tema específico, puede resultar útil para ilustrar modos de intervención, de abordajes desde la política pública en la CABA.

A lo largo de la investigación, en ese sentido, se siguió un esquema básico –y obviamente incompleto, pero útil para el caso particular–, que buscó superar la mirada sobre el problema de los incendios exclusivamente en tanto incidente crítico a ser abordado desde una mirada sectorial, para dar cuenta del mismo como un problema

---

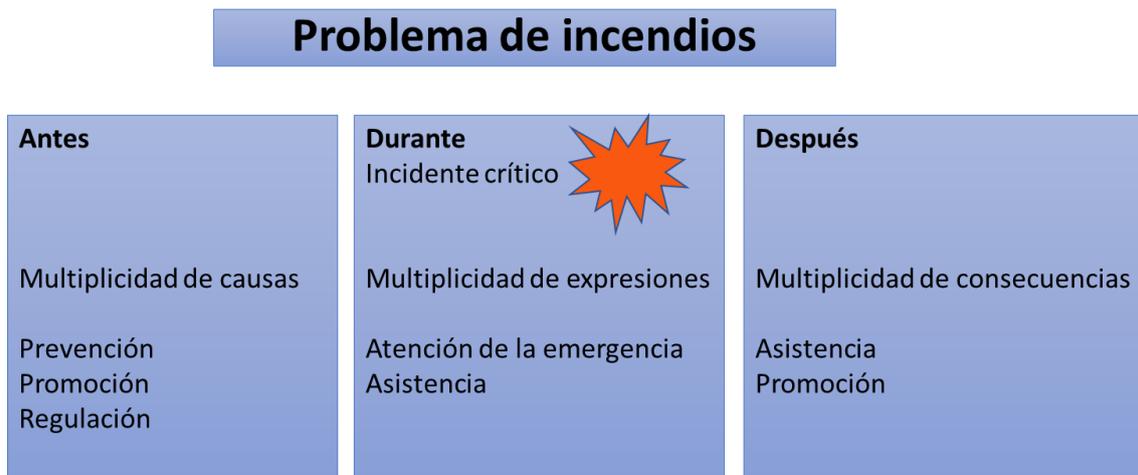
resulta el hecho de que en el articulado de la norma se mencione específicamente a habitantes de Núcleos Habitacionales Transitorios, villas de emergencia y asentamientos de la ciudad (Artículo 3).

<sup>12</sup> Ver la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966.

multidimensional, multicausal y de múltiples consecuencias, lo que demandaría una multiplicidad de iniciativas multidisciplinares y coordinadas desde la política pública.

Asimismo, se buscó efectuar un recorte del problema que, sin desconocer el momento crítico del episodio del incendio, lo superara. Así, se consideró, a lo largo de toda la investigación al problema de los incendios como un problema para la política pública que incluye cuestiones a atender en tres momentos: antes, durante y después del episodio, tal como se ilustra en el esquema que sigue:

Figura 1. El problema de los incendios: antes, durante y después del episodio crítico.



Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas.

¿Por qué los problemas sociales objeto de las intervenciones de la política pública requerirían atención integral?

Siguiendo la extensa bibliografía en la materia, en principio podría responderse a esta pregunta indicando que los problemas sociales son multidimensionales. Por una parte, no podría pensarse en una única “causa” para un problema social. Es decir, los problemas sociales surgen de una serie de factores causales que, combinados, resultan en el desencadenamiento de ese problema que genera malestar en las personas, familias o comunidades en análisis.

Por otra parte, los problemas sociales no suelen “venir de a uno”. Es decir, las personas, familias o comunidades que padecen problemas que afectan su bienestar suelen estar afectadas por un repertorio no “armónico” de problemas interrelacionados, que difícilmente puedan aislarse unos de otros, si se pretende un tipo de intervención que conduzca a un bienestar duradero.

Enfrentar, entonces, problemas sociales multidimensionales en sí, complejos en sus expresiones, y que suelen combinarse, además, con otros, requiere de intervenciones amplias y con capacidad de atacar varios nudos a la vez.

Estas afirmaciones, a su vez, cobran mayor preponderancia cuando se trata de poblaciones, grupos o personas particularmente vulnerables, en el sentido de no tener garantizados varios de sus derechos, a la vez que ser sujetos con menores capacidades relativas con respecto al conjunto para movilizar recursos o capitales con los cuales buscar por sí mismos la concreción de esos derechos.

Ahora bien, volviendo a los problemas objeto de la política pública, Carlos Matus destacaba la dificultad para la política pública del abordaje de problemas complejos y con altos grados de incertidumbre, tales como los problemas sociales. En ese sentido, explicaba Matus, “la realidad genera problemas, amenazas y oportunidades. El político trabaja con problemas<sup>13</sup> y la población sufre problemas. Es un concepto muy práctico que aterriza la planificación y reclama la realidad misma. En cambio, el concepto de sector es una imposición analítica, es muy genérico, poco práctico (...). Los problemas reales cruzan los sectores” (Huertas, 2006).

También Cunill Grau señala que “en América Latina el desarrollo de relaciones entre diversos sectores gubernamentales, o sea, la colaboración intersectorial adquiere especial relevancia debido a una mayor comprensión sobre la multidimensionalidad de las causas que influyen en la vulnerabilidad social, pobreza y exclusión” (Nuria Cunill-Grau, Margarita Fernández y Marcel Thezá Manríquez, 2013).

Por su parte, Acuña analiza el problema señalando que “los reduccionismos que ‘recortan’ el accionar estatal sobre problemáticas complejas en líneas de acción paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias en su atribución de monocausalidad al problema de agenda pública, encuentran su origen tanto en la lógica político-organizacional que otorga cuasi monopolios de acción temática a áreas ministeriales

---

<sup>13</sup> En este caso, contraponiendo en su análisis la mirada del político, más orientado a la práctica sobre la realidad, a la del tecnócrata o al planificador de tipo tradicional, no estratégico.

especializadas de manera discreta y angosta, como en la lógica de formación disciplinar de los expertos y profesionales que las ocupan” (Acuña, 2010).

De allí, la creciente preocupación por mejorar los niveles de efectividad de la política social –en tanto iniciativa de cariz transformadora sobre esta clase de problemas–, asociando tal logro a la exigencia de enfoques integrales y al reconocimiento de la necesidad de una gestión intersectorial. Tal como destaca Cunill Grau, concebida ésta como algo más que una coordinación o simple conexión o agregación de sectores gubernamentales entre sí o del sector público en su conjunto, el sector privado y las comunidades.

Para Repetto, ante problemas públicos complejos, con múltiples aristas y diversidad de aspectos involucrados en sus orígenes y desarrollo, una intervención coordinada puede ayudar a afrontar, al mismo tiempo y con acciones tanto especializadas como transversales, las diversas dimensiones que requieren atención. Para este autor, mientras los problemas sociales "se cristalizan de una forma combinada en individuos, familias, grupos sociales y territorios, las políticas públicas tienen la tendencia a intervenir ante estas situaciones de modo fragmentado, con lógicas específicas y acotadas, sin las necesarias sinergias que los problemas sociales requieren dada su multidimensionalidad y multicausalidad”.

Marazzi suma al debate sobre integralidad en política social, indicando que “bajo el reconocimiento de que la complejidad de los problemas sociales amerita la complejidad de las respuestas, el enfoque integral ha aparecido como la posibilidad de cubrir la brecha entre las características y la magnitud de los problemas sociales, por un lado, y las políticas públicas destinadas a enfrentarlos, por el otro” (Marazzi, 2017).

Ahora bien, ¿qué características concretas tendría un enfoque de tipo integral? ¿Cuáles son las dificultades que se identifican como frecuentes en su aplicación práctica?

#### *Algunos ejes característicos del enfoque de integralidad*

Al solo efecto de orientar el análisis, pueden señalarse algunas de las características que suelen generar atención por parte de la bibliografía especializada en abordajes de tipo integral en política social. Entre otras, se mencionan:

1. El reconocimiento de lo imprescindible de la decisión y la capacidad tecnopolítica de la iniciativa;
2. La necesidad de la intersectorialidad en todo el ciclo de la política pública, partiendo de la “gestión” como la suma del diseño, planificación, implementación y evaluación;
3. La necesidad de lograr integralidad en la mirada y abordaje al interior del Estado y en la vinculación de éste con las comunidades, sus organizaciones sociales y con el sector privado.
4. La importancia de la territorialidad;
5. La centralidad del tiempo y la importancia de enfrentar tanto las causas (prevención–mediano y largo plazo) como las consecuencias (asistencia–emergencia, urgencia, inmediatez) de los problemas, sin olvidar las acciones de promoción.

6. La capacidad de un desarrollo operativo-administrativo que responda al enfoque de integralidad;

A continuación, se describen algunos rasgos de cada uno de estos puntos.

1. La necesidad de contar con decisión y capacidad tecnopolítica

En la bibliografía sobre enfoques integrales consultada, se ha podido identificar la importancia que se asigna, para una implementación de iniciativas viables, tanto a la posibilidad de contar con una efectiva definición política de la necesidad de este tipo de abordajes, como a la capacidad de contar con una mirada tecnopolítica<sup>14</sup> en el o los equipos encargados de su diseño e implementación. En este segundo caso, principalmente haciendo referencia a la necesidad de superar otro tipo de miradas que no complementan esas dos capacidades, la técnica y la política, un dilema sobre el que particularmente Matus hacía referencia en su producción escrita.

Es decir, por una parte, se señala que una iniciativa que pretenda integralidad debe partir, como condición imprescindible para su efectiva viabilidad, de una definición política que la pondere como modalidad de abordaje de los problemas por sobre otro tipo de abordajes. Sin una decisión política que avale este tipo de iniciativas, que le asigne el presupuesto adecuado, que establezca los acuerdos políticos necesarios entre los actores intervinientes y que sostenga políticamente esa decisión a lo largo del tiempo, parecería que la integralidad no podrá pasar del mero hecho declamativo. En el caso particular del desarrollo de la política en diversos territorios, esos acuerdos, además, deberían replicarse a nivel de cada escenario local.

A decir de Repetto, es necesaria la convergencia entre las decisiones políticas y los arreglos institucionales. Clemente, por su parte, indica más tajantemente que la ruptura necesaria para la asunción de un enfoque integralidad sólo puede desarrollarse bajo condiciones excepcionales de apoyo político (Clemente, 2017).

Por su parte, Marazzi introduce un debate que cree necesario entre los actores intervinientes: ¿la integralidad se plantea como un modo de coordinar acciones intersectoriales dando respuesta a un problema técnico a resolver de duplicidades, superposiciones, vacancias, tensiones por competencias superpuestas entre áreas o reducciones de costos de las iniciativas simplemente? ¿O el objetivo final es ofrecer efectivamente respuestas adecuadas desde la política pública a problemas que dejan en evidencia derechos no garantizados y se trata, entonces, de un problema más de tipo político? Eventualmente, el debate se trata de dos posturas que podrían plantear el mismo tipo de solución, la integralidad... Aunque bien podría pensarse, también, y en el marco de la perspectiva de derechos, en una combinación de ambas.

En segundo lugar, se destaca la necesidad de contar con un equipo con capacidad y mirada “tecnopolítica”. ¿Qué se entiende por tal cosa? La capacidad de conjugar

---

<sup>14</sup> Cabe aclarar que aquí se utiliza el término en el sentido que Matus le da al término, y no en el que se puede hacer del mismo en tanto uso de herramientas digitales para la política.

habilidades especializadas y recursos técnicos suficientes, con el dominio de habilidades políticas, en el sentido de manejo de lecturas y análisis situacionales, habilidades para moverse en escenarios complejos, multiactorales y de poderes desigualmente distribuidos entre los mismos.

Para Matus, la creación de equipos político-técnicos de alto nivel teórico y buena experiencia práctica estimula el ascenso del nivel y calidad de la acción política práctica. Si ese diálogo entre política y técnica no se produce, se incitan políticas superficiales que no alcanzan a modificar el fondo de los problemas. Por el contrario, de producirse esa interlocución entre técnica y política, se vuelve posible una apreciación profunda de la situación, se supera la mera agregación de conocimientos y experiencias de uno y otro, produciéndose un cambio la naturaleza de las explicaciones que se dan (Matus, 1987).

A la vez, se parte de la premisa de reconocer el conflicto como parte del juego, el poder compartido y la necesidad de contar con medios estratégicos que permitan avanzar en la dirección deseada en un marco en el que no todo será consenso ni aceptación, y en el que se reconocen las propias restricciones.

También Repetto destaca que “los mejores instrumentos burocrático-administrativos pocos resultados generarán si falta una direccionalidad político-estratégica (...) A su vez, cualquier “hoja de ruta de prioridades” que pueda establecerse desde los ámbitos de decisión del sistema político y alta dirección estatal en lo social habrá de quedarse a mitad de camino de no contar con funcionarios bien entrenados, motivados y con recursos cognitivos y tecnológicos suficientes como para plasmar en la práctica esos rumbos políticos fijados como parte del juego político democrático” (Repetto, 2010).

En definitiva, y tal como señala Matus (1987), es preciso hacer dialogar a la política y la técnica, poniendo en constante conversación la direccionalidad que fija los objetivos con las operaciones y medios que buscan traducirla en la práctica.

21

## 2. La intersectorialidad en todo el ciclo de la política pública, partiendo de la “gestión” como diseño, planificación, implementación y evaluación

Tal como ya fuera expuesto, la preocupación por la integralidad en los abordajes de los problemas sociales remite en buena medida a la preocupación por la eficacia de un tipo de política social que ha tendido a la compartimentalización, a una organización marcadamente jerárquica y vertical, y a intervenciones fuertemente burocratizadas, correspondientes a un aparato del Estado poco ágil y creativo para dar respuesta a los asuntos sobre los que actúa.

De ahí que resulte inevitable asociar la idea de dar respuestas integrales a los problemas de la población a la necesidad de trabajar sobre la intersectorialidad, como el modo de organizar esas respuestas por parte del Estado. Es decir, el tipo de intervención que se espera tener sobre las realidades a través de la política pública, demandaría una reorganización hacia adentro del Estado, en tanto principal promotor de tales intervenciones.

Según Repetto (2010), la “intersectorialidad” puede ser definida como colaboración no jerárquica entre distintos sectores –estatales o no– para la solución de problemas que tienen múltiples causas y sobre los cuales ningún sector gubernamental tiene control completo.

Técnicamente, la intersectorialidad redundaría en una intervención de mayor calidad, toda vez que se logra sinergia entre los sectores intervinientes, se comparten recursos, capacidades y experiencias. Ahora bien, como fuera explicitado en el punto anterior, ésta no se limitaría a una cuestión técnica, de evitar superposiciones, vacancias o incongruencias entre las acciones de diferentes organismos a través de la articulación y la coordinación, sino que tendría también un fundamento político que la caracteriza: la intersectorialidad supone la modificación de las relaciones de poder entre los sectores y al interior de los mismo.

En el artículo ya citado, Repetto destaca la necesidad de avanzar en sistemas de protección social que sean integrales tanto en su diseño, como en la efectiva implementación de sus intervenciones, tanto se trate de intervenciones con centro en familias, en territorios u otros ámbitos que las demanden en base a derechos vulnerados (Repetto, 2010).

También otros autores destacan que debe lograrse la intersectorialidad en todo el ciclo de la política pública. Particularmente Cunill Grau, Fernández y Manríquez, señalan que debe producirse “inclusividad del ciclo de políticas” para lograr una intersectorialidad de alta intensidad. Y esta se produce toda vez que todos los sectores y niveles gubernamentales participantes intervienen desde la planificación hasta la evaluación de las acciones. Es decir, las formas de planificación (incluyendo la definición de objetivos) de formulación de presupuesto (así como la planificación del uso de esos recursos) y de seguimiento y evaluación (preestableciendo indicadores) dejarían de ser sectoriales y pasarían a ser intersectoriales, al menos respecto del asunto en consideración.

Marazzi señala también la importancia de lograr una mirada compartida sobre la definición del problema al que se intenta dar respuesta, así como acuerdo sobre cómo abordarlo, para lo que también es preciso contemplar aspectos tecnopolíticos<sup>15</sup>. La definición de roles (el sectorial, pero también el que corresponde al aporte extraordinario correspondiente a la construcción compartida) y la asignación de recursos acordes al problema identificado son también puntos centrales para los momentos del diseño y la planificación.

Para el caso puntual del análisis de política pública argentina y en territorios relegados, la autora hace mención de la importancia de los acuerdos políticos entre los diferentes niveles de gobierno, por el tipo de entramado de competencias y responsabilidades que el propio federalismo establece. “Si bien cada ámbito de gobierno goza de relativa independencia con respecto a los otros dos, la corresponsabilidad en relación a ciertas funciones da lugar a una compleja red de relaciones inter e intra–gubernamentales (en virtud de los distintos poderes que componen cada nivel de gobierno) y la necesidad de

---

<sup>15</sup> La autora señala, en este sentido, entre otras cosas, la relación entre el tipo de concepción de un problema y la pertenencia político partidaria de quien lo concibe; la viabilidad de ciertos objetivos y sus metas y las restricciones que debiera reconocerse en la misma planificación que establecen los tiempos políticos, particularmente los electorales.

coordinar acciones para la ejecución de políticas públicas”. Las responsabilidades y funciones son exclusivas de un nivel o compartidas y concurrentes entre los mismos. De ahí que para determinados problemas objeto de intervención se vuelva necesario, además de la intersectorialidad, la intervención de distintas jurisdicciones. Esto a su vez vuelve indispensable la claridad de acuerdos interjurisdiccionales desde la propia planificación, a riesgo de que se arrastren y vuelvan conflicto durante la implementación.

Según Clemente la gestión de los programas sociales y la política social en general, para ser efectivamente integrales debieran partir de un diseño integral, concertado políticamente entre los sectores del Estado afectados. Partir de una delimitación acordada del problema, para luego sí, trabajar en su resolución técnica.

Por último, si para la política social resulta imprescindible la revisión y readecuación constante de los diseños a través de una planificación estratégica que se encarne en tanto práctica cotidiana, en el caso de iniciativas que tiendan a la integralidad, este principio se vuelve requisito de mayor exigencia. La implementación demanda readecuaciones que, en un hacer con otros actores, se vuelve particularmente un punto sensible y en el que se juega la viabilidad de la iniciativa.

En resumen, puede citarse el esquema que plantean Veiga y Bronzo<sup>16</sup> y que describe tres patrones a través de los cuales podría pensarse la intersectorialidad de la política social:

- a) La política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política;
- b) La política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial; siguiendo algún nivel de coordinación, cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente;
- c) La política establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma.

### 3. La integralidad en la mirada y abordajes al interior del Estado y en la vinculación de éste con las organizaciones sociales y con el sector privado.

Complementando el punto anterior, se demanda un tipo de organización intersectorial que parta de miradas comunes entre los diferentes actores que intervendrán en la propuesta de política, reconociendo entre éstos tanto a aquellos que inciden sobre la política desde el sector público, como desde el privado y desde las organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>16</sup> Citado por Repetto (2010), pág. 112.

Clemente destaca que “el carácter integral se debería reconocer tanto por la materialización intersectorial de las soluciones (...), como principalmente, por el consenso multisectorial con que las mismas se conciben” (Clemente, 2017).

Si bien obviamente la responsabilidad sobre la garantía de derechos vulnerados corresponde al Estado y existen funciones indelegables, lo cierto es que éste no es el único actor interviniente sobre la política pública y sobre los territorios en los que ésta se implementa.

Y es que, tal como señala Oszlak, “cada cuestión incluida en la agenda estatal crea una “tensión” que sólo desaparece cuando es removida de la agenda, ya sea porque el problema subyacente se ha “resuelto” o porque el tema se aplaza temporalmente para ser abordado en el futuro. En cualquier caso, el Estado debe tomar una posición sobre el tema antes de que cualquier cuestión pueda resolverse o postergarse para su futura resolución”. Ahora bien, “este también es el caso para otros actores políticos con valores o intereses en juego en un tema dado” (Oszlak, 20016). Es decir, ellos también toman posición con respecto a los temas que ingresan en agenda.

De ahí que se sostenga que “el mayor o menor éxito de una política integral no solo estará dado por la capacidad política para alcanzar la coordinación entre los diferentes sectores y niveles del Estado, sino también con los actores políticos y sociales del territorio” (Marazzi, 2017).

A la vez se reconoce la importancia de sumar los vínculos con al sector privado, que en el caso en análisis podría identificarse principalmente en las empresas prestadoras de servicios públicos (particularmente las de energía eléctrica y agua).

Se reconoce así, la necesidad de armonizar en post de los cambios integrales esperados, las iniciativas estatales<sup>17</sup>, las intervenciones del sector privado y las acciones colectivas que se originan en los territorios en procura de acceso a los servicios públicos y al bienestar social.

Esquemáticamente, podría presentarse el siguiente resumen:

- a) Estado–estado (niveles, sectores, dependencias centrales y descentralizadas o desconcentradas)
- b) Estado– organizaciones de la sociedad civil (políticas, religiosas, de base u ONG, etc.)
- c) Estado–sector privado (especialmente empresas prestadoras de servicios públicos y funciones que el estado ha terciarizado)

En todo caso, la bibliografía señala que debe establecerse claramente qué instituciones y organizaciones estarán involucradas, qué tipo de relación jerárquica tendrán entre sí (la capacidad de decisión estará seguramente distribuida, lo que puede incluir actores de diferente escala territorial) y las atribuciones y responsabilidades de cada una de ellas.

---

<sup>17</sup> Particular atención requerirían las intervenciones del sector público sobre el privado, especialmente aquellas de regulación y control.

Asimismo, un factor central es el tipo de mecanismo que se asumirá para la coordinación de las actividades entre las mismas: mesas de coordinación, comisiones específicas de trabajo, etc.

Repetto destaca, asimismo, que en este proceso de coordinación entre actores involucrados en un campo concreto de la gestión pública, se irá construyendo un sistema de reglas formales e informales. Idealmente, en la propia construcción conjunta de esa intersectorialidad, en esas vinculaciones, los actores participantes debieran encontrar suficientes incentivos a cooperar entre sí.

#### 4. La importancia de la territorialidad

Entre los autores que analizan la política social, se puede identificar a algunos que destacan particularmente la centralidad del territorio como ámbito de implementación de la política social, pero también como forma de hacer política<sup>18</sup>.

En particular, si bien se destaca que no todo problema social puede ni debería abordarse desde el territorio, sí se asigna particular importancia al mismo, a la hora de abogar por el enfoque de integralidad para la política y para dar respuesta a ciertos problemas en particular.

Ahora bien, ¿qué se entiende por territorio o territorialidad? Según Arias (2013), el término no es un concepto unívoco y tendría mayores connotaciones políticas que geográficas. La Trabajadora Social explica que deben distinguirse su dimensión espacial, es decir, el territorio como una geografía –con sus características específicas, reglas internas y límites–, de su dimensión de espacio habitado, como espacio en el que se desarrollan relaciones sociales –espacio de lo cotidiano, de lo comunitario, lo local, del despliegue de la vida misma, su reproducción–. Obviamente, tanto en su aspecto geográfico, como en su dimensión social, el territorio define un “adentro” y un “afuera”.

Pero el territorio es también un espacio de expresión cultural, a la vez que un espacio de desarrollo y fuerte disputa política.

En tanto espacio de despliegue de política pública, el territorio es un espacio en el que, respondiendo a diferentes iniciativas, intensidades y capacidades de acción, se observa la presencia del Estado, en sus diferentes niveles, muchas veces en representación de sus tres poderes.

Para la política social en particular, el territorio es un espacio de despliegue institucional de abierta disputa, de “juego de ocupaciones”, de dilatación o contracción de servicios y prestaciones garantistas de derechos, de lucha por nuevos derechos, de superposiciones, de vinculación con las organizaciones de base territorial, etc.<sup>19</sup>. Según Clemente, “por convención, el campo de las políticas sociales es un campo de conflicto que no se puede

---

<sup>18</sup> Merklen (2006), Arias (2013), Clemente (2017), Ziccardi (2017), Testa (2013), entre otros autores.

<sup>19</sup> Cabría incluso decir que, observando la presencia de instituciones, servicios y programas sociales en los territorios, el desarrollo de sus equipos y los recursos con los que cuentan, muchas veces es posible llegar a diagnósticos “express” sobre la dinámica institucional, más de tipo “central” del sector.

abordar desde una visión tecnocrática, ya que en él se juega parte del capítulo de la distribución de la riqueza”. Es decir, la política social en sí es un campo de disputa y su expresión territorial agrega asimismo complejidades particulares a cada situación.

En el propio territorio se suelen redefinir incluso acuerdos que las instituciones definen a nivel central, siguiendo lógicas propias de la distribución de poder y del juego de lo local, no siempre concordantes con las prioridades centrales, lo que resalta la importancia del territorio y su lógica particular en la determinación del devenir de la política social.

Por otro lado, Denis Merklen describe y explica la importancia del territorio para las clases populares en la Argentina. Para Merklen, la inscripción en el territorio, en el barrio, ofrece a nivel individual una estructura de relaciones locales que sirven a las personas de soporte, un lazo con los servicios, la ciudad y las instituciones (una casa, una escuela, un servicio de salud) y una fuente de identificación, que se relacionará con prestigio o estigma, según la reputación del barrio en cuestión. A nivel de la acción colectiva, el barrio, la inscripción territorial, ofrece a los vecinos un ámbito de movilización colectiva de base, ante las instituciones presentes en lo local que, a su vez, vincula a estos sectores con el resto de la ciudad y la sociedad.

“Los barrios populares dependen de una acción colectiva de base territorial (...). En el marco de una gran ciudad el acceso a los servicios urbanos más elementales depende de una lucha permanente con el Estado. Ya sea para la obtención del agua potable o de la electricidad, ya para la recolección de la basura, los habitantes se ven obligados a sostener un conflicto permanente para intentar remedar los regulares disfuncionamientos o para acceder a lo que tradicionalmente se les niega” (Merklen, 2010). Y sigue Merklen: “esta movilización de base territorial toma la forma de múltiples rostros”. A través de estas organizaciones, la población se vincula con las instituciones, frente a las que se movilizan permanentemente en la lucha por la conquista de la ciudadanía.

Los conceptos de territorio y de territorialidad son, entonces, para la política social, conceptos clave y el énfasis puesto en los mismos se destaca en los debates por la superación de las intervenciones fragmentadas y sectoriales.

La idea de territorialidad señala en sí misma un modo de concepción y, “como condición para la integralidad de las políticas sociales, puede considerársela como una de las formas en que se procura superar la fragmentación de las políticas sociales, complementando los diversos problemas y las diferentes dimensiones que constituyen su objeto” (Belziti, Travi, Fontela, 2017).

Refiriéndose específicamente a los programas orientados a enclaves territoriales como las villas, los asentamientos o complejos habitacionales tukurizados, Clemente también vincula los conceptos de integralidad y territorialidad. La autora señala que la integralidad, en tanto atributo, es un principio que busca superar en el territorio la tendencia sectorial de la política social, que se justifica en la naturaleza de su institucionalidad (autoridad de aplicación, presupuesto, especialización de su personal).

Ahora bien, para Clemente, la noción para esta clase de barrios es la de “territorios relegados”, en los que puede o no existir una comunidad integrada, pero que más bien se caracterizan por la pérdida de canales de integración social por efecto de los servicios

públicos segmentados y por la concentración y el aislamiento espacial que generalmente tienen los enclaves de pobreza dentro de la ciudad. En esta clase de territorios suelen convivir, además, una trama estatal de mayor o menor nivel de intensidad y, en relación a lo anterior, redes de abastecimiento que provienen de fuentes paraestatales y en conflicto con la ley (Clemente, 2017).

En todo caso, para la autora, una iniciativa que busque integralidad no puede desconocer la complejidad que tienen los territorios y la heterogeneidad que existe entre los mismos (por ejemplo, en lo que hace a la tradición organizativa de los actores presentes en el mismo), lo que resulta central para la interpretación de los problemas, así como para las propuestas para su superación.

## 5. La centralidad del tiempo y la prevención, asistencia y promoción

De los debates sobre los enfoques de política social no escapa el análisis sobre la centralidad del tiempo en la gestión de las mismas. Tampoco se deja afuera del análisis la importancia de pensar en iniciativas que combinen la prevención, la asistencia y la promoción de capacidades, oportunidades y contextos favorables para el desarrollo de las personas, grupos y comunidades que padecen problemas que restringen sus derechos y que dan lugar a las iniciativas públicas.

Si la titularidad de derechos es lo que guía la política pública, las propuestas integrales no deberían reducirse a respuestas asistenciales o paliativos, pero éstas tampoco debieran faltar para aliviar las necesidades agudas de la población. Los problemas acucian y la población demanda asistencia ante las emergencias o urgencias. A la vez, esta clase de respuesta debiera combinarse con estrategias de superación de los efectos que los problemas producen.

Las estrategias de prevención y mitigación de aquellos riesgos sociales que limitan derechos y conducen a los problemas que se enfrentan tampoco debieran descuidarse.

Y, por último, no debieran obviarse las estrategias de promoción del contexto y de la población con la que se trabaja, con ampliación de las oportunidades de personas y grupos en tanto sujetos de derecho a los que les corresponden determinadas prestaciones y servicios<sup>20</sup>.

Este esquema –de asistencia, prevención y promoción, al que se suele sumar la regulación– debiera combinarse con una mirada sobre el tiempo.

Se menciona la importancia del tiempo, por una parte, en relación a la capacidad de las iniciativas públicas para lograr continuidad.

Por otra parte, también se destaca el problema de la atención de lo urgente, las emergencias y su inmediatez, y su relación con el mediano y el largo plazo, un nudo muchas veces de difícil resolución para la política social, principalmente aquella

---

<sup>20</sup> En oposición a la de individuos con necesidades que deben ser asistidos. Debate que desarrolla Repetto, entre otros autores (Revista CLAD, 2010).

orientada a grupos de mayores niveles de vulnerabilidad o de acumulación de derechos vulnerados a lo largo de generaciones. En este segundo sentido de mención de lo temporal, se hace referencia a la posibilidad de trabajar previendo etapas progresivas y su distribución temporal.

Pero también, la preocupación por el tiempo se refiere a la capacidad de ejecución intersectorial simultánea de acciones de diferentes tipos de profundidad. Marazzi, en particular, hace referencia a la gradualidad a la hora de impulsar política de corte integral, como modo de asegurar la viabilidad de la misma. La secularización programática al interior de los propios ministerios, la rivalidad entre áreas entre las que se superponen competencias, las disputas políticas e ideológicas al interior del propio Estado y entre éste y otros actores intervinientes, el reconocimiento en definitiva de las propias debilidades y el tiempo que puede llevar su superación, vuelven necesario contemplar un avance gradual y no lineal para la implementación de iniciativas integrales. A la vez, la gradualidad en los avances irá de la mano de la posibilidad de institucionalizar la iniciativa y su enfoque, lo cual puede demandar más de un período de gobierno.

No menor resulta tampoco, en una mirada tecnopolítica, la atención sobre la construcción de la legitimidad de las acciones frente a la población con la que se trabaja, toda vez que ésta puede ser fuente de viabilidad o de falta de la misma. Y la construcción de la legitimidad suele “forzar” los tiempos institucionales, agilizando respuestas que de otro modo llevarían mayor tiempo para su adecuado desarrollo.

En definitiva, un enfoque de integralidad no debe olvidar la centralidad del tiempo y la importancia de enfrentar tanto las causas (prevención–mediano y largo plazo) como las consecuencias de los problemas (asistencia–emergencia, urgencia, inmediatez), sin olvidar las acciones de promoción.

#### 6. La capacidad de un desarrollo operativo-administrativo que responda al enfoque de integralidad

En la bibliografía consultada también se advierte sobre la importancia de los métodos y herramientas que se utilizan en la gestión de política social y su adaptación al enfoque de integralidad.

La dimensión operativa de los arreglos de institucionalidad expresa, en la práctica, el modo en que los actores traducen los acuerdos tecnopolíticos de integralidad.

Se parte de la idea de que, si los diferentes actores –incluyendo a los sectores y niveles de gobierno– deben compartir recursos, responsabilidades y acciones, los procesos debieran estar normalizados “de modo de hacer previsible y uniforme su realización” (Cunill-Grau, Fernández y Manríquez, 2017).

En ese sentido, se menciona también la importancia de la protocolización de las intervenciones, por la que se entiende el uso de guías de intervención que establecen

situaciones típicas en las que los profesionales deben cumplir ciertos procedimientos o derivaciones a otros servicios especializados<sup>21</sup>.

En particular, sobre la importancia de la protocolización se centra mucho el equipo de investigadores de la UNM ya mencionado, que señala que los protocolos incluyen contenidos tales como:

- Definiciones operativas precisas de los conceptos que utilizan;
- Una clasificación de los distintos casos posibles o de los más frecuentes, reconociendo que los problemas sociales sobre los que la política social actúa presentan una regularidad más o menos previsible;
- Un modelo de intervención o derivación claramente explicitado ante cada uno de esos casos;
- Una descripción de la actuación específica que debe realizar ante cada caso el personal profesional involucrado;
- Observaciones particulares para situaciones extraordinarias;
- Referencias bibliográficas complementarias y accesibles para los usuarios.

La protocolización de las intervenciones nunca es una guía definitiva, debe actualizarse con los avances propios de las disciplinas. A la vez, ofrece la ventaja de que permite planificar recursos (e identificar dónde están las principales insuficiencias).

Por el contrario, la falta de protocolos o guías de intervención conduce a que las respuestas se vuelvan discrecionales y basadas en acuerdos informales entre las personas que conforman las instituciones.

A la vez, en casos en los que se trabaja en el territorio directamente, la demanda suele contener altos niveles de presión sobre los equipos que deben dar respuesta (que como trabajadores, por otra parte, deben seguir pudiendo acudir diariamente a trabajar a ese territorio), con lo cual resulta particularmente necesario el protocolo. Los tiempos de respuesta, muchas veces urgentes en territorio, no debieran ser condicionantes de una merma o baja de la calidad de las prestaciones y los servicios en general.

Para alcanzar mayores grados de integración en la ejecución, varios autores señalan que también debieran existir sistemas de información unificados y compartidos, así como equipos capaces de administrarlos e interpretarlos.

La interdisciplina es otro punto que no escapa a los análisis de integralidad, lo cual “cae de maduro” si se parte de reconocer que existen especificidades técnicas y capacidades que se desarrollan según disciplina.

Se menciona también otros instrumentos burocrático administrativos y herramientas de gestión en general que debieran dar cuenta del enfoque de integralidad, tales como:

- a) sistemas de monitoreo y evaluación periódicos conjuntos;
- b) acompañamiento de determinados casos de mayores niveles de complejidad con equipos intersectoriales e interdisciplinarios específicos;

---

<sup>21</sup> Belziti, Travi, Fontela (2017)

c) esquemas de formación y capacitación específica compartidos, que permita la construcción de sentidos comunes con respecto los problemas sociales sobre los que se trabaja y la estrategia que se sigue;

d) atención al tipo de comunicación que se establece entre los actores que impulsan la iniciativa integral y la población a la que la misma va dirigida, generando canales que ofrezcan información integrada sobre lo que se planifica, lo que efectivamente se está desarrollando y los servicios que las personas o grupos efectivamente pueden esperar de esa intervención (así como aquellos que no debieran esperar).

e) contemplación, analizados en conjunto, de los incentivos y desincentivos salariales y de otros tipos que se asignan los trabajadores profesionales y no profesionales que componen, provenientes de cada una de las dependencias, el equipo de gestión de la iniciativa;

Por último, la integralidad como atributo, obviamente, supone un enorme desafío para la gestión de la política pública. Según explica Repetto, debe contemplarse una diversidad de respuestas a los grupos que requieren de la intervención de la política de protección social, diseños articulados de los instrumentos de tales respuestas, flexibles ante los diversos escenarios, y garantes frente a las diversas combinaciones de prestaciones de tipo público y privado.

## Capítulo II

### Descripción de la estrategia metodológica utilizada

En el presente capítulo se hará referencia a la estrategia metodológica utilizada para el desarrollo de la investigación, así como de las técnicas que han sido utilizadas para relevar la información necesaria para dar cuenta de los objetivos planteados.

Tal como fuera explicitado anteriormente, el presente estudio se centró en *producir información que contribuyera con la caracterización disponible del problema de los incendios en las villas de la CABA y el análisis del modo en que la política pública interviene sobre los mismos*. Este ha sido el objetivo general que dio origen a la investigación, para lo cual se priorizó un abordaje de tipo cualitativo.

Específicamente, a través del trabajo de investigación se buscó dar respuesta a cuatro objetivos específicos.

En el caso del primer objetivo –*generar información diagnóstica que permitiera identificar las causas y las características particulares que adquieren los problemas de incendios específicamente en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la vez que conocer cómo éstos estarían afectando la vida de las familias*–, se realizó a través de entrevistas semiestructuradas a referentes de villas y a informantes clave integrantes de diferentes dependencias estatales con desarrollo de trabajo en las villas de la ciudad

El segundo objetivo específico se orientó a *caracterizar el tipo de política pública orientada a los mismos*. En ese sentido se describen la intervención que ha diseñado el GCBA para la atención de los incendios en la CABA, y se compone el entramado de actores institucionales con responsabilidad en la materia, sus competencias y estructura funcional. Se llevó a cabo a través de entrevistas semiestructuradas a informantes clave integrantes de diferentes dependencias estatales con desarrollo de trabajo en las villas de la ciudad. Asimismo, se realizó un análisis de fuentes secundarias sobre normativa, información programática y documentos específicos propios de las áreas de gobierno involucradas en la atención del problema.

Se desarrolló el tercer objetivo específico –*ofrecer una evaluación de esa política desde la perspectiva de los actores involucrados*– también a través de las entrevistas semiestructuradas a los informantes claves, integrantes de diferentes dependencias estatales con desarrollo de trabajo en las villas de la ciudad y mediante entrevistas semiestructuradas a referentes de villas. El estudio buscó dar respuesta a la comprensión de cómo efectivamente se interviene desde la política pública (principalmente estatal) frente al problema, según la mirada de diferentes actores que se desempeñan en esta clase de barrios informales.

Por último, para dar respuesta al último objetivo específico, –*ofrecer propuestas para un diseño alternativo de política*– se utilizaron fuentes secundarias y el análisis de la información que arrojaron los puntos anteriores. A tal efecto, se exploraron una serie de desafíos para la intervención de la política estatal en el problema, en línea con un enfoque de integralidad de la política pública.

## El tipo de enfoque elegido

Por el tipo de problema a abordar y los objetivos planteados en torno a describir, comprender e interpretarlos, a través de las percepciones y significados producidos en las experiencias de los propios participantes, la investigación se propuso un abordaje de corte cualitativo y de tipo descriptivo.

Se partió de interrogantes formulados vagamente que, a través de un diseño de investigación flexible y abierto, permitieron recoger información que condujo al desarrollo de conceptos e interpretaciones.

Como en otros enfoques de tipo cualitativo, se partió de un tema significativo, los incendios en las villas de la ciudad y el modo de abordarlos desde la política pública, pero las preguntas que guiaron la investigación no precedieron a la recolección de datos –tal como ocurre en los estudios de tipo cuantitativo–, sino que se fueron definiendo y acotando durante la recolección de información y análisis de la misma. “Con frecuencia, estas actividades sirven, primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes; y después, para perfeccionarlas y responderlas. La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien “circular” en el que la secuencia no siempre es la misma, pues varía con cada estudio” (Hernández Sampieri, 2014).

En ese sentido, en la presente investigación no sólo se fueron construyendo las preguntas en cuanto a las características de los incendios en las villas, sino que se fueron descubriendo los principales actores involucrados en los mismos y, luego, el tipo de intervenciones que cada uno de éstos tiene, así como la interpretación que hacen del problema y del modo en que ellos mismos y los demás los abordan.

La lógica y el proceso en esta búsqueda cualitativa fueron de tipo inductivo. Se partió de explorar y describir los hechos en sí, para desde allí intentar sacar conclusiones de tipo general y coherentes para representar lo observado. Es decir, las conclusiones, lo general se derivó del contacto con lo particular. Se procedió caso por caso, dato por dato, hasta llegar a una perspectiva más general.

A su vez, la información que se recolectó no fue de tipo estandarizada, ni predeterminada y se orientó más bien a obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes: sus prioridades, experiencias y significados. También resultaron de interés para el estudio las interacciones entre los actores identificados, particularmente en relación al análisis del tipo de política diseñado y el implementado y desde el punto de vista de la integralidad.

Durante todo el estudio se intentaron aprovechar las ventajas que suelen reconocerse para un tipo cualitativo de investigación, principalmente la capacidad de obtener profundidad en los significados, amplitud, riqueza interpretativa y capacidad para contextualizar los fenómenos en estudio, en este caso en territorios de tipo relegado y sin desconocer el marco de las iniciativas que el GCBA ha venido impulsando hacia las villas desde el último cambio de gobierno. Y es que, desde esta clase de metodologías, el investigador ve a las personas, los escenarios o los grupos en el contexto de las situaciones en las que se encuentran e intenta interpretar sus propios modos de ver esas realidades.

Las preguntas que se hicieron fueron de tipo abiertas, en tanto la preocupación se centró en las vivencias de los participantes en la investigación, tal como fueron sentidas y experimentadas por los mismos. El propósito fue “reconstruir” la realidad, desde la mirada de los actores que participaron del estudio. Por eso, la investigación avanzó de manera no secuencial, sino siguiendo la idea de fases, en la que existen avances, retrocesos para la revisión y nuevos avances, siguiendo rumbos y cambios de dirección propios de un proceso de tipo cualitativo interesado en comprender.

Además, resultó particularmente útil la selección del tipo de enfoque cualitativo en tanto éste permite reconocer la diversidad de ideologías y cualidades de cada persona, incluyendo las del propio investigador. La dependencia institucional de los entrevistados, así como la de la propia investigadora jugó un rol importante en ese sentido.

Otra característica del tipo de metodología elegido es que es holístico, en tanto se pretende considerar el todo del problema en análisis, sin reducirlo al estudio de sus partes. Para eso, se analizó el problema tanto en su expresión particular en las villas de la ciudad, como en la descripción que los consultados identificaron sobre las búsquedas de respuesta al mismo por parte de diferentes actores que inciden en la política pública.

Dentro de este esquema de tipo descriptivo, se aplicaron un abanico de técnicas que permitieron acceder a información pertinente sobre el modo en que los actores perciben el problema como esta búsqueda de dar soluciones por parte de la política pública.

33

#### Composición de la muestra seleccionada

Como ya fuera señalado, la investigación se llevó a cabo entre 2015 y 2017 y se trabajó indagando en villas de la CABA.

Para el desarrollo de la investigación las unidades de estudio se conformaron con los referentes de villas y los funcionarios de dependencias estatales que trabajan en esos territorios, que fueron interpelados en sus discursos y prácticas.

La unidad de análisis, por su parte, remitió a los incendios en sí, en tanto problema, y a la política pública orientada a la atención de los mismos.

Como en todo estudio de tipo cualitativo, se partió de un muestreo propositivo y no probabilístico, que fue tomando forma con la propia investigación. El tamaño de la muestra no se fijó a priori, sino que se trabajó con casos que fueron seleccionados intencionalmente por el tipo de información que se consideró que podrían proveer, a medida que se fueron definiendo las preguntas a responder a través del estudio.

En el caso de los referentes barriales entrevistados, se eligieron vecinos referentes de villas que conocen el problema de los incendios, que tuvieran disposición para participar voluntariamente de una entrevista y que pudieran ser accesibles para la investigadora.

Se trabajó con referentes de las siguientes villas:

- Villa 31–31 bis, Retiro
- Villa 21-24, Barracas

- Villa 1.11.14, Bajo Flores
- Villa 20, Lugano
- Villa 15, Mataderos
- Fátima y Los Piletones
- Playón de Chacarita
- La Carbonilla

En la definición de la cantidad de personas a entrevistar, en este caso se siguió el criterio de saturación, es decir, se dejaron de añadir nuevos casos a la muestra cuando las nuevas unidades ya no aportaban información o datos novedosos a lo ya recolectado.

Y en el caso de los representantes de instituciones estatales con incidencia en el problema de los incendios en las villas, se trabajó con tantos casos como se logró con los recursos con los que la investigadora contaba, principalmente tiempo. Para su selección se siguió un criterio de significatividad de los actores para la atención de los incendios, según los propios entrevistados, que fueron “construyendo” el mapa de actores significativos en el problema de investigación.

En definitiva, el conjunto de casos seleccionados fue identificado por su capacidad para proporcionar al estudio un sentido de comprensión profunda del ambiente y el problema de investigación (Hernández Sampieri, 2014).

Con esas características participaron de la investigación los siguientes entrevistados:

34

**Tabla 1. Perfil de los entrevistados.**

Perfil	Villas en las que se desempeña	Cantidad
Director de la UGIS, GCBA	Todas las villas de la CABA	1
Coordinador de Plan de Proceso de Reurbanización–IVC, GCBA	Villa 20	1
Subsecretaria de Planeamiento y Gestión Comunitaria–SECISyU, GCBA	Villa 31-31 bis	1
Médicos del SAME	Todas las villas de la CABA	3
Jefe de Cuerpo de Bomberos de la Ciudad	Todas las villas de la CABA	1
Comandante, Jefe de Bomberos a cargo de una Estación de CABA	Villas 31-31 bis, Saldías	1
Integrante de equipo de Defensoría del Pueblo en las Villas con trabajo diario con asiento en villas	Villa 31-31 bis, Villa 20, Villa 21-24, Villa 1.11.14, La Carbonilla, Playón de Chacarita.	6
Referente de villas	Villa 1.11.14, Villa 20, Villa 31-31 bis, Villa 15 (Ciudad Oculta), Villa 21-24, Playón de Chacarita, Fátima y Los Piletones	26

En el caso del Poder Ejecutivo, se ha consultado a integrantes de dos tipos de dependencias: a) aquellas que forman parte del sistema de atención de emergencias

(Bomberos, SAME, UGIS<sup>22</sup>); b) aquellas que intervienen en villas, en el problema de incendios, pero no se dedican específicamente a la emergencia (SECISyU, IVC). Además, fueron consultados integrantes del equipo de Villas de la Defensoría del Pueblo que se desempeñan diariamente en estos territorios y recibe denuncias y pedidos de asesoramiento de vecinos por el tema. Por último, fueron entrevistados referentes de villas, principalmente integrantes de juntas vecinales y delegados de manzana que asisten u orientan a familias víctimas de incendios.

El acceso a los entrevistados se produjo a través de los vínculos con los que la autora cuenta por su trabajo, principalmente a través de mesas de gestión participativa en el marco de procesos de integración socio-urbana planteados por el GCBA, las redes locales por villa o Comuna, Mesas de Trabajadores Sociales y demás vínculos surgidos del propio desarrollo profesional.

Asimismo, se utilizó la técnica de bola de nieve, solicitando a los propios entrevistados que identificaran y “recomendaran” a la investigadora a los siguientes entrevistados.

En todos los casos se explicó el estudio y por qué fue elegido el trabajo en las villas de la CABA, se aclaró quiénes serían los participantes de la investigación y fueron explicitados los motivos e intenciones que orientaron las entrevistas, haciendo referencia a que los resultados del análisis serían publicados en tanto trabajo de tesis.

Además, dado el perfil de los entrevistados, todos ellos vinculados a la política pública en las villas de la ciudad, se les ofreció acceso a los resultados.

#### Las fuentes y técnicas utilizadas

Para la recolección de información en estudios de tipo cualitativo existe un abanico de técnicas. Tal como señala Ander Egg (2011), la palabra “técnica” hace referencia al conocimiento y habilidad operacional, a los procedimientos utilizados por una disciplina determinada en el campo propio de su ámbito de estudio o de intervención social.

En el caso de los estudios cualitativos, los instrumentos no son estandarizados, sino que se trabaja con diversas fuentes. A través de las mismas, se busca obtener diferentes tipos de datos: lenguaje escrito, verbal y no verbal, conductas observables, imágenes.

En el caso de esta investigación social, se consultaron fuentes de tipo secundaria, principalmente para obtener información estadística para caracterizar el problema de los incendios y para acceder a documentos sobre el Plan Director de Emergencia de la Ciudad de Buenos Aires y otras normas que enmarcan la atención de los incendios en la ciudad. En tanto, se consultaron fuentes primarias para conocer la voz y los significados que los actores principales ligados al problema objeto de análisis pudieron aportar al estudio.

A su vez, se utilizaron las siguientes técnicas:

---

<sup>22</sup> Si bien la UGIS no forma parte estrictamente de lo que se considera el Sistema de atención de la Emergencia en la CABA, lo cierto es que sí funciona como tal específicamente para las villas.

- Consulta documental para el relevamiento de política pública y el marco normativo
- Entrevistas individuales en profundidad

### *Consulta documental*

La estrategia metodológica incluyó, en primer lugar, una consulta documental de fuentes secundarias.

Particularmente, se consultó bibliografía académica para la construcción del marco teórico, se produjo una revisión de los antecedentes de estudios centrados en este objeto de investigación<sup>23</sup> y se consultaron informes que originaron organismos y organizaciones no gubernamentales que trabajan en las villas de la CABA.

Además, se llevó adelante una revisión específica de información documental sobre las líneas de intervención que el Estado local tiene para este problema, normas jurídicas de nivel nacional y local, y reglas de operación que definen la institucionalidad del Plan Director de Emergencias, principal política definida en la CABA para la atención del problema en análisis. Se pudo revisar, por otra parte, la reglamentación de la Ley 5688 del año 2016, y que se refiere al Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, otro marco fundamental en el que se encuadra el trabajo de los organismos intervinientes sobre el problema de los incendios, entre otras.

También se consultaron páginas web del propio Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para dar cuenta de la descripción del entramado institucional a cargo de la atención del problema de los incendios en las villas y sus competencias y estructuras funcionales.

Por último, también pudo accederse a registros de casos de denuncias por falta de información o desatención en el marco de un incendio, que vecinos realizaron frente a la Defensoría del Pueblo de la CABA, y cuyo registro sirvió particularmente para dar los primeros pasos en la inmersión en el problema de estudio. En ese sentido, fueron identificados y leídos 25 registros.

### *Entrevistas en profundidad*

Para la obtención de información se aplicó la técnica de la entrevista a informantes clave, sobre el problema de los incendios en las villas y sobre la política pública a ellos orientada.

A través de las entrevistas, en el marco de una investigación social, se buscan provocar y precipitar los procesos de comunicación “naturales” en la vida cotidiana, con el propósito de obtener información relevante, de acuerdo con los objetivos del estudio, el tiempo y los recursos disponibles para su realización (Valles, 1999).

---

<sup>23</sup> Las fuentes de información fueron variadas. Se consultaron trabajos de investigación sobre integralidad y sobre el problema de los incendios y el riesgo eléctrico producidos por CEPAL, UBA, UNM, revistas especializadas en el tema, institutos de investigación de política social, entre otros.

Según Alonso, las entrevistas en profundidad son procesos comunicativos de extracción de información, por parte de un investigador. La información se encuentra, según este autor, en la biografía de la persona entrevistada: “esto implica que la información ha sido experimentada y absorbida por el entrevistado y que será proporcionada con una orientación o interpretación que muchas veces resulta más interesante informativamente que la propia exposición cronológica o sistemática de acontecimientos más o menos factuales” (Valles, 1999).

No se trata de una experiencia de laboratorio, en el sentido de proporcionar al entrevistador y al entrevistado unas condiciones “asépticas” para la transmisión de información, condiciones de aislamiento respecto de las normas que rigen en sus contextos socioculturales respectivos (Valles, 1999). Por el contrario, la entrevista es un proceso de comunicación interpersonal, inscripto en un contexto social y cultural más amplio.

Es posible entender la técnica de la entrevista, tal como señala Guber, como relación social a través de la cual se obtienen enunciados y verbalizaciones, además de ser en sí misma una instancia de observación.

Las entrevistas realizadas fueron no directivas, no estructuradas, flexibles, no estandarizadas y abiertas. Se dirigieron, a través de encuentros cara a cara entre la entrevistadora y los entrevistados, a la “comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias y situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras” (Taylor y Bodgan, 1987)

A través de la técnica de la entrevista, se buscó obtener información verbal por parte de los entrevistados, “excavar” sobre relatos verbales para adquirir conocimientos sobre la vida social.

Pero para eso se transmitieron también mensajes no verbales, buscando generar cierto grado de “motivación” en los entrevistados, a la vez que intentando lograr un clima de confianza, cierto nivel de *rapport* o sintonía en la relación interpersonal entre la entrevistadora y el entrevistado, para lo que se fue avanzando lentamente en el desarrollo de la conversación, así como en la complejidad de los puntos a desarrollar en la misma. En ese sentido resultó particularmente útil que la investigadora contara con conocimiento minucioso sobre los territorios en análisis, sobre actores clave, incluso sobre personas particulares que pudiera mencionar en la charla, lo que le garantizó un cierto “piso de legitimidad” frente a las personas consultadas a través de las entrevistas.

A través de la técnica de la entrevista en profundidad se pudo obtener información de gran riqueza, en un marco de interacción directa, personalizada y flexible con los entrevistados, sobre el tema de los incendios y el modo de actuar sobre ellos. Se pudo obtener información sobre esta clase de acontecimientos –los incendios– y sobre el modo de atenderlos, un aprendizaje difícil de lograr sin los entrevistados, que en este caso actuaron como informantes “en el más verdadero sentido de la palabra”. Actuaron como observadores de la investigadora en el campo, como sus ojos y sus oídos. Y es que, en acontecimientos y actividades difíciles de observar directamente, los entrevistados asumen el rol de revelar sus propios modos de ver, pero también, el de describir lo que sucede y el modo en que otras personas lo perciben.

Durante las entrevistas, se buscó generar el tono de una conversación “normal”, interactuando con los entrevistados de un modo natural y no intrusivo, evitando los intercambios formales de preguntas y respuestas.

No resulta menor, esta ventaja de la entrevista en profundidad como técnica superadora de otras, tratándose además de un tema cuyo tratamiento requiere especial cuidado por su sensibilidad y por la responsabilidad particular que pesa sobre quienes trabajan atendiéndolos. En ese sentido, la técnica, en tanto *conversación*, facilitó la comprensión sobre el modo en que los actores significan el problema, sin que el modo de abordarlos resultara invasivo ni generara suspicacias sobre los verdaderos motivos de indagación de la entrevistadora –al menos no del tipo de las que no pudieran sortearse–.

A la vez, se procuró identificar los efectos que la propia investigadora tuvo sobre los entrevistados, intentando entenderlos al momento de la interpretación de la información obtenida. En ese sentido, y a pesar de la dependencia institucional de la propia investigadora, se buscó ver las cosas como si estuvieran ocurriendo por primera vez y no dar nada por sobreentendido. Se buscó que el estudio permaneciera próximo al mundo empírico, asegurando un ajuste estrecho entre la información y lo que las personas realmente dicen y hacen (Álvarez Gayou, 2003).

Las entrevistas se realizaron entre 2015 y fines de 2017, con una primera fase en la que se indagó en el problema a través de la consulta a los referentes barriales, y una segunda fase en la que se indagó en las respuestas de la política pública, a través de las entrevistas a funcionarios del estado local.

Como instrumento de recolección de información se utilizó una guía de entrevista, en la que se incluyeron los temas clave a tratar con los entrevistados. La guía, así como los modos de enunciar las preguntas que se fueron asumiendo durante las situaciones de la entrevista, y el orden que se dio a las mismas fueron evaluados tras cada entrevista, lo que permitió su ajuste y reformulación en los siguientes encuentros, para evitar riesgos de directividad, errores u omisiones de relevancia para el estudio. De todas formas, dado que la investigadora no conocía con anterioridad a la situación de la entrevista a parte de los entrevistados, la guía sirvió de orientación y punto de apoyo y seguridad para esas situaciones de aún mayor impredecibilidad.

La aplicación de la guía de entrevista sirvió para obtener información que diera cuenta de los objetivos específicos del estudio. Se observaron los siguientes ejes:

- El problema de los incendios en villas. Características generales, causas, agravantes y principales perjuicios para las víctimas.
- El problema para el GCBA. Importancia política y técnica asignada al mismo, presupuesto específico. Su relación con intervenciones de mayor escala. La relación entre la emergencia y la búsqueda de soluciones estructurales.
- La intervención del GCBA en los incendios en las villas. Autoridad a cargo de la coordinación de acciones. Sectores participantes desde lo real y lo formal. Plan Director de Emergencias. Recursos, roles, prestaciones, espacios de planificación y coordinación, sistema de información y registro, protocolo de intervención, niveles de formalización de los acuerdos.
- El circuito para las familias que padecen un incendio, acceso a la atención inicial, acompañamiento posterior que reciben.
- Trabajo con empresas prestadoras de servicios públicos.

- Trabajo con los vecinos a través de sus organizaciones y/o cuerpos de representación barrial (cuerpos de delegados y juntas vecinales).
- Propuestas.

#### El proceso de análisis de la información

Al diseño y preparación de la recogida de datos, se sumaron en la investigación su recopilación y el análisis de los mismos.

En términos cronológicos, el análisis de las entrevistas se desarrolló en paralelo a la recolección de la información, es decir, de manera simultánea. Para su desarrollo se llevaron a cabo las siguientes tareas:

- Organización, clasificación y tratamiento de los datos recogidos
- El análisis de los datos
- La interpretación de los datos

Dado que la información que se obtuvo a través del trabajo de campo y de la búsqueda sobre fuentes secundarias fue de tipo no estructurada, la primera tarea consistió en generar una estructura a efectos de analizarla.

A la información obtenida a través de las fuentes ya mencionadas, en este punto se sumó una fuente cuyo valor se reconoce en esta clase de estudios de tipo cualitativos: “las impresiones, percepciones, sentimientos y experiencias del investigador” (Hernández Sampieri, 2014).

Los datos cualitativos recogidos a través de las entrevistas fueron registrados a través de un cuaderno de campo en el que se transcribieron ideas generales, citas textuales y observaciones de la entrevistadora, tanto durante la entrevista como después de las mismas. Se entiende en este caso por “dato cualitativo” al conjunto de “significados e interpretaciones de los actores sociales, sus definiciones de la situación, marcos de referencia, etc.” (Ander Egg, 2011) que surgen en la interacción social–entrevista. La función de la entrevistadora, en el marco del estudio, fue tratar de captarlos en su totalidad, tal y como los entienden y comprenden los actores sociales.

La organización y clasificación de la información buscó lograr cierta sistematicidad, es decir, se orientó a ordenar los datos obtenidos de manera coherente, completa, lógica y sucinta.

Para eso, en primer lugar, se buscó identificar las categorías más importantes que refirieran al problema en análisis, las cuales sirvieron para subdividir y ordenar el material disponible. Con el propio ordenamiento de la información, esas categorías fueron reelaboradas a medida que se pudo ir afinando el criterio de clasificación.

A la par, se fueron buscando conceptos que sirvieron a la comprensión de la realidad en estudio y a comenzar a dar respuesta a los interrogantes planteados en el mismo. Además, esa búsqueda de orden sirvió para encontrar tendencias y relaciones, es decir, sentidos, a la vez que para contextualizar el problema en análisis. En definitiva, a empezar a hacer visible lo que resultaba previamente invisible.

A partir de una primera visión de tipo global del problema, entonces, a través de aproximaciones sucesivas se fue avanzando en el análisis de los datos, en un “espiral de comprensión” entre la realidad y en estudio y su elaboración.

Por último, se trabajó sobre la interpretación de esa información. “Con la interpretación, que relaciona e integra lo que se ha separado en el análisis, se realiza una indagación mucho más profunda de lo ya realizado, respecto de hechos, fenómenos, procesos y acontecimientos sociales que han sido motivos de estudio, conforme con el problema inicial. La interpretación, en cierto sentido, ordena el análisis, pero sobre todo pretende esclarecer el significado y el alcance de hechos, acontecimientos y procesos estudiados” (Ander Egg, 2011).

Partiendo del marco teórico construido y con instancias de reflexión, se buscó dar luz y conceptualizar la realidad analizada. Es decir, se buscó dar respuesta a las preguntas planteadas, utilizando para eso la información recabada y los conocimientos disponibles, en un ejercicio de clarificación y comprensión que fueron creciendo en un juego de mutua afectación, en un proceso progresivo.

### Capítulo III

#### Algunas características sociodemográficas de las villas de la CABA

En este apartado se ofrecerá información sobre las principales características sociodemográficas de las villas de la CABA, que imprimen particularidad a los territorios en análisis.

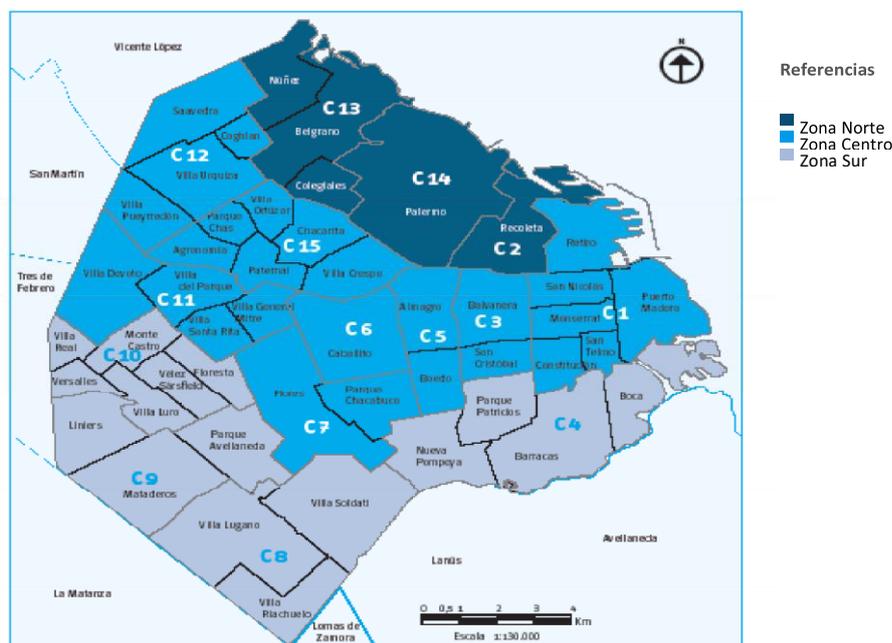
El mismo se basa en una selección de indicadores sociodemográficos. Se trabajó con los datos proporcionados principalmente por el INDEC, La Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA, el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA y la organización TECHO.

Tomando la información que arroja el informe de la organización TECHO (2013), en la CABA había 56 barrios de tipo informal, incluyendo 49 villas, 5 asentamientos y 2 núcleos habitacionales transitorios<sup>24</sup>. Estos estarían emplazados, según el GCBA en una superficie de 264 hectáreas, y con una densidad poblacional de 64458 habitantes por km<sup>2</sup>.

De estos barrios, las tres cuartas partes se ubican en las Comunas 4 y 8, ambas del sur de la ciudad, con 23 y 18 asentamientos informales respectivamente.

En términos de la población que representan estos barrios, el 82% de la población reside en la Comuna 8, puntualmente en los barrios de Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo.

Figura 2. Ciudad de Buenos Aires según comunas y zonas

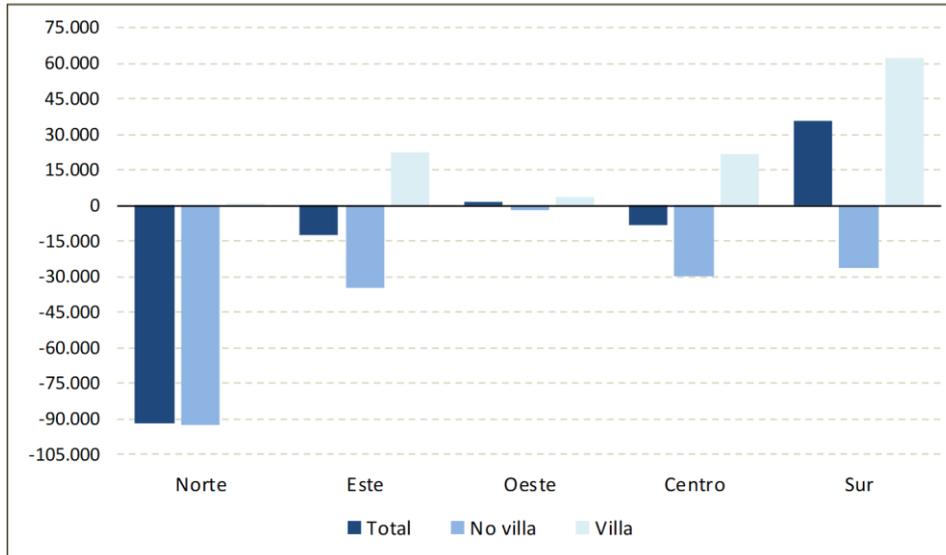


Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC)–GCBA

<sup>24</sup> Los datos oficiales de la DGEyC del GCBA indican 42 asentamientos y villas en 2010, pero se señala que se trata de datos provisorios.

Se trata de una población, por otra parte, que a diferencia de lo que ocurre en el total de la CABA, crece intercensalmente. Así, se estima que la población que reside en villas habría aumentado de un total de 163.587 personas, representando a un 5,5% de la población total de la Ciudad en 2010, a 200.000 personas para el año 2016, un 7,2% del total, representando un crecimiento del 22%, según fuentes oficiales (DGCyE)<sup>25</sup>.

Figura 3. Variación poblacional por zona según contexto de residencia. CABA, 1991–2010 (en valores absolutos)



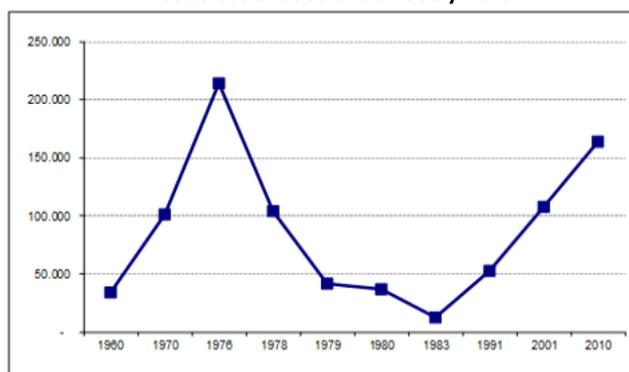
Fuente: Léporre (UCA, 2017), sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC) 1991–2010.

Desde una perspectiva de más largo plazo, también se puede afirmar que la población de villas de la ciudad crece ininterrumpidamente, claramente desde la vuelta de la democracia<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Otras fuentes, como Cravino (2006) o las opiniones emitidas por representantes de la Vicaría de Villas de la Iglesia Católica en diversas ponencias, entre otras, señalan que el dato estaría subrepresentado, por la dificultad de los gobiernos locales para acceder a los mismos, por la propia dinámica de rápido crecimiento de los barrios, por las propias estrategias de vecinos para invisibilizar a parte de la población y evitar conflictos o pérdidas (el caso de los inquilinos, por ejemplo), entre otras razones. Ahora bien, muchas veces es gracias a la propia presión de los vecinos que se logra la actualización de censos, pero no sobre el total de las villas, sino por barrio. Se presume, en mesas en las que se debate sobre el tema, que la población representaría alrededor del 10% del total de la CABA.

<sup>26</sup> Obviamente esto se vincula al tipo de políticas orientadas a las mismas, también previo a la recuperación de la vida democrática.

**Figura 4. Población en villas y asentamientos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
Años seleccionados entre 1960 y 2010.**



Fuente: *Lépora* (UCA, 2017), sobre la base de datos DGEyC–GCBA.

Según información que arroja la Encuesta de la Deuda Social Argentina de la UCA (Salvia, 2017), la mitad de la población que reside en villas y asentamientos de la CABA es pobre según el método de medición de la línea de pobreza, mientras que un 17% es indigente.

Más de dos tercios de los hogares de villas o asentamientos de a CABA estarían compuestos por al menos un integrante niño, de 0 a 17 años de edad (65%), en contraposición a menos de un tercio en la misma situación en la “ciudad formal” (31%).

A la vez, más de la mitad de los hogares de estos barrios estarían compuestos por hogares con hijos (51%).

Entre las personas de 21 y más años de edad que residen en villas y asentamientos, más de la mitad tendría primario completo como máximo nivel de instrucción alcanzado (52%).

En cuanto a la cobertura de la política de protección social de esta población, la UCA indica que sólo el 20% de los hogares tendría jefe con empleo formal o jubilado, mientras que un 40% estaría percibiendo un programa social y el restante 40% estaría sin cobertura de este tipo: con jefe sin empleo, jubilación ni percepción de un programa social.

Según la DGEyC, para 2015 el 78% de los hogares en villas de emergencia vivía en una vivienda con tenencia irregular. Esto se asocia, según la UCA (Salvia, 2017), al temor por parte de sus habitantes a perderla, algo que, según lo relevado por esta Universidad manifestaba padecer un 14% de los consultados.

En particular en lo que hace al déficit de la vivienda, en las villas y asentamientos, más de la mitad de las viviendas tendrían problemas ligados a la calidad de la vivienda en sí (57%), cerca de un cuarto tendrían déficit por hacinamiento (23%), y más de un cuarto de los hogares padecerían déficit en el servicio sanitario de sus viviendas (27%).

En el estudio de la UCA específico para seis villas de la CABA<sup>27</sup>, se pudo determinar que la mitad de los hogares habitaba en 2014 en viviendas sin salida exterior a una calle pavimentada o de tierra. La villa 1-11-14, de Bajo Flores, registraba por entonces con la

---

<sup>27</sup> Se refiere a la Villa 21.24, la 1-11-14, la 19-INTA, al barrio Fátima, Piletones y Ramón Carrillo.

mayor proporción de hogares con salida de la vivienda a un pasillo interno (Suárez, Léopore, Mitchell, 2014).

En materia de acceso a servicios básicos e infraestructura, TECHO ofrece información específica para las villas de la CABA posterior al Censo 2010.

En primer lugar, cabe aclarar que el sistema de distribución de energía eléctrica en villas y asentamientos se encuentra organizado de forma tal que las empresas prestatarias sólo proveen energía eléctrica hasta la periferia de los barrios, sin encargarse de su provisión al interior de los mismos.

En la mayoría de las villas y asentamientos informales de la CABA (el 84%) el acceso a la energía eléctrica se da por conexiones irregulares. “Se entiende por conexión irregular lo que comúnmente se denomina como hogares "enganchados" a la red formal” (TECHO, 2013). En un 9% de los barrios informales se cuenta con conexión a la red pública de energía eléctrica a través de medidores comunitarios, es decir, con medidores domiciliarios compartidos por varios vecinos, de cuyo pago por el consumo se hacen cargo de manera conjunta. Por último, un 7% de los barrios cuenta con acceso regular a la red pública de energía eléctrica con medidor domiciliario en la mayoría de sus hogares.

Sobre el tema del servicio de energía eléctrica y los modos que adquiere su distribución y consumo se volverá específicamente más adelante, dada su centralidad en relación al problema de los incendios en las villas.

El mismo informe de la organización TECHO refiere que en más de la mitad (57%) de las villas y los asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la eliminación de excretas se realiza por conexión irregular y/o deficiente a desagüe (ya sea que las excretas sean vertidas en la zanja, en cloacas de fábricas o barrios formales contiguos, a un río, canal o arroyo, a la calle, o que la conexión se encuentre unida al desagüe pluvial). Según testimonios de distintos referentes barriales que recoge el informe, estas “cloacas irregulares” también llamadas “cloacas-desagüe” o conexiones al desagüe pluvial, que son conectadas con colaboración del estado, son deficientes y suelen desbordarse cuando llueve, causando una situación extrema de falta de salubridad para las familias de las villas de la CABA. El 28% de los asentamientos informales cuenta con acceso a cloacas, mientras que en el 11% de los barrios la mayoría de los vecinos eliminan las excretas a través del pozo ciego (es decir, excavación a tierra sin cámara séptica).

En cuanto al acceso a la red de agua, la enorme mayoría de las villas y asentamientos de la CABA (93%) cuenta con una conexión irregular a la red pública de agua en la mayoría de sus hogares. La conexión formal se ha identificado para la mayoría de las familias en el 5% de los barrios y el abastecimiento a través de camiones cisterna u otros métodos, en el 2%. En ningún caso en los barrios informales de la CABA se utiliza predominantemente el agua de pozo.

TECHO indica también que prácticamente la totalidad de las villas y los asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires (96%) usan gas licuado en garrafa como principal fuente de energía para cocina y calefacción. En los barrios restantes las familias tienen acceso a la red de gas. Además de los problemas de salud, medioambientales y de acceso a garrafas durante el período invernal que señala el informe, más adelante en este escrito

se verá también su vinculación con el problema de los incendios, principalmente en tanto uno de los factores causales de los mismos.

En relación al asfaltado de calles, de la misma fuente surge que el 30% de las villas y los asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con asfalto en todas o casi todas las calles. El 19% de las villas de la ciudad cuenta con asfalto solo en algunas calles del barrio, y el 15% de los barrios informales de la ciudad cuenta con asfalto sólo en la calle principal. Este punto también resulta significativo en relación a los incendios, principalmente en lo que refiere a los accesos y circulación de los servicios de emergencia al interior de esta clase de barrios.

Por último, el informe de 2013 señala que la mayoría (62%) de las villas y los asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con servicio formal de recolección de residuos (es decir, recolección provista por el Estado), sin embargo, este servicio sólo cubre algunos puntos del barrio. Únicamente el 16% de los barrios de la Ciudad cuentan con recolección de residuos formal en todas las calles del barrio. En el 13% la recolección es informal (es decir, organizada y financiada por los vecinos del barrio). Finalmente, el 9% de los barrios no cuenta con servicio de recolección de residuos.

Esta última información también resulta particularmente sensible para el problema de los incendios, como se verá en el desarrollo de los factores causales y los agravantes de los mismos en las villas de la CABA.

A la vez, esta información se complementa con la que aporta la UCA, según la cual las personas que residen en las villas y asentamientos de la CABA padecen condiciones medioambientales que afectan particularmente su calidad de vida y la de sus familias: un 60% vive en las inmediaciones de un basural a cielo abierto, casi la mitad en las inmediaciones de espejos de agua contaminados (48%), y algo menos de alguna fábrica contaminante (43%).

Por último, según la misma UCA (Suárez, Lépole, Mitchell, 2014), la mitad de los hogares encuestados en las villas estudiadas habitaban en 2014 en viviendas localizadas en áreas inundables. En la villa Los Piletones, en particular, esa proporción alcanzaba a tres cuartas partes de los hogares.

## Capítulo IV. Peculiaridades del problema: los incendios en las villas de la CABA

En este apartado se ofrece información sobre las principales características del problema de los incendios en las villas de la CABA en cuanto a su frecuencia, factores causales, factores que agravan el problema y tipo de situaciones por las que suelen pasar las familias afectadas por este problema.

El mismo, responde al primer objetivo específico del estudio, es decir, ofrecer una descripción de la multicausalidad y las características particulares que adquieren los problemas de incendios específicamente en las villas y cómo, a su vez, éstos afectan el bienestar de las familias durante y después de los incidentes.

Surge en base a las fuentes primarias y secundarias ya mencionadas, con un fuerte apoyo en las entrevistas en profundidad realizadas a los actores que se desempeñan en lo local, y dando cuenta de cómo éstos conciben el problema en análisis.

Y es que la bibliografía especializada en integralidad señala, como condición necesaria, la de partir de una concepción compartida sobre el problema, de allí la necesidad de ofrecer información que aporte a su definición.

### El registro de casos

Como primera característica del problema de los incendios en las villas de la CABA, cabría realizar un análisis estadístico del mismo, destacando la recurrencia de episodios en un período determinado, su incidencia en diferentes épocas del año, su distribución geográfica en la CABA, el tipo de factores identificados como causales en cada incendio, los daños que éstos generaron, los daños materiales más frecuentes, la cantidad de víctimas fatales identificadas, el perfil de la población afectada o más vulnerable a los mismos, las iniciativas orientadas a su prevención, las acciones de atención durante y después del episodio, las acciones de coordinación entre las áreas involucradas en su atención, entre otras.

Según los entrevistados, no es información con la que se cuente en la actualidad de manera integrada<sup>28</sup>, lo que se pudo comprobar con la búsqueda de documentación en fuentes de información pública.

Si bien a nivel territorial, los vecinos de las villas de la CABA reconocen el tema de los incendios como problema y demandan acciones estatales al respecto, lo cierto es que por el momento no es posible ofrecer un análisis cuantitativo sobre la incidencia del problema en la realidad de las villas de la ciudad, ni sobre sus causas, características y

---

<sup>28</sup> En ese sentido, se ha intentado reconstruir la información, sin éxito aún, si bien se ha podido acceder a algunas valiosas fuentes de información, entre las que se puede citar: “Buenos Aires Data”, la iniciativa de Datos Públicos y Transparencia de la CABA (<https://data.buenosaires.gob.ar>), información provista por el Equipo de Comunicación Unificado de Emergencias Sanitarias (ECUES) del SAME, información que surge, a través de una demanda formal de información, de los Bomberos de la Ciudad, información que releva la SECISyU sobre los casos que atiende puntualmente en la Villa 31–31 bis, entre otros.

consecuencias principales. Tampoco sobre el modo en que se las atiende desde la política pública.

Es que la información se encuentra dispersa entre diferentes actores, a los que se hará referencia en próximos apartados. Habría cierta información compartida por los organismos públicos que atienden la emergencia en la Ciudad, a la que sin embargo no es posible acceder a través de los medios que sí publican otra información estadística que produce el GCBA. Pero no se ha podido dar con información que combine la mirada e iniciativas sobre el problema de diferentes Ministerios, aquellos que intervienen en las villas de la CABA, a los que se identificará en próximos apartados.

Los Bomberos de la Ciudad cuentan con un registro de información propio, al que no fue posible acceder aún para obtener datos actualizados. Sí es posible afirmar que a nivel de la CABA en general, es decir, sin hacer foco sobre las villas de la Ciudad, la información oficial indica que el Cuerpo de Bomberos de la Policía Federal<sup>29</sup> habría tenido un promedio de 20 intervenciones diarias de socorro por incendios y explosiones en el año 2015.

**Tabla 2. Intervenciones realizadas por el Cuerpo de Bomberos de la Policía Federal Argentina por tipo de intervención. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2006/2015**

Tipo de intervención	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Socorro</b>	<b>5.738</b>	<b>6.658</b>	<b>7.743</b>	<b>7.688</b>	<b>7.778</b>	<b>9.202</b>	<b>10.707</b>	<b>11.568</b>	<b>10.432</b>	<b>10.338</b>
Incendios y explosiones	4.397	5.179	6.304	6.175	5.656	7.198	8.570	8.948	7.377	7.348

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos de la Superintendencia Federal de Bomberos de la Policía Federal Argentina.

47

En la tabla anterior puede observarse además que en 2015 fue menor la cantidad de intervenciones de Bomberos que en los años inmediatamente precedentes (2014, 2013, 2012), pero marcadamente superior a las intervenciones realizadas cinco años antes: 5656 en 2010 y 7348 en 2015.

Por su parte, desde Defensa Civil se han atendido una cantidad de casos que han ido aumentando con los años, con alguna caída en 2014 y 2015, si se toma como categoría los casos de emergencia de tipo “incendios, derrumbes” entre los años 2005 y 2016. Para el año 2016, esto representaría un promedio de dos atenciones de este tipo de emergencias diarias.

**Tabla 3. Emergencias atendidas por la Dirección General de Defensa Civil por tipo de emergencia. Ciudad de Buenos Aires. Años 2005, 2010 y 2012/2016**

Tipo de emergencia	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Total</b>	826	1947	3061	6049	3047	3209	4305
<b>Grado 3 (incendios, derrumbes)</b>	201	475	731	874	691	523	855
<b>% Incendios y derrumbes/total</b>	24%	24%	24%	14%	23%	16%	20%

Fuente: Anuario Estadístico 2016, GCBA.

<sup>29</sup> Previo al traspaso a la CABA y su nueva jerarquía en tanto “Bomberos de la Ciudad”.

Por parte del Sistema de Atención Médica de Emergencia (SAME) se pudo obtener información de mayor especificidad a través de un pedido especial al Equipo de Comunicación Unificado de Emergencias Sanitarias (ECUES).

Según la información proporcionada por ese organismo, entre enero y julio de 2017 el SAME habría intervenido en 54 auxilios por incendios en villas, correspondientes en su gran mayoría –casi la mitad– a la Villa 31-31 bis (23 auxilios). En segundo lugar, se habrían realizado 10 auxilios vinculados a incendios en la Villa 21-24 y 7 en la Villa 1.11.14 del Bajo Flores. Habría una mayor incidencia de incendios entre las 12 y las 24 hs., que durante la noche y hasta mediodía. Cabe aclarar, de todas formas, que no en todos los incendios interviene el SAME.

Otra fuente de información sobre el tema, específicamente para los barrios informales pero de todo el país, la ofrece TECHO (2013). En su informe se indica que durante ese año “el 29% de los barrios relevados registró al menos un incendio en los seis meses anteriores al relevamiento. De estos barrios, en el 30% de los casos los bomberos no ingresan siempre que se los llama, este porcentaje agrega al 20% de los casos donde los bomberos ingresan a veces y el 10% donde nunca lo hacen” (TECHO, 2013).

En todo caso, si bien es sumamente escasa la información estadística oficial sobre la temática, hay indicios acerca de que la presencia de la misma tiene alto nivel de relevancia para la población de villas de la CABA. “A modo de ejemplo, según el relato de un delegado de la Villa 21-24: *hubo 25 casos de incendio en el año, 11 en los últimos dos meses, y 7 en una misma semana. En los últimos años la situación fue empeorando, habiendo más incendios por año. Antes eran 11 en un año, ahora 11 en dos meses* (Delegado Junta Vecinal 21-24)” (Defensoría del Pueblo CABA, 2017).

También una referente de Ciudad Oculta, Villa 15, indicaba por septiembre de 2017 que “*este año ya van como 15 incendios*”.

Según algunos entrevistados, además, en algunas de las villas sobre las que se consultó habría uno o más vecinos que, por iniciativa individual o en el marco de su rol como delegado o integrante de una Junta Vecinal, estarían llevando registro de los incendios en su manzana, sector o el barrio todo<sup>30</sup>.

La falta de registros oficiales, de información integrada sobre la base de la producción sectorial de las diferentes áreas intervinientes del GCBA en la CABA toda y en las villas en particular, constituye un primer obstáculo para la efectividad en los resultados de la política pública orientada al problema.

---

<sup>30</sup> Serían los casos de Villa 20, Villa 21-24 y Villa 31–31 bis, según se pudo saber a través de las fuentes informadas.

## Factores causales de los incendios en las villas

Según surge de las entrevistas a vecinos de villas, la principal causa asociada a la producción de un incendio es el riesgo eléctrico. *“Siempre se origina por un tema eléctrico, directa o indirectamente. Las conexiones del barrio son muy precarias”*<sup>31</sup>.

El riesgo eléctrico, según Edenor, es todo riesgo para el ser humano producido por instalaciones eléctricas, partes de las mismas, y/o cualquier dispositivo eléctrico bajo tensión, con potencial de daño suficiente para producir fenómenos de electrocución y quemaduras. Se puede originar en cualquier tarea que implique manipulación o maniobra de instalaciones eléctricas de baja, media y alta tensión; operaciones de mantenimiento de este tipo de instalaciones y reparación de aparatos eléctricos<sup>32</sup>.

Los entrevistados asocian el riesgo eléctrico al inicio de incendios en las villas.

*Hay que hacer un cambio en la infraestructura eléctrica para prevenir los incendios” (referente Villa 21-24).*

Mencionan cableado inadecuado, viejo y “enmarañado”, saltos de tensión, cambios constantes y sin control de fases que realizan los vecinos cuando una fase queda sin energía, cortocircuitos, sobrecarga, calentamiento de los cables, accidentes con velas por sustitución de la electricidad ante los reiterados cortes de energía, ausencia de disyuntores y llaves térmicas, falta de mantenimiento del tendido, presencia de cables viejos e inadecuados, entre otras.

Por otra parte, se mencionan estufas no seguras prendidas de noche, braseros para calentar, accidentes en lugares precarios de venta de comidas, se identifica el problema de la explosión de las garrafas (TECHO indica que el 96% de las villas y asentamiento de la CABA utilizan gas de garrafa como principal fuente de energía), se habla de altos niveles de consumo en viviendas en las que funcionan talleres clandestinos, del aumento del consumo eléctrico por los aires acondicionados o las cocinas eléctricas, y hasta del uso de velas prendidas para alumbrar las figuras de los santos, entre otros. Todos esos factores se asocian a los incendios.

Por último, se hace énfasis en el crecimiento en altura de las villas, en los que a las viviendas de una planta se suman tres o cuatro pisos, pero manteniendo “la única línea” de la que estas viviendas se alimentan. Esto coincide con lo que la bibliografía especializada denomina “ocupación hormiga” o toma de tierras de forma espontánea, que caracteriza el modo en que se fueron constituyendo la mayor parte de los barrios

---

<sup>31</sup> Cabe aclarar que, en el año 2012, La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario ordenó al Gobierno de la Ciudad proteger a los vecinos de Villa 21-24 del grave riesgo eléctrico que los amenaza. En el fallo dictaminó: “Se adopte de forma inmediata todas las medidas urgentes que sean necesarias para eliminar el riesgo eléctrico en sus aspectos más perentorios; es decir, aquellos que comprometen de manera directa la vida, la salud y/o la integridad personal de los habitantes de la villa 21-24”. Para ello, las autoridades deberán “elaborar un plan de obras referido a las acciones no urgentes que sean necesarias para disminuir el riesgo eléctrico en el barrio en cuestión; y diseñar e implementar una campaña de difusión, dirigida a la población de la villa, tendiente a informar sobre los riesgos eléctricos a los que se encuentran expuestos sus moradores y las precauciones que deben adoptar para reducirlos”. (<http://www.infonews.com/nota/44182/ordenan-a-la-ciudad-proteger-las-villas>)

<sup>32</sup> Disponible en: <http://www.edenor.com.ar/cms/files/SP/riesgoElectrico.pdf>

informales del país, con la llegada paulatina y pacífica de distintas familias que se van asentando en los barrios a lo largo del tiempo<sup>33</sup>.

*Hay mucha población, se calculan 300 personas por cada una de las 64 manzanas. Esto, sumado al cableado viejo y a la construcción hacia arriba que hace que cada familia viva en un piso, y que la villa se encuentre en constante crecimiento, produce que los cables no den abasto.*

En algunos casos se menciona el alivio que traen los generadores que provee el GCBA, en otros se menciona incluso el incendio de éstos o su “explosión”.

A la vez, se habla del aumento de cortes de luz en el invierno, lo que asocian a mayores riesgos de incendio. Los vecinos buscan calefaccionar sus viviendas, lo que muchas veces se realiza con métodos accesibles en términos de costos, pero poco seguros.

*“Los incendios se producen por velas y condiciones eléctricas en mal estado. La mayor parte de los incendios de los últimos meses se produjo por el frío, la gente dejaba las velas en cualquier lugar, se caían y producían el incendio. Por otro lado, lo que tiene que ver con el riesgo eléctrico, con las conexiones en mal estado, se producen chispazos, a raíz del exceso de utilización de la energía, y que los cables son muy viejos, y por ende no dan abasto”.*

Coincidiendo en la mayor parte de los casos con estas apreciaciones, los funcionarios del Estado local señalan también las malas conexiones de gas, el uso productivo de espacios inadecuados para tal cosa, descuidos involuntarios por parte de los vecinos, la falta de uso de equipamiento de seguridad para las viviendas, que en algunos casos el GCBA habría distribuido, pero que los vecinos prefirieron revender para obtener un adicional de ingresos, el crecimiento descontrolado de la población de villas que habita los barrios de manera insegura en todo sentido, con una alta densidad de uso de elementos precarios de calefacción o iluminación por vivienda, entre otros.

De todas maneras, según lo conversado con el personal consultado de Bomberos, “*el reordenamiento eléctrico va a tardar años...*”. Durante la entrevista, éste dio por supuesto que ésta sería la principal causa de los incendios. De allí que a lo largo de la investigación se haga hincapié en este factor como uno de las principales, pero no la única causa.

---

<sup>33</sup> TECHO, 2013. En el mismo informe se describen otras formas de posible constitución de barrios informales que se pueden ver en el origen de estos barrios a lo largo del país, entre las que se incluyen las tomas colectivas por loteo o las tomas por loteo social iniciadas a partir de la intervención del propio Estado, las que no incluyen regulación dominial ni provisión de servicios básicos para sus ocupantes. De todas formas, según se señala en el informe de escala nacional, en el 75% de los casos el tipo de constitución del barrio corresponde a la denominada “ocupación hormiga”, representando ese tipo de origen un 67% en la CABA.

### *El riesgo eléctrico: un nudo crítico en materia de incendios*

El análisis que realizan los vecinos, funcionarios y demás entrevistados consultados coincide con la información con que se cuenta sobre el tipo de servicio eléctrico en las villas de la CABA.

En las villas de la ciudad, los vecinos tienen energía eléctrica en sus domicilios, lo cual les permite alumbrarse, calefaccionar, acondicionar el aire y hacer uso de artefactos de uso diario como heladeras, televisores, lavarropas, computadoras, etc.

A su vez, “el acceso al servicio de energía eléctrica resulta fundamental para los habitantes de las villas de la Ciudad que suplen la falta o deficiencia en la prestación de ciertos servicios básicos con el suministro eléctrico” (ACIJ, 2010). Según ACIJ, la falta de servicios de infraestructura básicos (principalmente agua y gas), torna a estos barrios en “electrodependientes”.

Sin embargo, la mayor parte de las viviendas en la villa cuenta con una conexión de tipo irregular e insegura. Se trata de conexiones que los propios vecinos suelen realizar, con cableado de diferentes calidades, que “enganchan” a la línea de la red que pasa por delante de sus viviendas.

Según los datos recogidos por TECHO, el 84% de los hogares en las villas y asentamientos de CABA cuentan con conexión irregular a la red pública de energía eléctrica; y tan solo el 7% cuenta con acceso regular a la red pública de energía eléctrica con medidor domiciliario (Techo, 2013).

*“Se mejoraría el servicio con la conexión de luz subterránea, tal como se quiere realizar en el proyecto de urbanización”* (referente Villa 20 entrevistada).

En la CABA, las empresas prestadoras de servicio eléctrico, EDESUR y EDENOR, tienen a su cargo la prestación de este servicio esencial y el Estado está obligado a controlarlas, de modo de asegurar la universalidad, continuidad, regularidad y asequibilidad de su prestación<sup>34</sup>.

Ahora bien, este servicio no llega de igual manera a toda la Ciudad<sup>35</sup>. El servicio que ofrecen estas empresas, con los estándares de calidad necesarios, los controles y el mantenimiento adecuado, no llegan al interior de las villas. Las empresas llevan la energía eléctrica hasta transformadores comunitarios que se ubican en las calles perimetrales de los barrios. Desde allí, es el GCBA quien realiza la provisión del servicio a través de redes provisionales que, en principio, llevan a cada una de las viviendas.

El GCBA tiene por responsabilidad “la provisión del servicio, tareas de mantenimiento y emergencia, tendido eléctrico y conexiones individuales desde los medidores colectivos hacia las viviendas” (ACIJ, 2010). Realiza esta tarea a través de su Unidad de Gestión e

---

<sup>34</sup> Según OIT, se considera “servicios públicos esenciales” aquellos cuya interrupción pudiera poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas. En estricto sentido: servicios hospitalarios de salud, abastecimiento de agua potable, suministro de energía (luz y gas), comunicaciones (Darcy, 2017).

<sup>35</sup> Para un análisis sobre la desigualdad en el acceso al servicio de energía eléctrica entre la “ciudad formal” y la “ciudad informal” de la CABA, tanto en sus aspectos legales como en sus implicancias prácticas, para la vida cotidiana de estos barrios, ver informe de ACIJ ya mencionado.

Intervención Social (UGIS)<sup>36</sup>, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat que, a su vez, interviene en la provisión eléctrica y las emergencias eléctricas a través de cooperativas que se encargan de las conexiones individuales (desde los transformadores colectivos hasta las viviendas), de dar atención a las situaciones de emergencia y de alertar si existen falta de seguridad en las conexiones de vía pública. Estas cooperativas, suelen estar integradas por vecinos del propio barrio, que lo recorren a diario y que conocen en detalle el funcionamiento eléctrico del mismo.

Sin embargo, “por las deficiencias que se registran en el servicio, en muchos casos son los mismos vecinos quienes en forma independiente y ante la urgencia de contar con el servicio de energía eléctrica, realizan las conexiones domiciliarias. Estas conexiones, carecen de las cualidades técnicas mínimas indispensables” (ACIJ, 2010).

Los propios vecinos se agencian, entonces, el servicio eléctrico, con los niveles de precariedad que esto suele implicar.

Vale aclarar este doble “movimiento”, dado que, en términos de riesgo, se trata justamente de dos momentos: el tipo de tendido que va desde el perímetro al interior de la manzana, y el que realiza luego cada vecino para acceder desde el pasillo a su propia vivienda, lo que suele producirse, además, escalonadamente. A medida que se construyen nuevas viviendas, en general “para arriba”, se van produciendo nuevos “enganches”, lo que implica cada vez mayor cantidad de ramificaciones desde un mismo poste y muchas veces “cruces” de cables por lugares inadecuados.

Esos enganches, a su vez, suelen ser de diferentes cualidades: vale decir, no tienen todas igual tipo de calidad. Lo mismo ocurre con las instalaciones al interior de las viviendas.

Según el informe de la Defensoría, la mirada experta, indica que “el déficit de condiciones de seguridad en la instalación eléctrica hogareña suele darse por la falta de toda clase de dispositivo de seguridad eléctrica (tablero eléctrico, disyuntor, térmica adecuada al consumo, cableado contenido, puesta a tierra y conexión a la misma). Del mismo modo, a nivel de la manzana del barrio se carece de conexión única de fase por vivienda, de medidores por hogar con sus respectivas llaves térmicas, de un sistema de cableado y de postes exclusivos para uso eléctrico”.

En esa misma línea afirmaba un referente que *“es tan precario el sistema eléctrico, no hay interruptores, disyuntores, no hay cableado capaz de mantener ese uso de la energía y así se producen estos incendios”* (Entrevistado Villa 21-24).

Sin entrar en detalles técnicos, pero sí para dar cuenta de la heterogeneidad del universo en análisis, según fuentes consultadas puede señalarse entre otros ejemplos que habría

---

<sup>36</sup> Según el informe de ACIJ, “históricamente, el IVC tenía a su cargo la coordinación de acciones entre las empresas proveedoras de energía eléctrica y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Además, organizaba el servicio a través del control de los centros de transformación de energía ubicados en las villas. Sin embargo, a través de convenios firmados durante el año 2008, entre el IVC y la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS), el IVC encomendó la realización de las tareas de emergencia eléctrica a la UGIS. A pesar de ello, al no existir modificación legal en las competencias, la responsabilidad sigue estando en cabeza del IVC”. En todo caso, la dispersión de actores intervinientes se profundiza, a la par que se “licúan” responsabilidades entre las dependencias y, en particular, para los habitantes de las villas, se produce una barrera más de accesibilidad para generar acciones de demanda, protesta o reclamo frente al Estado.

en las villas de la CABA además una enorme diversidad de situaciones entre barrios, entre sectores, entre manzanas y entre conjuntos de viviendas en relación al riesgo eléctrico. Habría mejores y peores condiciones con respecto a las “borneras” o fusibles aéreos: algunos tramos cuentan con éstos (los que en algunos barrios provee la UGIS-GCBA), mientras que otros no cuentan con los mismos. Además, se pueden observar cables adecuados conviviendo con cables para interior funcionando en el exterior, cables que cruzan pasillos o calles de modo muchas veces apenas por encima de la altura de vehículos que suelen transitar por esos lugares (Vactor, vehículos particulares, coches bomba, ambulancias, etc.), con el riesgo que esto implica, ya que quedan expuestos a ser “arrancados” accidentalmente, entre otras situaciones.

Una referente entrevistada en Villa 20 indicaba que *“por otro lado, no hay limpieza. Se ponen cables nuevos sin sacar los viejos generando la maraña de cables que vemos colgados por la calle”*.

Por otra parte, resulta útil señalar que es el propio GCBA quien paga el consumo del servicio eléctrico en los barrios y quien funciona como “cliente” para las empresas prestadoras del servicio en todo lo que es el interior de cada una de las villas<sup>37</sup>. Este punto es de gran relevancia, dado que es el GCBA, y no los vecinos, quien tiene entonces la titularidad sobre el servicio, con los consecuentes derechos que surgen en tanto usuario. O, a la inversa, en este esquema, los vecinos de las villas no cuentan con los derechos de un usuario de servicios públicos domiciliarios (regido por la Ley N°24.240, de Defensa del Consumidor<sup>38</sup>), tales como poder reclamar frente a la empresa por las deficiencias del servicio, por artefactos quemados con los saltos de tensión o poder contar con una factura a su nombre, entre otros<sup>39</sup>.

El problema del riesgo eléctrico, sin duda es central en el análisis del problema de los incendios.

En ese sentido, resulta interesante señalar que la preocupación ha sido tomada recientemente por la Defensoría del Pueblo de la CABA, en cuyo ámbito institucional se ha creado una Mesa de Emergencia Eléctrica<sup>40</sup> en la que durante 2016 y 2017 se trataron

---

<sup>37</sup> También en este sentido existen diferentes interpretaciones, incluyendo la que señala que esta falta de reconocimiento de los vecinos de las villas en tanto clientes, sería errónea a la luz de la nueva Ley de Defensa del Consumidor.

<sup>38</sup> Ley 24.240/ 93, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/638/texact.htm>

<sup>39</sup> En el Reglamento de suministro de energía eléctrica (ENRE), también se distinguen tipos de titularidad posibles, entre los que se destaca el de “titular precario”, para los “casos en que, si bien no se cuenta con el título de propiedad o contrato de locación respectivo, puede acreditarse la posesión o tenencia del inmueble o instalación, con la presentación de un certificado de domicilio expedido por Autoridad competente o instrumento equivalente”, cuya viabilidad habría que evaluar para las reconocidos “propietarios” o “tenedores” de vivienda de las villas, a quien el propio GCBA, las comisarías, las parroquias o las Juntas Vecinales suelen acreditarles esa condición a través de censos o de certificados de domicilio que expiden. Ver: [http://www.edesur.com.ar/REGLAMENTO\\_DE\\_SUMINISTRO.pdf](http://www.edesur.com.ar/REGLAMENTO_DE_SUMINISTRO.pdf)

<sup>40</sup> La Mesa de Emergencia Eléctrica que funciona en el ámbito de la Defensoría del Pueblo tiene por “objetivo propender a la solución de los permanentes cortes del suministro que padecen miles de usuarios en forma permanente. La mesa está integrada por representantes de las empresas EDENOR y EDESUR, de la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) del Gobierno de la Ciudad y del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y representantes de las villas de la CABA. “Desde el momento de su constitución,

45 casos del tipo en las villas de la CABA, en una mesa que nuclea a los principales actores responsables y a los interesados en el tema. Los casos se refieren a situaciones de emergencia eléctrica identificados por los vecinos, que sufren cortes de suministro con frecuencia o saltos de tensión. Todos los temas trabajados en la mesa refieren a problemas que afectan a varias viviendas, y que se centran en temas tales como necesidad de reordenamiento eléctrico (porque se electrifican paredes o porque no pueden ingresar vehículos, por ejemplo), problemas de tensión (baja tensión, o subas y bajas abruptas, por ejemplo), “chispazos” en postes durante tormentas, mal estado de postes y de cableado aéreo o subterráneo, inadecuadas subidas a poste, necesidad de colocación de nuevos transformadores y obstáculos propios de la informalidad de los barrios que surgen para su colocación, caídas de postes, falta de mantenimiento de transformadores, incendios de cámaras, problemas por trabajos no finalizados por las cuadrillas de mantenimiento que quedan en condiciones de fuerte exposición a riesgos, quema generalizada de artefactos, entre otros.

#### Factores agravantes

Continuando con el análisis específico del problema de los incendios, es necesario hacer hincapié en algunas condiciones propias de las villas de la CABA que agravan las situaciones iniciales en las que se producen los mismos.

Se ofrece información específica sobre estos factores dado que se considera que los mismos resultan una clave ineludible para comprender por qué en esta investigación se considera que los incendios son un problema complejo que requiere de un abordaje de tipo integral.

Entre otros factores, los entrevistados han señalado los que siguen a continuación:

- La propia fisonomía del barrio, con escaso espacio entre las viviendas, con pasillos muy altos y angostos en determinados sectores. En ese sentido, un referente de Villa 21-24 explicaba que *“por el ancho de los pasillos y lo pequeño de las casas los cables están muy juntos”*. Otra vecina indicaba que *“habría que hacer un relevamiento de cableado. Cuando comienzan a chispear, se tiene miedo de que pase de la calle hacia adentro de las ventanas que están muy cerca de los cables”* (referente Villa 20). En el caso de la Villa 31-31 bis, una entrevistada afirmaba que todos los sectores son propensos a padecer incendios, porque *“los cableados están encima de las casas, en cada pasillo y cada escalera”*. Muchas veces, el incendio de una vivienda deja, por otro lado, en situación de riesgo de derrumbe a las viviendas contiguas, que suelen estar apoyadas unas sobre otras.

---

la mesa ha realizado reuniones intensivas y participativas para comenzar a resolver distintas situaciones de carencia de suministro, atender al mejoramiento de los centros de transformación eléctrica y al incremento de la potencia instalada por el permanente crecimiento de la demanda”. Ver: <http://www.defensoria.org.ar/noticias/emergencia-electrica-mesa-de-trabajo/>.

- La precariedad de los materiales con los que están construidas algunas viviendas en las villas de la CABA<sup>41</sup>. Los materiales como cartón, madera, el uso de mediasombras, telas, telgopor, entre otros, facilita la combustión y suele agravar los riesgos y los daños que se producen. También es por eso que los incendios, según los entrevistados, suelen producirse con mayor frecuencia en aquellas manzanas en las que se asienta población de mayores niveles de vulnerabilidad: son los que utilizan materiales de menor calidad para levantar sus viviendas o quienes ocupan las viviendas en peores condiciones materiales. *“En las manzanas 27 bis y 28 viven más con casillas de madera y chapa, no tienen cocina; por eso prenden la garrafa o cocinan a fuego con carbón... el viento sopla y produce incendios”* (referente Villa 15).
- La falta de dispositivos de seguridad en las villas. Tal como describe un referente barrial de Ciudad Oculta, *“habría que balancear las líneas, hacer bien el tendido, poner fusibles aéreos, poner tableros domiciliarios... tampoco hay jabalinas con cable a tierra”*.
- La frecuente convivencia de varios núcleos familiares en una misma vivienda, que muchas veces lleva a ampliaciones o subdivisiones de las viviendas, resultando diseños intrincados, laberínticos, con escasos niveles de seguridad en términos de eventuales evacuaciones.
- Los altos niveles promedio de hacinamiento<sup>42</sup>, ante un crecimiento poblacional que no se refleja a su vez en acceso a la vivienda digna para la población que lo requiere, agrava las condiciones de habitabilidad, aumentando el riesgo de propagación de focos de incendio<sup>43</sup>. *“Por la cantidad de personas que viven en cada vivienda, hay una estufa prendida en cada pieza; no es lo mismo que en el resto de la ciudad...”*, aseguraba un funcionario del GCBA.
- La cercanía de las viviendas de espacios en los que se deposita material inflamable. Según TECHO (2013), un cuarto de los asentamientos informales (25%) relevados se encuentra cerca de un basural. Además, también la insuficiente frecuencia de la recolección de basura y la falta de contenedores suficientes o en buen estado, genera la presencia de basura que agudiza el riesgo de propagación del fuego. En las villas de la CABA, la recolección de basura también es “perimetral” por parte de las empresas concesionarias y se complementa con cooperativas de trabajo que realizan las tareas de limpieza y mantenimiento al interior de la villa, por pasillos y calles estrechas. Dependiendo entonces del funcionamiento de las cooperativas y del control de las mismas tanto por parte del GCBA como por las propias organizaciones de los vecinos, los

---

<sup>41</sup> En la CABA existen viviendas en villas de alta calidad en lo que hace a sus materiales o a su diseño. Las villas no son homogéneas hacia adentro en sus características. A modo de ejemplo, resulta curioso señalar que, según la opinión del arquitecto de una ONG que se desempeña en villas de la CABA, existirían viviendas antisísmicas en las villas de esta ciudad, dado que sus propietarios, que las han levantado, traen de sus lugares de origen, la experiencia y el conocimiento para poder construir esa clase de viviendas.

<sup>42</sup> Para el INDEC, el “hacinamiento” representa el cociente entre la cantidad total de personas del hogar y la cantidad total de habitaciones o piezas de las que dispone el mismo. Y se considera “hacinamiento crítico” aquel en el que los hogares presentan más de tres personas por cuarto.

<sup>43</sup> Según datos de la UCA (EDSA Bicentenario 2010-2016), cerca de un cuarto de los hogares tendrían déficit por hacinamiento (23%).

espacios públicos de las villas se encuentran en mejores o peores condiciones de limpieza.

- Los ya mencionados déficits en el acceso a otros servicios públicos básicos, como el gas o el agua.

#### Algunas consecuencias sobre el bienestar de la población

Para cualquier grupo familiar, padecer un incendio supone un incidente crítico y acarrea un abanico de pérdidas que es preciso identificar, si bien resulta imposible ofrecer una descripción exhaustiva, dado que hay componentes propios de cada situación en particular.

De todas formas, las personas que atraviesan un incendio en su vivienda pueden o suelen sufrir algunas de los siguientes problemas o pérdidas, según surge de las entrevistas:

- Muerte
- Lesiones físicas
- Discapacidades
- Consecuencias sobre la salud mental: durante la etapa aguda o post-incidente crítico
- Pérdidas en la vivienda en sí: la estructura, las instalaciones, imposibilidad de habitarla si hay riesgo de derrumbe
- Pérdidas materiales: equipamiento, mobiliario, ropa, electrodomésticos, medicamentos
- Documentación personal: partidas de nacimiento, DNI, certificados de discapacidad, carnets, acreditaciones educativas, títulos habilitantes, recetas médicas, etc.
- Elementos de trabajo e insumos, en los casos en los que la vivienda funciona además como unidad productiva o de comercialización, o como depósito o lugar de guardado de insumos laborales.
- Interrupción de vida laboral, en población que vive la mayoría de las veces “al día”, muchas veces de changas, que cuenta con sus ingresos diarios para sostenerse
- Interrupción de la asistencia escolar para niños o dificultades en la misma por pérdidas de uniformes, materiales, dificultades post traumáticas
- Riesgo de toma de la vivienda y de robo de sus pertenencias si dejan la vivienda ante riesgos de derrumbe
- Dificultades para sostener la rutina familiar en general

Estas y otras mermas que suelen darse con los incendios resultan pérdidas inconmensurables para quienes las padecen.

En el caso particular de una persona o grupo familiar que vive en una villa, además, a lo que genera el incendio en sí, se le suma que se parte de una línea de base de mucha mayor vulnerabilidad, de una situación inicial probablemente de menores

oportunidades y capacidades relativas para movilizar recursos para regenerar lo dañado: seguros, redes familiares y sociales, capitales para movilizar, entre otros.

Asimismo, los riesgos de pérdida de trabajos, en tanto suelen ser de altos niveles de informalidad, suelen ser mayores a los que aquejan a otra parte de la población ante un evento similar.

Toda la vida familiar suele verse afectada, en un marco en que suele ser difícil poder reorganizarse en la vida cotidiana y proyectar la propia vida familiar en un corto y mediano plazo: las familias deben mudarse, pululan a la espera de una solución habitacional y de poder recuperar sus pertenencias, sus ingresos y su rutina para poder reconstruir un mínimo de certidumbre y seguridad para sus días.

## Capítulo V. El diseño institucional y el marco normativo para la atención del problema

En este capítulo, se ofrecerá información que permita caracterizar el tipo de intervención que ha diseñado el GCBA para la atención de los incendios en la CABA, componiendo para eso el entramado de actores institucionales con responsabilidad en la materia, sus competencias y estructura funcional. A su vez, se identifican algunas normas específicas que enmarcarían la cuestión.

¿Qué respuestas se han activado desde el estado para enfrentar el problema de los incendios? Siguiendo al SIEMPRO (1999), puede partirse de la concepción de la “gestión” de política social como el proceso que comprende, como momentos permanentes, la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones de un plan, programa, proyecto o servicio social en particular.

Asimismo, se puede concebir al diseño o la formulación de una unidad de planificación<sup>44</sup> como aquel momento central de la planificación en el que se formalizan los elementos esenciales identificados durante el proceso de planificación.

Este diseño suele plasmarse en alguna clase de documento, que deberá orientar la práctica, pero que será revisado constantemente, evaluando su capacidad para conducir la acción concreta de intervención transformadora sobre el problema que dio origen a esa gestión social.

En el caso de la intervención sobre los incendios en villas, resulta pertinente describir tanto el diseño institucional que el GCBA concibe para la atención del problema de los incendios en las villas, como el marco normativo y los documentos operativos que se han diseñado para su abordaje en sus características principales.

Sin duda, uno y otro se encuentran íntimamente relacionados. Pero dada la mirada con la que se ha hecho en este estudio el “recorte sobre el problema”, buscando tomarlo en su integralidad, procurando entonces describir el problema de los incendios como parte de un todo que incluye un “antes”, un “durante” y un “después”, surge la necesidad de reconstruir tanto el entramado institucional como el marco normativo y los diseños programáticos como un todo a componer.

En particular, resulta pertinente destacar al menos dos cosas que surgen del estudio y que orientarán la descripción general de lo investigado:

- Es posible diferenciar la atención de los incendios en tanto “incidente”, problema de atención para los servicios de emergencia vs. los incendios en tanto problema de atención para la política pública que incluye los tres momentos mencionados de un “antes”, “durante” y “después”, con las consecuencias que esto traería para una política y sus posibles dimensiones preventiva, promocional y asistencial.
- Es posible hacer además un recorte particular del problema de los incendios en las villas, en el marco de la política de atención de los incendios en toda la CABA,

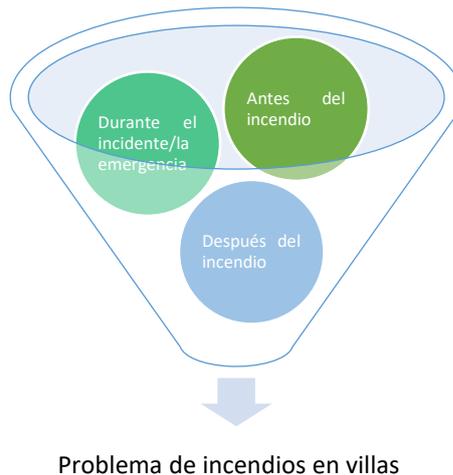
---

<sup>44</sup> Se pueden diferenciar al menos tres niveles de planificación social: plan, programa y proyecto social, según su escala sincrónica y diacrónica.

pero reconociendo algunas especificidades del modo en que éste se expresa en las villas. Lo que, a su vez, demandaría un tipo de atención particular (nuevamente antes, durante y después del momento crítico).

Según el recorte de esta investigación, el problema podría graficarse entonces de la siguiente manera:

Figura 5. Los tres momentos del problema de los incendios en las villas.



A lo largo de la investigación se ha podido identificar, en ese sentido, la centralidad de todo el andamiaje institucional y operativo que responde al Plan Director de Emergencias de la CABA, se ha recibido mención por parte de los actores consultados del marco que ofrecería a la atención del problema de incendios el Sistema Integral de Seguridad Pública de la CABA<sup>45</sup> y se ha podido confirmar el protagonismo de otros actores institucionales con amplio despliegue de prestaciones y servicios en villas, no implicados formalmente en la atención desde cada una de estas normas, ni tan determinantes en la atención de la emergencia en sí, pero con fuerte peso en el abordaje del problema de los incendio en su sentido más amplio, y tal como aquí se lo considera.

Aquí se describen el Plan Director de Emergencias y sus implicancias en términos institucionales y se hace referencia a algunas características de los demás organismos específicos que orientan sus funciones a las villas de la CABA y que inciden en la atención del problema de los incendios, sobre todo en su fase previa y post incidente.

Se utiliza entonces el concepto de “incidente” –que el Plan Director describe como acaecimiento de una determinada situación de emergencia– como concepto que sirve

---

<sup>45</sup> Según la Ley 5688/2016 se define como “seguridad pública” a la situación de hecho basada en el derecho en el cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal. Se crea entonces el Sistema Integral de Seguridad Pública, entre cuyos objetivos está “proteger la integridad física de las personas, así como sus derechos y bienes”, y se constituye al mismo por una serie de componentes, entre los que se menciona al Cuerpo de Bomberos y el Sistema de Emergencias.

para diferenciar el momento crítico del incendio, de los demás momentos que en esta investigación se reconocen como componentes parte del problema de los incendios.

### El “Plan Director de Emergencias para la CABA”

En el año 2009, el entonces Jefe de Gobierno Mauricio Macri aprobó por Decreto N° 695 el Plan Director de Emergencias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Según el decreto, el Plan Director constituye el marco de referencia para que todas las áreas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires den respuesta ante situaciones de amenazas a la comunidad; sean de origen natural o por acciones gestadas por los seres humanos, en las cuales la seguridad, la vida de las personas y el ambiente puedan quedar expuestos al peligro. Organiza la contribución de todos los sectores involucrados como así también, si fuera necesario, la eventual participación de instituciones pertenecientes a otras jurisdicciones, incluyendo las del ámbito privado.

El decreto mismo señala que se tratará de un “sistema coordinado e integrado”, que se propone el conocimiento acabado de los recursos patrimoniales, el orden de las competencias y la administración de los recursos humanos, y reconoce en sus considerandos que éste, en tanto “proyecto integral”, estaría dando respuesta a “espacios hasta los que al momento no se les ha podido ofrecer suficiente respuesta en las ocasiones respectivas” (refiriéndose a las situaciones de emergencia o “incidentes” acontecidos en la CABA).

Los aspectos centrales del Plan se basan en la planificación de las acciones a realizar ante cada una de las amenazas consideradas y la coordinación prevista intra y extra institucional.

En el propio decreto se identifican las amenazas con probabilidad de ocurrencia en la CABA a las que se hace referencia. Se incluyen, explícitamente, las que se detallan en el cuadro que sigue:

60

**Tabla 4. Amenazas con probabilidad de ocurrencia en la CABA**

Lluvias torrenciales/fuertes vientos/granizos/nevadas	Inundaciones por precipitaciones o sudestada	<b>Incendios</b>	Incidentes en el transporte (por tipo de transporte)
Incidentes en concentraciones humanas	Incidentes de transporte de mercancías peligrosas	Fuga de gas	Explosiones
Alteraciones de masas/actos vandálicos/desorden público	Derrumbes y hundimiento del suelo	Ola de calor	Ola de frío
Interrupción de servicios básicos	Intoxicaciones y contaminaciones	Emergencia nuclear	Granizos y nevadas
Carencia de productos esenciales	Acto terrorista	Nube tóxica	Epidemia
Plagas			

Fuente: Capítulo IV, Decreto 695/2009 CABA.

Tal como se puede observar, se destaca a los incendios como una categoría particular dentro de las amenazas identificadas.

El decreto designó a la Subsecretaría de Emergencia, dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad, como autoridad de aplicación de la norma<sup>46</sup> e instó a las áreas designadas como integrantes del plan a desarrollar los planes operativos correspondientes a las distintas amenazas identificadas en el mismo. Éstos debían ser aprobados y complementados por la Subsecretaría a cargo de la coordinación, constituyéndose, así, lo que sería el Plan Director.

A su vez, la misma Subsecretaría debía coordinar la inclusión y coordinación de los planes desarrollados con los organismos competentes del Estado Nacional y las empresas prestadoras de servicios públicos.

En su finalidad de hacer operacional su estrategia, el plan dispone una estructura dividida en un nivel estratégico, uno táctico y uno operacional e identifica qué Ministerios, Subsecretarías, Direcciones y demás unidades del GCBA conformarán cada una. A su vez, a cada nivel le demanda un tipo de respuesta, que se describe en el mismo decreto.

El plan operativo específico para la atención de cada amenaza (en el caso en análisis serían los incendios) indica el decreto, debiera contener a su vez un detalle sobre propósitos, alcance, estructura orgánico-funcional de la emergencia (en la que se incluyen la jerarquía de mando, las responsabilidades y funciones, los requisitos de personal, el establecimiento del tipo de comunicaciones internas), la definición de roles (Director del Plan, Director alternativo, Jefe operativo del incidente, encargado de recursos, funcionario de coordinación interinstitucional) y la operatividad del plan (alerta,

---

<sup>46</sup> Resulta pertinente destacar que según el Decreto 121/2016 (Disponible en el Anexo II del Boletín Oficial N°728/2016 de la CABA o en [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marco\\_normativo\\_2.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marco_normativo_2.pdf)), se describen las responsabilidades primarias de la Subsecretaría de Emergencias, entre las que se incluyen las que siguen:

- Entender en los planes de respuesta ante emergencias dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Generar un programa de mejora continua del sistema coordinado y único de emergencias.
- Planificar, diseñar e implementar políticas, planes, procedimientos y metodologías de control y vigilancia de emergencia y comunicarlos a la ciudadanía.
- Efectuar la coordinación permanente con reparticiones nacionales y provinciales, organizaciones de la sociedad civil y empresas de servicios públicos, para el establecimiento de procedimientos comunes en la atención de emergencias.
- Establecer sistemas de asistencia a la comunidad ante situaciones de emergencia.
- Ejecutar el poder de policía, de regulación y de control dentro de las áreas de competencia de la Subsecretaría.
- Coordinar las distintas acciones y prestaciones que brinde el Personal de Profesionales de la Salud en relación con las actividades vinculadas al Ministerio de Justicia y Seguridad.
- Entender en la conducción operativa del personal, organismos, servicios y bienes de la Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal, que fuera transferida a la Ciudad como consecuencia del Convenio de Transferencia Progresiva de Funciones y Facultades de Seguridad, suscripto con el Estado Nacional

notificación, evaluación del impacto, activación del plan, movilización de recursos esenciales, procesos esenciales de actuación, desactivación del plan y actividades de mantenimiento, socialización y revisión permanente del plan, incluyendo acciones de información, formación–capacitación y simulacros).

Puntualmente, para el caso de los incendios, el Plan indica que quienes deben participar obligatoriamente de la elaboración de los planes operativos son las dependencias que se mencionan a continuación:

- la Dirección General de Defensa Civil,
- la Dirección General de Logística,
- la Dirección General de Guardia de Auxilio y Emergencias,
- la Dirección General de Cuerpo de Agentes de Tránsito y Transporte,
- la Dirección General Sistema de Atención Médica de Emergencias (SAME),
- las la Direcciones Generales Sanitarias I a IV,
- la Dirección General de Cementerios,
- la Dirección General de Atención y Asistencia a la Víctima,
- la Dirección General de Atención Inmediata,
- la Dirección General de Coordinación de Prensa y la
- la Dirección General de Limpieza.

Por último, debió remitirse la versión definitiva del plan a las partes “a los fines de su socialización e incorporación”, en tanto el propósito se sustenta en la interrelación de los actores, el conocimiento de los sujetos y el desarrollo de una acción coordinada. En ese sentido, se señala que queda a cargo de la Subsecretaría de Emergencias coordinar “actividades de instrucción y prácticas basadas en las hipótesis señaladas como ejercicio de respuesta”<sup>47</sup>.

Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre en el resto de la ciudad, en el caso de las villas de la CABA, además de las Direcciones señaladas, se suman otros organismos y servicios que desde el GCBA intervienen en el problema.

#### Otros organismos y servicios de atención del GCBA<sup>48</sup>

Con un diseño renovado a partir de diciembre de 2015, en las villas de la CABA intervienen un conjunto de unidades del GCBA pertenecientes a distintas dependencias.

El que sigue es un esquema que intenta dar cuenta de la complejidad de este diseño que, desde el punto de vista de la atención del problema de los incendios, estaría complementando para las villas el Plan Director de Emergencias ya descripto.

---

<sup>47</sup> No se ha podido acceder más que a uno de los planes específicos operativos presentados por las áreas involucradas, puntualmente el de la UGIS, una unidad que no se menciona en el Decreto, de modo que su análisis no forma parte de esta investigación. De todas formas, queda la inquietud como objeto para la indagación de futuros estudios.

<sup>48</sup> La presente sección se basa principalmente en el conocimiento que surge de campo, pero también en el trabajo previo sobre la política pública y la institucionalidad orientada en la CABA al hábitat popular desarrollado por Marazzi y Gualdoni (2016).

**Figura 6. Unidades del GCBA que intervienen en problema de incendios en villas y complementan el Plan Director de Emergencias.**

Institución	Dependencia	Responsabilidad
SECYSIU	Jefatura de Gabinete	Coordinar el plan maestro de urbanización integral Retiro-Puerto, promoviendo la interconectividad e integración del entramado urbano entre las Villas 31-31 bis, la zona portuaria y la Ciudad. Diseñar estrategias, planes, políticas y proyectos, vinculados a la integración urbana, social y económica de las Villas 31 y 31 bis, entre otras responsabilidades.
IVC	Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte	A cargo de la ejecución de las política habitacional y acceso a vivienda digna del GCBA Actualmente, en villas, con particular foco en reurbanización Villa 20, integración sociourbana Playón de Chacarita, Rodrigo Bueno
SECHI	Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano	A cargo de la política de inclusión social y mejora de calidad del hábitat en villa NHT y complejos habitacionales Formula, coordina y supervisa políticas de urbanización y regularización en villas Coordina políticas de hábitat y promoción de acceso a vivienda, mejoramiento de equipamiento comunitario, infraestructura y servicios, entre otras responsabilidades
UGIS	Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano	A cargo de programas y planes habitacionales para villas, núcleos habitacionales transitorios y barrios vulnerables Atención de las situaciones de emergencia y asistencia comunitaria Obras de solución, mejoramiento habitacional, mantenimiento del hábitat en situaciones de emergencia en villas e integrarlas a la trama de la ciudad por ejecución de obras de construcción o autoconstrucción.
Otros MHyDH	Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano	Programas de atención inmediata para personas con problemas de vulnerabilidad o específicamente habitacionales, como el Programa Nuestras Familias o Subsidio Habitacional, Decreto 690/06.
CBAS	Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología	Actividades de carácter industrial, comercial y explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona sur de la CABA, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la ciudad

Fuente: elaboración propia en base a la Separata del Boletín Oficial 4783/15 de CABA y a la página oficial del GCBA

**Referencias:**

- SECYSIU: Secretaría de Integración Social y Urbana, Jefatura de Gabinete de Ministros
- IVC: Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte
- SECHI: Subsecretaría de Hábitat e Inclusión, Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano
- UGIS: Unidad de Gestión de Intervención Social, Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano
- CBAS: Corporación Buenos Aires Sur, Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología
- Otros MHyDH: otras dependencias del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano

Tal como puede observarse a simple vista, existe una gran dispersión de organismos intervinientes sobre las villas, alrededor de conceptos no siempre definidos tales como la integración social y urbana, la urbanización, reurbanización, el acceso al hábitat y a la vivienda digna, a servicios, equipamiento e infraestructura urbana.

Al menos tres Ministerios –Desarrollo Humano y Transporte, Hábitat y Desarrollo Humano y Modernización, Innovación y Tecnología–, así como la Jefatura de Gabinete intervienen con este objeto en las villas.

A esta complejidad y fragmentación institucional, es necesario adicionar las intervenciones de otras dependencias que también actúan y muchas veces tienen asiento en las villas, y que suelen intervenir de manera formal o informal en el problema de los incendios, a partir de políticas sectoriales, tales como el Ministerio de Salud (a través de los Centros de Salud–CESAC o Programas como el de prevención comunitaria o de salud mental) o el Ministerio de Educación (a través del acompañamiento de las familias afectadas en las escuelas), entre otros.

Por último, particular mención merece la experiencia de “Primeros Respondedores ante una emergencia”, publicitada a través del blog de la Subsecretaría de Emergencias del

GCBA<sup>49</sup>. Según se indica allí, se trata de un “Plan Barrial de Prevención y Mitigación de Riesgos de Villas y Barrios Carenciados” cuyo objetivo es “disminuir el grado de vulnerabilidad en que se encuentran los habitantes de villas y barrios carenciados, a través de acciones en conjunto con grupos locales, organizados y preparados en la prevención y mitigación, por técnicos de la Dirección General de Defensa Civil, dependiente de la Subsecretaría de Emergencias, a los efectos de minimizar o evitar situaciones provocadas por acciones del hombre, o de origen natural”. El inicio del plan se habría dado en 2011, con el aporte de la UGIS y la COPIDIS (Ministerio de Desarrollo Económico) en las Villas 6, 19, 21-24, 15, 31, 31bis, 1-11-14 y los barrios Cildañez, INTA, Riachuelo y Rodrigo Bueno. De todas formas, no está claro que el mismo tenga continuidad, ni la eventual evaluación de resultados e impacto que el mismo haya podido tener.

#### Marco normativo. Un recorte por elaborar

En relación al marco normativo, y además del Decreto ya señalado que crea el Plan Director de Emergencia a nivel de la Ciudad, puede mencionarse a nivel nacional la Ley 27287/11<sup>50</sup>, reglamentada en 2017 y a la cual adhirió la CABA. La misma crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil que tiene por objeto integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación. Cabe aclarar que en dicha norma se define como “Gestión Integral del Riesgo” al proceso continuo, multidimensional, interministerial y sistémico de formulación, adopción e implementación de políticas, estrategias, planificación, organización, dirección, ejecución y control, prácticas y acciones orientadas a reducir el riesgo de desastres y sus efectos, así como también las consecuencias de las actividades relacionadas con el manejo de las emergencias y/o desastres. Comprende acciones de mitigación, gestión de la emergencia y recuperación. En el cuerpo de la norma se menciona, entre otras, la prevención y también la “reconstrucción” y la “recuperación”. En el segundo y tercer caso se refiere según el propio cuerpo normativo, respectivamente, al “conjunto de actividades destinadas a reparar la infraestructura, restaurar los sistemas de producción y recuperar la vida cotidiana de la comunidad afectada” y al “conjunto de acciones posteriores a un evento adverso que busca el restablecimiento de condiciones adecuadas y sostenibles de vida mediante la reconstrucción y rehabilitación del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad”. Resulta pertinente señalar también que la ley identifica particularmente a la vulnerabilidad como un factor al que prestar atención de una comunidad particular.

---

<sup>49</sup> Ver <http://emergenciasgcba.blogspot.com.ar/2012/02/primeros-respondedores-ante-una.html>

<sup>50</sup> Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266631/norma.htm>

Cabe mencionar también la Ley 5468/15 de la CABA por su especificidad. Si bien la misma aún no ha sido reglamentada (incluyendo la definición de su autoridad de aplicación), tiene por objeto el de “proponer una forma de disponer la información obrante y a recolectar en materia de sustancias inflamables y su localización en inmuebles, de manera de facilitar la acción de los agentes públicos y bomberos, reducir el impacto de daños en zonas aledañas y minimizar el riesgo de vidas en caso de incendios y explosiones”. A tal fin, crea la “Base de Datos de Información contra Incendios de la Ciudad de Buenos Aires (BDII)”, la cual aún no ha sido diseñada ni desarrollada<sup>51</sup>. Según la norma sancionada en 2015, ésta permitiría identificar aquellos establecimientos industriales, comerciales y depósitos y cualquier otro edificio o establecimiento que pueda contener sustancias peligrosas.

A fines de 2017 se sancionó también en el ámbito de la CABA la Ley 5920/17, que crea el “Sistema de Autoprotección” de aplicación obligatoria en el ámbito de la Ciudad. El mismo consiste en un conjunto de acciones y medidas destinadas a prevenir y controlar los riesgos sobre las personas y los bienes, para proporcionar una respuesta adecuada a las posibles situaciones de emergencia. Se incluyen aquí la presentación de los planes de evacuación, la obligatoriedad de realizar al menos dos veces al año ejercicios de simulacro de evacuación, la descripción de riesgos que tiene el edificio, así como la de los medios técnicos de protección, la descripción prevista de acciones de prevención y control de riesgos, entre otros. Y alcanza a edificios, establecimientos y/o predios, tanto del ámbito público como del ámbito privado, de oficinas, escuelas, hospitales y en todos aquellos edificios, establecimientos y/o predios con afluencia de público. Es de aplicación voluntaria en los edificios cuyo destino es solo el de vivienda. Y también resulta de aplicación obligatoria en los eventos con concurrencia masiva de público. Según el decreto reglamentario (051/18), la autoridad de aplicación de esta ley es la Dirección General de Defensa Civil dependiente de la Subsecretaría de Emergencias del Ministerio de Justicia y Seguridad<sup>52</sup>.

Una mención particular merece la homologación de 2011 de la Jueza Andrea Danas – titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 9 de la Ciudad de Buenos Aires–, del Convenio consensuado entre el Gobierno de la Ciudad, la Asesoría Tutelar y representantes de los vecinos, para el ingreso de ambulancias en villas y asentamientos. Se trata de una serie de puntos relacionados con la atención del SAME en las villas y asentamientos de la Ciudad (EXP 39381/0) posteriores a la presentación de un amparo vinculado al tema<sup>53</sup>.

Por último, también norman la vida en la CABA otras leyes que afectan las intervenciones sobre el problema de los incendios y que no se desarrollarán aquí, justamente porque se encuentran dispersas. Pero corresponden a todos los derechos que han se mencionan a lo largo del estudio, que se ven comprometidos a través de los incendios y que definen responsabilidades que el Estado, las empresas y las organizaciones deben asumir en relación a las causas, agravantes y consecuencias de

---

<sup>51</sup> Disponible en <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5468.html>

<sup>52</sup> Disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5920.html>

<sup>53</sup> Más información puede verse en <http://www.cij.gov.ar/nota-6909-Homologaron-acuerdo-por-el-ingreso-de-ambulancias-en-villas-y-asentamientos-porte-os.html>

este problema. Sería excesivamente extenso hacer referencia a las mismas, pero sí se reconoce la necesidad de “mirarlas” de manera conjunta, ya que enmarcan el problema en análisis y el modo en que el mismo se aborda desde la política pública.

## Capítulo VI. Las intervenciones sobre el problema, según los actores sociales involucrados

En este apartado se ofrecerá información que permita dar respuesta al objetivo específico por el que en esta investigación se propuso comprender cómo efectivamente se interviene desde la política pública (principalmente estatal) frente al problema de los incendios en las villas de la CABA, según la mirada de diferentes actores que se desempeñan en esta clase de barrios informales.

Como ya fuera expuesto, se utiliza en este trabajo la noción de “gestión” de política social como el proceso que comprende, como momentos permanentes, la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones de un plan, programa, proyecto o servicio social en particular.

En ese sentido, al hablar de “implementación” se estaría utilizando el término, en este caso, como sinónimo del de “ejecución”.

Según el SIEMPRO, la ejecución es el proceso centrado en el “hacer”, en el cual se cumplen los compromisos de las instancias planificadas, se implementan las actividades y se logran los resultados esperados, de acuerdo con los criterios, los tiempos, los responsables y los recursos previstos en la planificación. Se trata del conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008)

Obviamente, se concibe tanto a la planificación, como a la implementación y a la evaluación como momentos y no como etapas estancas, sucesivas y cerradas en sí mismas. Es decir, se reconoce que se trata de procesos dinámicos, flexibles, que se desarrollan en paralelo o “saltándose” de uno al otro, en tanto se afectan mutuamente. Y es que, al enfrentarse a la realidad incierta y cambiante, las situaciones, decisiones y condiciones internas y externas operan incidiendo sobre lo planificado, impulsando a quienes gestionan la política pública a recalcular lo planificado y a desarrollar estrategias que hagan viable la planificación en línea con obtener las transformaciones deseadas.

Como ya fuera expuesto, todo eso requiere una coordinación, que fije prioridades y establezca responsabilidades, desde una mirada tecnopolítica, al decir de Matus.

A la vez, en el momento en que se echa a andar, la política “desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental” (Aguilar Villanueva, 1993).

Para el análisis del tipo de implementación que se hace en la CABA del Plan de Director de Emergencias y de las demás intervenciones que realiza el GCBA para la atención del problema de los incendios en las villas de la CABA, se organizó la información con el siguiente esquema, en base a lo que aportaron los consultados:

1. El devenir de los acontecimientos: la atención
2. El mapa de actores que se reconocen como parte de la política pública orientada al problema, incluyendo los organismos estatales y otros (estado, mercado y organizaciones).
3. La prioridad asignada por la política pública al problema de los incendios en las villas
4. Reconocimiento de responsabilidades, roles, circuitos, protocolos y espacios de coordinación.
5. Prevención, asistencia y promoción. La emergencia y el largo plazo. Los incendios en el marco de los procesos de integración sociourbana impulsados por el GCBA
6. La importancia del territorio

A su vez, se retomarán para el análisis de esos puntos las principales características que fueran señaladas para un enfoque de integralidad:

- El reconocimiento de lo imprescindible de la decisión y capacidad tecnopolítica de la iniciativa;
- La necesidad de la intersectorialidad en todo el ciclo de la política pública, partiendo de la “gestión” como la suma del diseño, planificación, implementación y evaluación;
- La necesidad de lograr integralidad en la mirada y abordaje al interior del Estado y en la vinculación de éste con las comunidades, sus organizaciones sociales y con el sector privado.
- La importancia de la territorialidad;
- La centralidad del tiempo y la importancia de enfrentar tanto las causas (prevención–mediano y largo plazo) como las consecuencias (asistencia–emergencia, urgencia, inmediatez) de los problemas, sin olvidar las acciones de promoción.
- La capacidad de un desarrollo operativo-administrativo que responda al enfoque de integralidad;

68

### El devenir de los acontecimientos: la atención

De los relatos que surgen de las entrevistas en profundidad se ha podido reconstruir una caracterización sobre el tipo de atención que en general ofrece el GCBA al problema de los incendios.

### El llamado de alerta e ingreso de servicios de emergencia

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es posible contactar a los organismos de respuesta ante las emergencias a través de números telefónicos

directos<sup>54</sup>. Asimismo, según informa el GCBA, el tratamiento y evaluación de las llamadas de urgencia se rigen de acuerdo a las directrices de actuación aprobadas por el órgano competente en materia de protección ciudadana de la Ciudad de Buenos Aires<sup>55</sup>.

Los entrevistados coinciden en que la primera alerta sobre un incendio suelen darla los propios vecinos. En un primer momento, en el barrio la información corre de “boca en boca”, por parte de los propios afectados que avisan a otros vecinos o por los vecinos que perciben por sí mismos el problema.

En general, se llama telefónicamente en primera instancia a la policía, los bomberos o, dependiendo del barrio, a la unidad ejecutora a cargo de la urbanización o a los delegados de manzana, que suelen conocer los circuitos de atención de los diferentes efectores.

Representantes estatales y vecinos consultados coinciden en que, obviamente, los primeros en llegar por su proximidad, son siempre otros vecinos.

Luego, existen discrepancias con respecto a la llegada de los servicios de emergencia y otros actores intervinientes.

Entre los referentes consultados y representantes de la Defensoría coinciden en que existen casos diversos: aquellos en los que los servicios de atención de emergencia no llegan al lugar del incidente, aquellos en los que éstos llegan cuando el incendio ya ha sido controlado por los propios vecinos y los vecinos socorridos en una primera instancia, aquellos en los que sí llegan y pueden realizar adecuadamente su trabajo – siempre después de los vecinos, que serían en todos los casos los primeros que asumen la tarea de tratar de controlar y apagar las llamas y de dar la primera asistencia a las víctimas—.

*“Lo primero que se hace es llamar a los bomberos, pero tardan como una hora en llegar. La última vez, llegaron una hora después de que los llamamos y encima no tenían agua. Para el momento en que llegan generalmente los vecinos ya apagaron el incendio”* (referente Villa 20). Así, las acciones de socorro suelen darse entre los mismos vecinos, quienes se dividen las tareas: mientras algunos intentan apagar el fuego, otros buscan comunicarse con la línea o el servicio de emergencia que primero atienda.

---

<sup>54</sup> El número 100 comunica directamente con el Cuerpo de Bomberos y cuenta con atención permanente las 24 horas; el 107 comunica con el Servicio Médico de Emergencias y el 103 que atiende exclusivamente emergencias de todo tipo y evalúa a través de un operador la prioridad de la emergencia y los organismos que intervendrán. La línea 147, si bien es general para cualquier solicitud que requiera la atención gubernamental, también se puede utilizar para cualquier emergencia.

<sup>55</sup> Entre estas directrices enunciadas, se establecen las prioridades de emergencia de la siguiente manera: “1. Localización y tipificación: Tras la bienvenida al Servicio, el operador pedirá al vecino la información necesaria para: localizar, con la mayor precisión posible, dónde se produce el incidente. Tipificar el suceso que origina la llamada (accidente de tráfico, robo, caída, etc.). 2. Priorización y propuesta: Cada tipo de incidente lleva aparejado una prioridad. Esta determinará, en caso de varios incidentes que requieran atención, el orden de asistencia. El operador irá formulando una serie de preguntas para complementar la información anterior, en el menor tiempo posible. Procesada esa información por el sistema informático, el mismo recomendará derivar el caso a los organismos que deban participar en su resolución. 3. Despacho a los servicios de emergencia: Luego, el operador procederá al envío de solicitudes de intervención a los organismos pertinentes”.

Vecinos, policía, bomberos, SAME, Defensa Civil, en general se indica ese orden como el que suele tener la llegada de quienes atienden la emergencia.

Por su parte, los representantes del GCBA abocados a la emergencia y consultados en la investigación indican que existen grandes obstáculos para el ingreso de los servicios, pero destacan su presencia en la atención de los incidentes.

La organización TECHO (2013) señala, en ese sentido, que en los barrios informales de la CABA, en el 40% de los casos uno o más de uno de los servicios de emergencia (policía, bomberos y ambulancia) no acude siempre al ser llamados, es decir, funcionan de manera deficitaria o irregular.

De todas formas, como ya fuera señalado en el apartado referido al registro de casos, tanto el SAME como Bomberos indican la cantidad de auxilios e intervenciones en las que trabajaron en villas. Queda pendiente, entonces, para nuevas indagaciones saber qué brecha habría entre la cantidad de incendios que se producen en las villas de la CABA y aquellos en los que efectivamente logran trabajar los servicios de emergencia.

Entre los principales obstáculos que los entrevistados destacan para el ingreso de los servicios de emergencia y para tener posibilidad de llegar a la distancia necesaria del punto en que se produce el incendio o zona de impacto, se incluyen:

- La escasez de accesos y de posibilidades de circulación al interior de los barrios por la falta de apertura de calles y la estrechez de ciertos pasillos. Existen zonas más abiertas y sectores o manzanas enteras que resultan inaccesibles para vehículos y a los que tampoco es fácil llegar si no es por las propias lozas, techos o desde “arriba”. Mientras algunos referentes añaden que los servicios de emergencia a veces no conocen los barrios y que no existen nombres para todas las calles, éstos indican que utilizan mapas comunes entre las áreas intervinientes aunque no exista catastro, que los accesos son en algunos barrios muy pocos y que quienes atienden los barrios los conocen<sup>56</sup>, que se establecen puntos de encuentro y vías de circulación comunes entre las áreas (“norias de circulación”) y que, a falta de mapas, no están en condiciones de evaluar, previo al ingreso, qué tipo de características y establecimientos hay alrededor del lugar en el que se produce el episodio (escuelas, espacios abiertos, comercios, por ejemplo).
- A diferencia de lo que ocurre para la atención en otros barrios, para el ingreso a las villas algunos servicios requieren el acompañamiento de la policía.
- La falta de control sobre el uso de los espacios de circulación y maniobra que requieren los móviles de atención de la emergencia. A modo de ejemplo, se señalan: la presencia en el verano de gran cantidad de piletas de lona en las arterias de circulación, el desarrollo de ferias en las calles y pasillos, la presencia de vehículos en uso o en desuso estacionados<sup>57</sup>, el acopio de materiales, el propio deambular de los vecinos que no tienen veredas a las que subirse si

---

<sup>56</sup> Salvo en los casos en los que, por alguna razón, se deba enviar un móvil correspondiente a otra área de influencia hospitalaria u otra zona u estación de los bomberos, por ejemplo.

<sup>57</sup> Uno de los entrevistados de Bomberos indicó, para ilustrar el punto, que en varias oportunidades debieron salir a buscar al dueño de algún vehículo que impedía el paso del autobomba para que éste lo removiera.

suenan las sirenas solicitando paso, toldos ubicados a baja altura, el desarrollo de festividades en las calles, entre otros.

- El desorden del tendido eléctrico también atenta contra el ingreso y paso de los vehículos de emergencia. En particular, se señala que no sólo dificultan el paso, sino que constituyen un nuevo riesgo en sí mismos: *“si el móvil o la propia altura de las llamas toca uno de los cables, que están tan bajos, no se cae uno, se cae un manojo”*.
- El desarrollo de obras por parte de los vecinos o por parte del propio GCBA, las empresas o las cooperativas, del que los servicios de emergencia no son informados y que no contemplan la posibilidad de su paso<sup>58</sup>.

Es decir, el ingreso de los servicios de atención de la emergencia, aun cuando se produce, llega con mucha mayor demora en relación a lo que ocurre en otros barrios de la ciudad, con los perjuicios que esto supone en una situación de este tipo. Así lo ilustraba una referente barrial de la Villa 21-24:

*“Frente a un incendio lo primero que hacemos es ayudar a tirar agua, hasta que lleguen los bomberos. Lo que pasa es que algunas veces no pasa el camión por el pasillo. Cuando no pasa el camión por el pasillo, acercamos la manguera hasta la casa para apagar el fuego”*.

#### Durante la emergencia

Durante el desarrollo del incendio en sí, los entrevistados del GCBA señalan diferentes tareas propias de su atención: la coordinación entre los referentes de cada servicio para el manejo de la crisis y la mitigación de los riesgos asociados al evento, el desarrollo de toda la logística necesaria para que los servicios puedan actuar, la demarcación de la zona de impacto y del radio de seguridad (a cargo del cuerpo de bomberos), el trabajo especializado sobre el fuego, el humo, desactivación de otros factores de riesgo como garrafas o corriente eléctrica, la evaluación médica del estado de las personas afectadas, la asistencia y derivaciones, el registro de las características del caso, la orientación de las víctimas para las certificaciones u otros trámites posteriores que deban realizar, distribución de agua potable, etc.

Ahora bien, tal como indicaron los entrevistados del propio sistema de atención de emergencias, la labor, al momento de un incendio, es un trabajo de tipo profesionalizado, protocolizado, en el que actúan diferentes organismos con roles, recursos y responsabilidades claras, con jerarquías pre-establecidas por el Plan Director

---

<sup>58</sup> Por parte de bomberos indican, además, que la mayor informalidad del trabajo en obras nuevas o de mantenimiento en las villas, obras que incluso pueden haber sido informadas, a veces produce retrasos en los tiempos acordados o que se abandonen unas obras y se prosiga en simultáneo con otras, lo cual reduce aún más las posibilidades de ingreso y circulación, en barrios que de por sí suelen tener pocos accesos.

ya mencionado<sup>59</sup>, dando cumplimiento a un rol indelegable por parte del Estado de salvaguardar la vida y los bienes de la población.

Ahora bien, los referentes barriales consultados señalan también que, en las villas, estas funciones muchas veces son sustituidas por los propios afectados o por sus vecinos, obviamente con las mejores intenciones, pero de manera en que lo hace un personal no profesionalizado en el tema y con las propias limitaciones a las que condiciona el contexto.

*“Los vecinos son los que más se mueven al momento de un incendio (referente de Villa 20).*

*“Es necesario capacitar a los vecinos y a los delegados. Ayudaría mucho ya que los vecinos tratan de extinguir las llamas como pueden en el momento, sin tener un conocimiento en la materia (referente de Villa 1.11.14).*

*“Muchas familias se arriesgan entre medio del fuego para salvar a los chicos de los incendios. Tienen que romper la pared desde la casa vecina para sacarlos” (referente Villa 21-24).*

*“En ese momento vos no sabés cómo reaccionar. Rompimos una puerta para entrar a lo de la señora que estaba en shock y se había encerrado con el incendio” (referente de Los Piletos).*

*“Lo bueno es la solidaridad entre los vecinos frente a esos temas... todos ayudamos a sacar las cosas, a apagar” (referente Villa 15).*

También personal de la Defensoría del Pueblo coincide en parte con estas apreciaciones: *“Antes de que lleguen los bomberos, los vecinos siempre ayudan, sacan las cosas...”*.

Cabe destacar que el salvataje de los vecinos ante una situación de emergencia, según los mismos referentes comentan, suele contener un riesgo relacionado con el uso de agua sin la debida interrupción del suministro eléctrico<sup>60</sup>.

Queda, en todo caso, como futuro interrogante, la evaluación sobre la pertinencia y mejor adecuación eventual de esta clase de capacitaciones, toda vez que se trata de un tipo de trabajo especializado, profesional, y una responsabilidad indelegable, la del Estado, que no debiera “licuarse” en la buena voluntad de los vecinos<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> En el Decreto 695 se indica que “el Director General de Defensa Civil tendrá con respecto a los demás Directores Generales o equivalentes del GCBA, el carácter de *primus inter pares* en situaciones de emergencia”.

<sup>60</sup> Según la información proporcionada, esto se debe a que las empresas de servicio eléctrico no ingresan a las villas a menos que haya un transformador o cámara involucrada en el incendio: ante estas situaciones, el organismo del GCBA interviniente da la orden a las cuadrillas de luz de cortar el suministro; en su defecto, las empresas de servicio eléctrico cortan desde la central el suministro dejando sin electricidad a todo el barrio.

<sup>61</sup> En ese mismo sentido, también queda por analizar el rol del servicio de emergencia médica, incluyendo el de ambulancia, que ha instaurado la organización “La Corriente Villera”, apoyado por algunos vecinos, cuestionado por algunos representantes del GCBA que destacan la responsabilidad última del Estado en la materia. Para más información puede leerse: <http://www.telam.com.ar/notas/201601/134033-vecinos-villas-esperan-normalice-servicio-ambulancias-estado.php>

También sería necesario evaluar, en ese sentido, distintos niveles de complejidad posibles en la atención de los incendios. Según referentes barriales, la nula o escasa existencia de matafuegos en las villas es un factor a considerar. Según los entrevistados, podría haber materiales de extinción del fuego distribuidos por los pasillos, en las organizaciones sociales o puntos centrales de la vida barrial. Los vecinos podrían usarlos si contaran con capacitación y la experiencia para hacerlo y de garantizarse que éstos estuvieran cargados y en regla toda vez que la situación ameritara su uso.

Por otra parte, también se consultó a integrantes de los servicios de atención de la emergencia si es que existen dificultades particulares que imponga el propio contexto de una villa a su trabajo, haciendo particular referencia a su autovalidez o autosuficiencia para la atención o la dependencia de determinados factores no presentes en las villas para desarrollar correctamente su trabajo. En particular, se hizo referencia a insumos que provean los servicios públicos.

En ese sentido, el personal del SAME indicó que no necesita nada del entorno, que es autosuficiente para la atención, que cuenta con lo necesario en sus propios móviles y que de ahí se desprende que su capacidad de dar respuesta no varíe entre un barrio formal y una villa (salvo, la dificultad ya mencionada de los accesos y la posibilidad de llegar efectivamente hasta el punto del incidente con sus móviles).

Personal de bomberos, en cambio, indicó que sí requieren del entorno y sus servicios para intervenir y se señalaron nuevos obstáculos que se imponen en las villas. Por una parte, señalaron la necesidad de contar con “hidrantes”<sup>62</sup>, los cuales según los vecinos no son suficientes, no se encuentran mapeados ni señalizados y muchas veces se encuentran tapados por vehículos u otras cosas. Referentes barriales y representantes de organismos con presencia en los barrios señalaron la dificultad adicional de la constante baja presión de agua en las villas como otro factor que obstaculiza el buen desempeño del servicio de los bomberos.

*“Ha pasado que los bomberos tuvieran que sacar agua de la casa de los vecinos”*, indica un entrevistado que se desempeña en el Playón de Chacarita y en La Carbonilla.

Sin embargo, en ese sentido, el personal de Bomberos consultado indicó que esto no sería un inconveniente, toda vez que puede solicitarse la presencia de refuerzos de otro coche autobomba con más agua. Pero nuevamente, señala, se vuelve al problema inicial de la demora propia de la circulación de los vehículos dentro de las villas.

En todo caso, el punto genera controversias. *“No existen las bocas de agua para apagar los incendios, con lo que los bomberos mucho no pueden hacer...”* (referente entrevistado de Villa 20).

También las características de las viviendas dificultarían el trabajo de los bomberos: el personal de bomberos consultado destacó la fácil propagación del fuego por el tipo de “medianeras” de muy poco espesor, factor agravante del que ya se hizo mención más arriba.

Pero también, se señala la dificultad específica que trae subir, bajar y socorrer a las víctimas utilizando las escaleras que comunican las viviendas entre sí, ya que éstas no

---

<sup>62</sup> O bocas de agua.

cumplen con las condiciones de uso dispuestas por el código de edificación vigente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta clase de escaleras no alcanzan las condiciones básicas de una escalera interna correspondiente a una unidad funcional. Mucho menos son adecuadas para ser usadas como medio de escape o de asistencia ante la emergencia. No suelen cumplir con el ancho mínimo de 90 cm., su materialidad no posee la resistencia para soportar el peso de los equipos que portan los rescatistas y no tienen la configuración necesaria para la circulación vertical. Muchas de estas escaleras son de las de tipo escalera “caracol”<sup>63</sup>, prohibidas por el código de edificación. Si además son escaleras metálicas, a altas temperaturas el material pierde resistencia rápidamente, dificultan la circulación y, en extremo, se derrumban.

En definitiva, se pone de manifiesto que, en las villas, la atención de la emergencia encuentra obstáculos particulares para los servicios especializados.

¿Qué suele ocurrir después?

El trabajo de los diferentes efectores del Estado en relación a la atención del problema de los incendios no es ordenado una vez que se retiran los organismos de respuesta a las emergencias, según los entrevistados. Además, a partir de este momento, las redes de apoyo barriales y familiares, así como las organizaciones sociales de base cobran particular protagonismo.

Para los representantes del GCBA que no forman parte del sistema de emergencia, es la Unidad de Gestión de Intervención Social del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano (UGIS) la responsable de asistir a las víctimas de los incendios y de acompañar sus casos en todo lo que éstos requieran en términos familiares.

Ahora bien, esto se pone en entredicho, por parte de los entrevistados en los casos puntuales de las villas en las que hay alguna unidad ejecutora del GCBA a cargo de la integración sociourbana de ese barrio (IVC, SISU, Corporación Buenos Aires Sur) y en algunos barrios en los que indican que la presencia de esta dependencia no es constante frente a los incendios. En estos casos, los vecinos indican que llaman a todos los organismos, pero que no tienen claridad sobre quién es responsable de qué... Tampoco hay coincidencia en ese sentido entre lo que opinan los propios entrevistados del GCBA.

*“Frente a contingencias en villas, todos los organismos están al servicio de la UGIS”,* señala el funcionario de la UGIS.

*“La UGIS no viene salvo en alguna ocasión especial”,* destacan de un barrio.

*“Nosotros nos hacemos cargo porque estamos trabajando ahí, brindamos materiales y acompañamiento social, pero la emergencia la tiene la UGIS y articulamos con ellos”,* indican del IVC en un barrio en el que trabajan en la reurbanización.

---

<sup>63</sup> En las villas de la CABA puede verse un frecuente uso de este tipo de escaleras. Suelen comunicar, por fuera de la vivienda, diferentes pisos de un mismo edificio. En general, en la planta baja vive el propietario de la vivienda. Y, en los pisos de más arriba, inquilinos o familiares que se independizan o que van llegando de otros lugares. En todo caso, es común observar que las escaleras pasan comunicando los pisos entre sí.

*“Acá llaman a la SECySIU, que está a cargo de la urbanización y tiene un equipo de Trabajadores Sociales. Quedó además una cierta “gimnasia” de la interministerial<sup>64</sup>... se sabe que ellos después se encargan de vincularse con los demás organismos”,* indican para la Villa 31.

Los entrevistados que componen los servicios de emergencia, por su parte, es decir, los encargados de la fase previa del problema, indican que desconocen la existencia de la UGIS y sus funciones. Sí han oído hablar de los procesos de urbanización iniciados por el GCBA y, tanto los entrevistados del SAME como los de Bomberos indican que han tenido algún vínculo con la SECySIU. A la vez, saben de la presencia del IVC, aunque señalan que no trabajan juntos.

*“Siempre se tiran responsabilidad entre sí durante y después de los incendios. Dirán que trabajan en equipo, pero cuando pasan las cosas, nadie es responsable de nada”,* indica un referente de la Villa 31.

Ahora bien, los consultados identifican una enorme diversidad de tareas que se requiere “activar” para acompañar a las familias damnificadas por los incendios. Según el responsable de la UGIS entrevistado, éstas se desarrollan como respuesta a los informes de los Trabajadores Sociales que surgen de ese organismo, y que movilizan toda clase de recursos. Según otros entrevistados, el IVC y la SECySIU realizan ese acompañamiento familiar. Por su parte, los referentes barriales indican que las familias pululan entre organismos en busca de apoyos y que son los propios vecinos los que presionan por soluciones y articulaciones entre organismos. También la Defensoría del Pueblo recibe a integrantes de familias cuyas viviendas se han incendiado y asesora sobre servicios, requisitos y trámites a iniciar frente a organismos públicos. Algunas organizaciones sociales como Cáritas o algunas Juntas Vecinales asisten también en estos casos.

*“Después de llamar a los bomberos, una vez apagado el incendio, llamamos al BAP para que venga, o llamamos también a UGIS o al Ministerio de Desarrollo Social de CABA o de Nación para que vean el incendio. La Junta Vecinal trata de ayudar con lo que puede”* (referente de Villa 21-24).

*A veces, si son casos graves, sobre todo si hay muertes, se hacen colectas y esas cosas* (referente Villa 15).

Asegurar una consigna policial para que no ocupen la vivienda y no se roben los objetos que quedan dentro de la vivienda después del incendio, la búsqueda de una solución habitacional transitoria o definitiva, el pedido de materiales para la reconstrucción de la vivienda a la UGIS o al IVC, lograr la evaluación de riesgo de derrumbe de la vivienda por parte de la Guardia de Auxilio, la obtención del certificado de incendio que extienden los bomberos para presentar frente a programas de asistencia social, el inicio de trámites por documentación de identidad en el RENAPER o el Centro de Acceso a la Justicia, el acceso a turnos para la obtención de recetas por medicamentos, tratamientos, elementos ortopédicos perdidos, la solicitud de acceso a servicios de salud mental, el acompañamiento de los vecinos por sus dificultades, temores y estrés postraumático, hablar con la escuela si hay niños, son algunas de las múltiples tareas que debe enfrentar una familia que pasa por un incendio.

---

<sup>64</sup> Se refiere al Plan Nacional de Abordaje Integral, “Plan Ahí”.

*“Para los incendios más chicos se intenta buscar materiales por algún lado, para tratar de reconstruir la vivienda” (referente Villa 15).*

*“Las organizaciones sociales se aúnan. Llamam a la solidaridad para aportar con lo que la gente tenga. Por ejemplo, medicamentos, ropa, zapatillas” (referente Villa 20).*

Ahora bien, los referentes entrevistados destacan la falta de guías de información para los vecinos sobre qué correspondería a cada organismo y en qué tipo de servicios y prestaciones concretas se traduce esa responsabilidad.

### El mapa de actores orientados al problema

Según Matus, ningún actor puede controlar todas las variables en el juego social, ya que existen un sinnúmero de actores que planifican, cada uno desde su perspectiva.

“Cada uno de estos actores se inserta de manera diferente en la realidad, se adhiere a distintas ideologías, tiene intereses e intenciones diferenciables, cuenta con distintas capacidades de gobierno y valora las situaciones desde esa perspectiva y según sus valores, ideologías e intereses. En consecuencia, la realidad puede ser explicitada en forma diferente por cada uno de estos actores sociales y esa explicación particular será el fundamento de su acción” (Matus, 1985).

A lo largo de las entrevistas, los consultados han identificado diferentes actores sociales<sup>65</sup>, no solo ya dependencias del GCBA, que reconocen como centrales para una política de atención del problema de los incendios en las villas.

Resulta de interés, entonces, reconstruir ese mapa, teniendo en cuenta su abordaje “antes, durante y después” del incidente, e imaginando un abordaje orientado a la prevención y asistencia de los incendios e intervenciones post incendio.

Se han identificado los siguientes actores:

---

<sup>65</sup> Partiendo de la idea de “actor social” en tanto sujeto con un interés, posición, poder, recursos en general vinculados al tema en cuestión -en este caso los incendios- y con capacidad de incidir sobre el mismo.

Figura 7. Actores que intervienen en el problema de incendios en villas, según los entrevistados



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Resulta interesante, en este punto, poder observar cuánto más complejo resulta este entramado de actores que el acotado grupo de instituciones identificadas por el Plan Director de Emergencias. En tanto el Plan se circunscribe lógicamente a la oferta del estado y se orienta a la atención de la emergencia específicamente, en este otro mapa se identifican una diversidad de actores que inciden en la atención del problema de los incendios en las villas visto desde una visión de mayor integralidad.

Ahora bien, también es posible dar cuenta, a través de este mapa de actores, de la diferencia entre cómo se espera que el problema de incendios se resuelva en la ciudad formal o al menos cómo efectivamente éste suele resolverse allí, y cómo se estaría dando esa “resolución” en las villas de la CABA.

Por una parte, como ya fuera expuesto, el contexto, el medioambiente, la seguridad que ofrecen las características de las viviendas de la ciudad formal, el tendido y la calidad del funcionamiento de los servicios públicos, las oportunidades con que cuentan los servicios de emergencia para su normal funcionamiento, entre otras cuestiones, todas ellas, facilitan la prevención de incendios y, eventualmente, una adecuada asistencia de producirse un incidente en esos barrios.

Además, la población afectada por incendios que no vive en villas suele contar con niveles de bienestar socioeconómico mayores que ésta otra para “recuperarse” después de un incendio, así como con capitales y redes de apoyo para movilizar en esos casos.

Los sistemas de emergencia pueden funcionar según lo previsto, existen redes de apoyo y también hay mayores oportunidades de acceso a los servicios que ofrece el mercado:

desde la posibilidad de poder reclamar en tanto usuario a las empresas prestadoras de servicios públicos, o contar eventualmente con seguros para incendios, posibilidad de comprar medicamentos, ropa, muebles o de alojarse en algún lugar rentado por un tiempo, por ejemplo.

En el caso de las villas, en cambio, esas oportunidades son menores y suelen quedar a la deriva las familias y sus derechos. Resulta particularmente importante entonces asegurar condiciones de bienestar y de garantía de derechos a través del Estado, toda vez que existen vulneraciones de derechos de base que exponen particularmente a la población que vive en ellas al riesgo de padecer un incendio y en tanto, una vez que éste se produce, si bien existen los mismos servicios de emergencia, éstos no pueden actuar de igual manera que en el resto de la CABA, agravándose las consecuencias en relación a una situación similar en la ciudad formal.

Las oportunidades y capacidades de la población que vive en villas para resolver sus necesidades posteriores vía redes de apoyo también existen. Pero son menores que en el resto de la población aquellas con las que la población de villas cuenta para resolver o cubrir sus necesidades posteriores a través de los bienes y servicios que ofrece el mercado.

Y, a la vez, existen nuevos peligros que agravan aún más la situación: como los mayores riesgos de sufrir robos de las pertenencias que hubieran quedado o de intrusamientos de la vivienda incendiada.

De allí la importancia de contar con mayor incidencia en las villas, que en el resto de la ciudad, de las prestaciones y los servicios del Estado en tiempo y forma, argumento que se intenta describir con el esquema que sigue:

Figura 8. La atención de los incendios. La importancia de una mayor intervención del Estado en las villas.



Fuente: elaboración propia.

Todos los entrevistados coinciden en que el problema de los incendios en las villas –en tanto problema que excede la emergencia– no es prioridad para la política pública como tal, ni para el GCBA en particular, si bien los propios entrevistados del GCBA explican cómo intervienen sobre ellos, reconocen que los incendios son recurrentes en las villas, conocen sus consecuencias para las familias y precisan en sus relatos descripciones diagnósticas muy concretas y coincidentes entre sí sobre los causales principales de los mismos.

*“Por competencia, el problema no nos correspondería del todo. Pero como otros temas, se nos instala por estar en el barrio en el proceso de urbanización, entonces intervenimos y hasta estamos ampliando nuestro equipo de atención de emergencias y buscando que se capacite más específicamente en eso”* (entrevistado funcionario Villa 31).

*“La cercanía te hace tener que intervenir y articular con otros organismos que atienden temas sectoriales”* (entrevistado funcionario Villa 31).

*“No intervenimos en todos los incendios, a veces resuelve sola la familia. Pero siempre nos ponemos a disposición”* (entrevistado funcionario Villa 31).

*“No es tema para el organismo, no es función nuestra en principio. Pero donde hay plan de urbanización, intervenimos. Pero porque estamos ahí. Acompañamos en un sentido social y articulamos con otros.”* (funcionario del IVC en Villa 20).

Por otro lado, estos entrevistados, que suelen tener presencia diaria en los barrios, reconocen el trabajo en las villas de todos los actores del sistema de emergencias – bomberos, policía, SAME, Defensa Civil y Guardia de Auxilio– y le asignan gran valor. A la vez, destacan lo que los propios vecinos suelen aportar en torno al problema, tanto como primeros respondedores ante la emergencia, como en tanto red de apoyo para la asistencia posterior<sup>66</sup>.

Sin embargo, a la hora de profundizar en el problema como objeto para la política pública y si se les pregunta sobre la importancia del problema para la población que vive en las villas, surgen diferencias de opinión que parecieran asociarse, en una primera interpretación posible, al organismo de pertenencia del entrevistado, a los territorios sobre los que éste interviene y, sin duda, al bagaje ideológico–político con que el funcionario concibe la política pública.

*“Entre los primeros 10 temas prioritarios, éste sería uno de los 10 para la población”,* admitía un funcionario del GCBA con presencia cotidiana en la Villa 20 de la CABA. Pero reconocía, a la vez, que el problema no es prioritario para el organismo por sus competencias. Por ahora, *“es más bien reactiva la mirada”* ante el problema. Y detallaba que si bien se habría desarrollado en el marco del proceso de reurbanización un “Plan

---

<sup>66</sup> En el extremo, el funcionario entrevistado que trabaja en la integración socio–urbana de la Villa 31 destacó que habrían conversado ya con una delegada barrial particularmente preocupada por el tema incendios para contribuir con la mejora de la efectividad de las campañas solidarias que se activan entre los vecinos con posterioridad a los incendios, ofreciéndole, el GCBA, toda la información sobre las necesidades que, en un formulario ya estandarizado, ese organismo releva entre las familias afectadas por un incendio una vez controlado el fuego.

de Acciones Prioritarias” que contempla “los temas que en el “mientras tanto” hay que atender”, éste no incluiría el problema de incendios<sup>67</sup>.

*“Hace años viene el problema y no se habla del tema”,* indicaba un entrevistado de la Defensoría del Pueblo. Y seguía, *“con la urbanización se resolverá, pero mientras, no hay líneas de acción”.*

*“Hacerse presente en el lugar es muy importante. Además, para un plan de urbanización es importante en sí, te da confianza, cercanía, legitimidad y resolvés cosas que le importan a la gente”* (funcionario Villa 20).

Además, según indicó, tampoco estaría prestándosele mayor atención particular al problema en los procesos de integración social o reurbanización impulsados en algunos barrios por el actual GCBA. La emergencia sería un tema de interés en ese barrio en particular, así como la solución del déficit en el servicio eléctrico y sus condiciones de seguridad<sup>68</sup>, pero no así los problemas de incendios en particular.

Para otro funcionario, el problema de los incendios es una expresión de la propia precariedad con la que se vive en estos barrios, demanda soluciones estructurales y tiene también raíz en las propias prácticas de la población: el trabajo productivo e irregular al interior de las viviendas, las malas relaciones entre vecinos que, en extremos, incluyen prenderse fuego la vivienda unos a otros, el hábito de cambiar de fases eléctricas y sobrecargar aquella que funciona, el uso de los peligrosos medios alternativos de calefacción.

Ahora bien, para el entrevistado, el problema no es central para la política pública, y la atención de los perjuicios debieran enfrentarse desde el ámbito privado (tal como ocurre en los demás barrios de la ciudad), salvo situaciones particulares que requieran acompañamiento por consecuencias graves. En ese caso, desde una intervención de tipo asistencial y limitada a las necesidades de la situación particular.

En todo caso, según el funcionario, el problema estructural que lleva a que en las villas se viva con estos niveles de precariedad, causal de esta clase de problemas entre muchos otros, debiera enfrentarse desde un acuerdo interjurisdiccional, principalmente del GCBA y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Política poblacional, de incentivos para el asentamiento de la población con una mejor distribución en el territorio, así como el GCBA asumiendo que debe invertir en servicios también en el Conurbano bonaerense –principalmente de salud, educación, transporte, programas de transferencia de ingresos– sería, para el él, una verdadera asunción del problema como tal. Entre tanto, si la CABA continúa siendo un lugar de atracción para la población más vulnerable de éste y otros países que encuentra aquí mucho mejores oportunidades de acceso a servicios básicos que en el resto del territorio, entonces las eventuales mejoras en las condiciones de vida en las villas de la CABA no sólo no resolverán esta clase de problemas, sino que serán un nuevo incentivo para la radicación de más población, con

---

<sup>67</sup> Sí integrarían este plan los problemas de inundaciones, basura y riesgo de derrumbe de viviendas.

<sup>68</sup> En particular en esa villa, desde el GCBA se trabaja con cooperativas que estarían realizando mejoras en las condiciones de seguridad eléctrica al interior de las viviendas que serán mejoradas en el proceso de reurbanización, en acuerdo con sus propietarios. Para eso, desde el GCBA se distribuye incluso equipamiento de seguridad eléctrica.

consecuencias que retroalimenten los problemas de origen. De allí que el problema no sea de prioridad para la política del estado local, según el entrevistado.

Queda pendiente, para el desarrollo de una próxima investigación, la pregunta sobre la capacidad tecnopolítica de los equipos que intervienen en la atención del problema de los incendios. Si bien se ha destacado la importancia de este rasgo como parte de las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de un abordaje integral de los problemas, lo cierto es que relevar información sobre las capacidades tecnopolíticas de los equipos que participan requeriría, probablemente, de más tiempo y del acuerdo con todos los organismos que intervienen que, como se ha descrito, son varios y corresponden a distintos espacios institucionales.

### La intersectorialidad. Roles, protocolo y espacios de coordinación de la política

Tal como fuera indicado en el marco teórico–conceptual de esta investigación, un abordaje de tipo integral del problema de los incendios demandaría un tipo de arreglo intersectorial de la política pública orientada a ellos.

A la vez, como ya fuera expuesto, se parte aquí del reconocimiento del estado como principal promotor y responsable sobre la política pública y en tanto garante último de los derechos de la población, pero se reconoce también como parte de los gestores de la misma a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado, encarnado éste último en este caso principalmente en las empresas prestadoras de los servicios de agua y energía eléctrica.

Partiendo de allí, y para ofrecer una descripción del tipo de organización intersectorial que existe en torno al problema de los incendios, aparece la necesidad de analizar la información que surge del relevamiento de datos, al menos desde los planos que se grafican a continuación:

Tabla 5. Tipo de organización intersectorial esperable en torno al problema de los incendios en villas.

Tipo de relación	Detalle
<b>Relación Estado–Estado</b>	Organismos de nivel central orientados al trabajo en villas– Organismos del sistema de atención de las emergencias
	Organismos de nivel central orientados al trabajo en villas, entre sí
	Organismos de nivel central orientados al trabajo en villas–Dependencias de nivel local, con anclaje territorial en las villas
<b>Relación Estado–Organizaciones sociales</b>	
<b>Relación Estado–Empresas prestadoras de servicios públicos</b>	

Fuente: elaboración propia.

**Hacia adentro del Estado**, por una parte, se percibe que existen vínculos colaborativos, pero no existiría aun una común percepción del problema de los incendios –como algo que exceda el momento de la emergencia– que permita concebirlo como tal para la política pública.

Los servicios de atención de las emergencias (Defensa Civil, Bomberos, SAME, policía) estarían prestando atención a los incendios en tanto “incidente” al que atender del modo articulado y coordinado en que se atienden los demás problemas de emergencia.

En cambio, los organismos que trabajan con población de villas o impulsando procesos de reurbanización desde un nivel central estarían prestando atención a sus consecuencias (Ministerios de Hábitat y Desarrollo Humano, UGIS, IVC, SECISyU). Además, algunos de los organismos de nivel central con trabajo en villas y los organismos de nivel local con anclaje territorial (CESACs, escuelas, IVC, SESICyU, UGIS) estarían preocupados también por el problema en sus factores causales.

Es decir, si bien ninguno de los organismos del Estado tendría control completo sobre el mismo, la definición del problema de los incendios, su concepción como tal, no sería compartida según surge de lo investigado. No habría, al momento, un sentido común que permita delimitar el problema como objeto de política pública entre las diferentes dependencias del estado intervinientes.

De allí que lo que a posteriori se esperaría de un tipo de organización intersectorial tampoco logre cobrar forma frente al problema de los incendios: no habría definición compartida de objetivos de intervención, no se estarían planificando en común ni compartiendo recursos, capacidades ni experiencias, no habría un análisis conjunto de lo necesario, ni de lo actuado en base a indicadores comunes... En definitiva, no se estaría produciendo sinergia entre los sectores ni niveles del Estado en torno a este tema.

Probablemente esto guarde relación con la falta de claridad sobre qué instituciones están involucradas en la atención del problema, qué jerarquía habría entre ellas frente al problema y qué atribuciones y responsabilidades les caben. Vale recordar, a modo de ejemplo, que el personal de organismos que responden a la emergencia consultados no sabía de la existencia de la UGIS, ni reconoce experiencia alguna de trabajo conjunto<sup>69</sup>.

A la vez, varios entrevistados adjudicaron las mismas atribuciones y tareas concretas frente a los incendios a más de un organismo público (el arreglo de la vivienda o el acompañamiento o la distribución de bienes de primera necesidad a las familias afectadas, son ejemplos de esto).

Dado lo ya expuesto hasta aquí, y teniendo en cuenta que no pareciera existir una concepción compartida entre los diferentes sectores sobre el problema de los incendios, resulta como consecuencia que no pueda hablarse de una modificación de las relaciones de poder entre los sectores ni al interior de los mismos en lo que hace a la atención del problema.

Si bien se ha logrado, en algunos aspectos puntuales la articulación entre sectores y la derivación de casos, no ha habido por el momento diseño, ejecución, acompañamiento

---

<sup>69</sup> Sí a la inversa, es decir, la UGIS sí reconoce la existencia y las funciones y responsabilidades de los organismos que trabajan en la atención de la emergencia.

ni evaluación intersectorial sobre el problema, ni existe una colaboración estrecha ni constante entre ellos. No se han logrado tampoco a la fecha niveles de coordinación entre los sectores, aun desarrollando cada uno su política sectorial en el marco de una política formulada intersectorialmente. Y, en un menor nivel de exigencia, tampoco se establecen objetivos ni metas consistentes entre los sectores intervinientes, aun formulando y ejecutando cada uno su política.

*“Cuesta la sola articulación de los servicios con cada sector, es muy difícil lograr sostener mesas intersectoriales. Pero es un problema que todo el GCBA tiene: no alcanza a superar la mirada focalizada que cada ministerio tiene, aunque en el discurso todos estén de acuerdo en la necesidad del trabajo “en equipo”. El propio sistema político no parecería estar pensado para pensar integralmente”* (entrevistado IVC).

Tampoco habría una definición clara sobre el tipo de forma que habría de tomar el espacio para la coordinación intersectorial: una mesa de trabajo, una norma que encuadre, un protocolo de actuación.

En particular, en ese sentido cabe destacar la experiencia que se estaría desarrollando en la Villa 31. Con un órgano ejecutor como la SECISyU, con un presupuesto notable<sup>70</sup>, se han comenzado a desarrollar algunas líneas de intervención que irían en una dirección más próxima a la de la integralidad que la de las demás unidades ejecutoras de procesos de intervención en villas.

¿En qué sentido? Por una parte, estar “a cargo” de todo el barrio, de todo un territorio, con una definición de sus responsabilidades primarias que incluyen la “integración urbana, social y económica”, y dependiendo directamente de la Jefatura de Gabinete, lo habilitaría a establecerse como órgano con una jerarquía por encima de las demás dependencias del estado que ofrecen servicios e intervienen en los problemas del barrio.

A la vez, la SECISyU cuenta internamente con un Área de coordinación gubernamental” que, según el funcionario entrevistado, trabajaría esos vínculos en dos líneas: a) la política–institucional; b) la operativa. También, si bien esta Secretaría no ha partido de definiciones comunes sobre el problema, diseños ni ejecuciones compartidas intersectorialmente, al menos, por la propia amplitud de su objeto de intervención y respondiendo a los compromisos que su exposición le generan por tener presencia en el barrio, ha ido vinculándose con algunos de los otros actores intervinientes (principalmente Bomberos<sup>71</sup>, SAME y Defensa Civil) para articular las acciones de cada uno, por ahora, principalmente en el momento de la emergencia.

---

<sup>70</sup> Según el informe de ACIJ (2017), el presupuesto 2017 destinaba \$9.164.271.832 a la función Vivienda, equivalente al 5,1% del presupuesto total del GCBA. Esto representó un crecimiento de 2,7% respecto de 2016. Al IVC en 2017 se asignaron \$ 7.069.203.395, un crecimiento del 288%. Entre otros, para el desarrollo de proyectos en Villa 20, Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Lamadrid y la Cuenca Matanza Riachuelo. Por su parte, a la SECISyU se asignó en 2017 un presupuesto de \$1.498.068.183.

<sup>71</sup> En particular, el personal de Bomberos consultado reconoció espontáneamente durante la entrevista, el rol destacado de una unidad como la SECISyU para coordinar acciones de todo el ejecutivo frente al problema de los incendios en ese barrio, si bien indicó que se trata de algo incipiente como modalidad de trabajo.

Según destaca el entrevistado de esa dependencia, ésta ha ido generando una especie de protocolo de intervención propio, una “ficha” para aplicar en el momento del incidente y registrar las características más importantes para una intervención posterior con las familias afectadas<sup>72</sup>, se ha trabajado con los Bomberos probando la posibilidad de ingreso de los coches bomba por las calles que se han ido mejorando, se les ha facilitado información sobre la ubicación de los obradores para evitar que los bomberos pudieran pensar alternativas de ingreso y circulación dentro del barrio o que dieran los radios de giro de los cochebomba, se han enviado notas que acreditan el domicilio de familias víctimas de incendio para que Bomberos expidiera el “certificado de incendios”, se ha trabajado con el SAME en la capacitación del equipo propio para “al menos no interferir” en el momento del incidente, se han identificado las bocas de agua en las partes mejoradas del barrio, entre otras.

A la vez, aun no se ha trabajado en la línea de la prevención con los vecinos, con los CESAC o las escuelas presentes en el barrio, no hay matafuegos en puntos centrales del barrio, ni se ha mejorado el servicio eléctrico de modo que no haya riesgo.

Es decir, habría avances, pero la propia falta de concepción del problema como uno que excede el momento de la atención de la emergencia y que combine a todos los actores intervinientes, inhabilita la posibilidad de un enfoque y una gestión integral.

En relación a la capacidad operativo–administrativa que responda a un enfoque de integralidad resta mucho por avanzar, según surge de las entrevistas.

El trabajo de los organismos respondedores a la emergencia, como ya fuera descrito, está normado y cada uno de los actores que lo componen tendría algún nivel de planificación sobre su accionar. En algunos casos, como es el caso de Bomberos o SAME, esta planificación incluiría un protocolo de actuación sectorial.

Sin embargo, se estaría lejos de la posibilidad de contar con una protocolización o guía de intervención intersectorial, que atienda la prevención, la asistencia y la promoción y que exceda al incendio en tanto incidente. Esto conduce a que las respuestas sean discrecionales: ¿por qué, cuándo, frente a qué tipo de incendio y en qué villa interviene por ejemplo la UGIS, los programas de asistencia social o los propios Bomberos y cuándo no? A la vez, las articulaciones en territorio de cada uno de las dependencias del estado terminan dándose en el marco de acuerdos informales entre las personas que integran las mismas. La relación con los vecinos de las villas y sus organizaciones también estaría quedando a criterio y compromiso personal de quienes conducen estas dependencias.

Para los integrantes de organismos del estado que tienen presencia cotidiana en los barrios, la falta de estas guías de intervención y de un trabajo intersectorial preestablecido los somete además muchas veces a niveles de presión por parte de los habitantes de las villas que, lógicamente, demandan la actuación del estado, sin diferenciar muchas veces claramente a quién competiría qué responsabilidad. Esto retroalimenta en algunas oportunidades la propia práctica discrecional: ante mayores presiones, aún sin tener responsabilidad sobre un problema, algunas dependencias

---

<sup>72</sup> Según el entrevistado se incluyen algunas de las siguientes variables: a) si la familia cuenta con un lugar en donde pasar las siguientes noches; b) si tienen ropa, c) a qué escuela van los niños de las familias; c) si cuentan con útiles para ir a la escuela; d) en qué centro de salud u hospital se atienden; e) si precisa medicamentos o algún tipo de elemento de apoyo (anteojos, elementos ortopédicos, etc.), entre otras.

optan por dar respuesta ellas mismas. Entonces, se amplían además sin sentido formal las prestaciones y los servicios que, por la necesidad de responder a la realidad, a los efectivos problemas de la gente y por propia necesidad de legitimidad frente a la población, acaban asumiendo algunas dependencias con arraigo territorial. En definitiva, el diseño institucional formal se desdibuja en una realidad mucho más compleja que acaba acentuando funciones informales y necesarias, pero también, termina llevando a que organismos sin capacidades específicas asuman funciones para las que no tienen capacidad inicial, que otros organismos no cumplan con sus responsabilidades y que se genere una superposición de acciones, que lleva a la población, a su vez, a presentarse frente a todas las ventanillas del estado que encuentran, para tratar de lograr alguna respuesta de alguna de ellas. A esto debe sumarse, además, la búsqueda por parte de la población de respuestas de ese mismo tipo por parte de organizaciones sociales, legisladores o medios de comunicación, entre otros.

Una mención especial merece la falta de un sistema de información unificado y compartido sobre los incendios en sí y sobre la actuación de los diferentes organismos intervinientes. Si bien existen bases de datos sectoriales y parciales (por la propia fragmentación de los organismos orientados a villas), resultó imposible durante la investigación lograr reconstruir información que respondiera al problema en todas las villas de la CABA y a la intervención de los diferentes actores. En los casos en los que la institución tiene un recorte sectorial y territorial (IVC, SECISyU), los registros se organizan en torno a las familias como unidad de análisis, y se incluyen en una base mayor de intervenciones “sociales”. En el caso de Bomberos, su recorte es por jurisdicción y respondiendo a la descentralización del cuerpo (es decir que es necesario adquirir registros de varias estaciones para componer la información) y la unidad de análisis son las intervenciones<sup>73</sup>. En el caso del SAME, el registro responde a las situaciones en las que hubo necesidad de asistencia médica, y la unidad de análisis son los “auxilios”, dentro de los que se incluyen los incendios. La UGIS también trabaja con incendios, pero no cuenta con un registro específico propio, salvo los informes sociales por hogar. En algunas villas, la Junta Vecinal o algún delegado en particular, indicó que lleva un registro propio de incendios en ese barrio.

Surge de las entrevistas a algunos funcionarios públicos de los organismos de emergencia que, por el compromiso con la tarea y con las situaciones que atienden, en algunos casos éstos han sostenido, a posteriori de la atención del incidente, alguna comunicación con las familias afectadas o los lugares a los que los mismos han sido derivados. Pero lamentablemente estos desconocen el trabajo de otros organismos también del GCBA, como la UGIS, los programas de asistencia del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat o las intervenciones de las propias unidades ejecutoras a cargo de la urbanización o integración sociourbana y los acompañamientos que éstos están en condiciones de prestar, al menos en los casos de mayores niveles de complejidad.

Lo anterior se asocia, probablemente, a la falta de interdisciplina en el abordaje del problema como un todo, de esquemas de formación y capacitación específicos

---

<sup>73</sup> Cabe aclarar que, según el entrevistado de personal de Bomberos, el registro no incluiría las causas de los mismos.

compartidos que permitan la construcción de sentidos comunes respecto al problema de los incendios y sobre la estrategia intersectorial que debiera seguirse.

Por último, particular desfasaje parecería haber, en la relación Estado–Estado entre los organismos de nivel central orientados al trabajo en villas y las dependencias de nivel local, con anclaje territorial en las villas. A modo de ejemplo, no se ha podido corroborar a lo largo de la investigación el trabajo articulado entre el IVC, la SECISyU, la UGIS o los programas de asistencia del MDHyH con los CESAC de cada villa<sup>74</sup>, las escuelas o los programas como los de promotores de salud, entre otros. Tampoco ha habido menciones, durante las entrevistas, de la labor de los organismos del Gobierno Nacional que tienen oficinas en muchas de las villas de la CABA, tales como los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) o los ATAJO del Ministerio Público Fiscal, entre otros.

En cuanto a la **relación entre el Estado y las organizaciones sociales**, la propia cercanía de las dependencias del estado con cada territorio establece uno u otro tipo de relación.

En general, aquellos que tienen oficinas en las villas o que los recorren a diario (sería el caso de la UGIS o el IVC y SECISyU), destacan cómo los propios vecinos se ocupan del tema de los incendios en sus barrios.

Para los actores de atención de la emergencia, los actores locales no resultan conocidos, no conocen el mapa de actores en general de villas, ni el de cada villa en particular. El personal de Bomberos sí mencionó a los delegados, indicando que para el caso de la Villa 31–31 bis, la SECISyU les habría facilitado el listado de delegados y que se plantean acciones orientadas a ellos.

Ahora bien, para los representantes del estado consultados, el rol de los vecinos y sus organizaciones varía, en apreciaciones que van desde el reconocimiento de la solidaridad entre vecinos y la atención que mutuamente se prestan durante y después de las emergencias –más propias de las dependencias que no atienden la emergencia en sí–, hasta opiniones que enfatizan en la necesidad de trabajar con ellos para que no obstaculicen la atención de emergencias o la interferencia que a veces resultan para los servicios del estado las iniciativas de las organizaciones que no están especializadas en esta materia.

*“Queremos trabajar con los referentes, tener un acercamiento para que den una mano. Pero no pensamos en charlas para los vecinos porque es un trabajo profesional, sería irresponsable hacerlos actuar con agua, por ejemplo. Lo que sí nos interesaría mucho es que liberen los accesos y que colaboren con que los demás vecinos los liberen. Espero poder mostrarles con un video cómo se taponan la circulación y cómo pueden colaborar”* (entrevistado de Bomberos).

Por su parte, los vecinos sí demandan mayor intervención por parte del Estado en general y una mayor convocatoria a los propios vecinos y sus organizaciones para ser consultados y hasta formados en el tema. A la vez, señalan que están “muy solos” frente a este problema. Además, si se les consulta, destacan una serie de propuestas, que al momento no parecen haber tenido un ámbito de expresión posible: claridad sobre el circuito de atención del problema y las responsabilidades de cada uno, disponer de una alarma barrial, matafuegos por pasillo, charlas con Defensa Civil y los demás

---

<sup>74</sup> Que a su vez pueden llegar a ser tres por villa, como es el caso de la 1.11.14, por ejemplo.

respondedores ante la emergencia, contar con constancias de las intervenciones y evaluación de la Guardia de Auxilio, un circuito de asistencia de las primeras cosas que una familia víctima de un incendio requiere (medicamentos, ropa, agua, muebles básicos), un servicio de asistencia psicológica para los afectados, trabajo con las escuelas, promoción del cuidado de las bocas de agua y del acceso libre a las mismas, tableros con información sobre los números de emergencia, nombres para las calles y pasillos y mapeo de los mismos, disponibilidad de matafuegos con recarga regular en Juntas Vecinales y centros comunitarios, recorridos de evacuación acordados con los vecinos, contemplación del problema en el marco de la urbanización, son algunas de las propuestas que hacen a los vecinos. Y solicitan ser convocados para trabajar con el GCBA, lo que daría cuenta de una falta actual de trabajo común, incompatible con un tipo de abordaje intersectorial, propio de una mirada de integralidad.

*“¿Dónde se puede ver qué hace y qué ofrece cada una de las dependencias? No, sólo lo conozco por la experiencia. Lo vemos en la práctica. Sabemos que intervienen varios, no sólo los Bomberos, como diría el sentido común. Uno diría que Bomberos y Defensa Civil coordinan más los operativos pero, ¿dónde está escrito? No sé... Los roles los fui conociendo en la práctica. Leyes, resoluciones, de eso no conozco nada. Seguramente algo haya”,* decía un referente entrevistado de la Villa 31.

A la vez, es preciso reconocer también que los vecinos tampoco parecieran haber generado organización en torno a la atención de este problema en particular, según indican los entrevistados.

*“No vi tampoco que las organizaciones de los vecinos trabajaran en esto. Sí vi, por ejemplo, en La Carbonilla, a algún delegado diciéndole a la UGIS en dónde había problema con los cables o hinchándole a los vecinos para que pusieran llave térmica, que no construyeran cerca de los cables, etc.”* (entrevistado de Defensoría del Pueblo)

La concepción multisectorial del abordaje del problema de los incendios tampoco pareciera entonces ser un rasgo que describa la modalidad con la que se aborda el problema de incendios en las villas de la CABA.

Sobre la relación entre el **Estado y las empresas prestadoras de servicios públicos**, puede decirse que no ha habido menciones espontáneas por parte de los entrevistados que hicieran referencia a la misma. No resulta del todo sorprendente, a la vez, en tanto al interior de las villas las empresas no suelen prestar servicios, sino que los ofrece el propio estado a través de cooperativas de trabajo, como ya fuera expuesto para el caso de la energía eléctrica más arriba.

En algunos casos se mencionó la Mesa de Emergencia Eléctrica, de la que se habló más arriba, como el espacio de articulación entre empresas y organismos del estado en torno a la urgencia eléctrica y, asociado a esto, a los incendios en villas.

Ahora bien, resulta interesante destacar este vínculo, el del Estado y las empresas prestadoras de servicios, principalmente previendo la futura urbanización de algunos de estos barrios que estaría en proceso y ya que se han ido estableciendo acuerdos entre el GCBA y estas empresas sobre otros temas que afectan a las obras o el futuro del barrio.

En particular, desde el GCBA se plantea la dificultad particular que se produce durante algunas obras que ejecutan las empresas, dado que éstas “se cuelgan” de la luz, lo que genera mayor sobrecarga y riesgos para el barrio.

Cabe hacer mención también del valor que el personal de Bomberos consultado hizo de las cooperativas de mantenimiento del servicio eléctrico: *“a veces en la ciudad formal la empresa prestataria tarda en mandarte la cuadrilla y termina saltando antes de su llegada una medida de seguridad; en las villas, las cooperativas vienen rápido, conocen muy bien el lugar y resuelven, aunque sea de manera informal”*.

Pero los demás entrevistados no mencionaron, frente al problema, el trabajo con las prestadoras de servicios, de agua o de luz.

En definitiva, la falta de un enfoque integral, sin espacios para esa construcción necesariamente intersectorial del problema y el abordaje, imposibilita el desarrollo de diversas respuestas desde la política pública al problema, que partan de acuerdos políticos, diseños articulados de los instrumentos de respuesta, flexibles para los diferentes territorios y escenarios, y que garanticen la combinación de prestaciones público y privadas.

#### Prevención, asistencia y promoción. La emergencia y el largo plazo. Los incendios en el marco de los procesos de integración sociourbana impulsados por el GCBA

Partiendo de la falta de una delimitación acordada del problema entre los actores, así como de la falta de una concertación política entre los sectores del Estado que intervienen sobre las villas con respecto a este y a otros temas que en conjunto abordan (aun de manera desarticulada) y a la falta de claridad sobre a qué organismo le correspondería actuar sobre el problema en determinados territorios –que se reconozca a sí mismo como tal, que también lo hagan los demás organismos identifiquen y que los vecinos sepan que tiene esa responsabilidad–, resulta difícil plantear el análisis del problema puntual de los incendios en el marco de un esquema que combine el largo plazo y la urgencia, así como intervenciones orientadas a la prevención, la asistencia y la promoción.

A lo largo de las entrevistas se ha forzado la inclusión del problema de los incendios, primero, como objeto de atención que exceda el control de la situación de emergencia y que se combine con la prevención –lo previo al suceso–, la asistencia en un sentido amplio –durante y después del incidente–, y la promoción como forma de trabajar con los actores involucrados y los territorios en cuestión.

Luego, también debió forzarse en las entrevistas, salvo en algún caso, la incorporación de la mirada sobre este problema como parte de los temas a pensar en el marco de la política de integración sociourbana que desarrolla el GCBA en la actualidad en algunas villas de la CABA.

La asistencia de las familias y el control de la escena de la emergencia parecieran ser las líneas que con mayor espontaneidad destacan los entrevistados, aunque también existen fuertes críticas en ese sentido. *“No tengo memoria de que Desarrollo Humano y Hábitat haya intervenido. Tampoco sé si hay un subsidio específico para estos casos. En*

*general, se articula con Asistencia Crítica del Gobierno Nacional, que entrega colchones, mobiliario y demás. Y son más bien los propios vecinos y Cáritas, si está en el barrio, que asisten a los vecinos con lo más urgente: ropa y demás”,* decía uno de los entrevistados con experiencia de trabajo diaria en Villa 1.11.14, Playón de Chacarita y La Carbonilla.

Sobre promoción no hubo mención, salvo que se les consultara específicamente. Y sobre intervenciones orientadas a la prevención, en general, pareciera que se “descansa” más que nada en los avances de las obras iniciadas por el GCBA en las villas o en las iniciativas que ya fueran mencionadas: principalmente la mejora al interior de las viviendas de las conexiones y los dispositivos de seguridad en los barrios en los que se trabajan las mejoras de viviendas o el trabajo con la población para el cambio de hábitos.

*“¿Prevención?, poco y nada. Porque nadie arregla las conexiones, que es el principal problema. Una cosa es garantizar la luz, otra la seguridad del servicio”,* indicó un entrevistado que se desempeña en el Playón de Chacarita y en La Carbonilla. *“Y distribuir 10 matafuegos en un barrio de 2750 personas tampoco parece suficiente”<sup>75</sup>,* seguía.

Cabe aclarar que, por otra parte, en la actualidad, sobre el total de 49 de villas de la CABA (TECHO, 2013), a comienzos de 2018 el GCBA se encuentra trabajando en obras ligadas a la integración sociourbana de solamente cuatro villas (Villa 31-31 bis, Villa 20, Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita)<sup>76</sup>. Es decir, descansar en los avances en ese sentido como forma de disminuir la frecuencia de los incendios en las villas y la gravedad de sus consecuencias para la vida de las personas y familias que viven en ellas, parecería al menos insuficiente. Esta afirmación cobraría mayor gravedad si se tiene en cuenta que los procesos en estas villas tomarán varios años de ejecución y que buena parte de la población total de villas aun no estaría cubierta por estas intervenciones<sup>77</sup>.

La posibilidad de trabajar previendo etapas progresivas en relación a la atención del problema de los incendios tampoco sería un objetivo fijado, según surge de las entrevistas.

Éste, no ha sido incorporado tampoco como tal al trabajo de las Mesas de Gestión Participativa que se han conformado en torno a estos procesos de urbanización. Por el contrario, se estaría atendiendo “encapsuladamente”, sin relación a los debates en torno a estos procesos.

---

<sup>75</sup> En el marco de la Mesa de Gestión participativa del Playón de Chacarita, en 2017 el IVC distribuyó esa cantidad de matafuegos entre los vecinos del barrio. Meses antes había realizado un censo barrial con esos resultados de población.

<sup>76</sup> El GCBA interviene desde 2015 en cuatro villas en proceso de reurbanización o integración sociourbana. Estas son la Villa 31-31 bis, la Villa 20, Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita, a través de la SECISyU en el primer caso y del IVC en los demás. Más incipiente es el trabajo que el IVC ha iniciado en 2017 en la Villa 1.11.14.

<sup>77</sup> De las 5 villas con mayor población de la CABA, una estaría siendo objeto de reurbanización (Villa 20), otra formaría parte del plan maestro de urbanización integral Retiro – Puerto (Villa 31-31 bis) y tres no estarían cubiertas aún con las iniciativas del GCBA orientadas a villas que surgieron a partir del cambio de gestión de Jefe de Gobierno en 2015: la Villa 21-24 de Barracas, la Villa 1.11.14 del Bajo Flores y la Villa 15 o Ciudad Oculta, de Mataderos.

## La importancia del territorio

Entre las características de un enfoque de integralidad se destacó en el marco conceptual la importancia, para la política social, del territorio.

También a lo largo de esta investigación se ha podido recabar información que va en línea con esta idea, confirmando que para el problema de los incendios habría una centralidad del territorio que no debiera soslayarse en la gestión de una política de tipo integral.

En primer lugar, los actores sociales envueltos en la situación, en este caso en la atención del problema de los incendios, varían si se trata de uno u otro territorio. Organizaciones vecinales, cuerpos de representación, organismos del estado presentes (o ausentes) en las propias villas, organismos del sistema de emergencia, actores de la política más general de la ciudad que se involucran en cada uno de los territorios, etc. A modo de ejemplo, en relación a los respondedores frente a las emergencias, hay villas de la CABA que cuentan con sus propios destacamentos policiales o de bomberos en el barrio (por ejemplo, la Villa 31 tiene un destacamento de Bomberos, en la entrada de La Carbonilla hay uno de la Policía).

Además, hay otras complejidades institucionales que son propias de cada territorio y que se reflejan, luego, en la particularidad que asumen las relaciones entre actores en la vida diaria. En algunos casos, por ejemplo, el barrio corresponde a más de un área programática de hospital –tal el caso del barrio La Carbonilla–, cuentan con uno o varios Centros de Salud y Acción Comunitaria (CESAC) entre sus límites o no disponen de ninguno en el propio barrio.

Particular gravitación, en el sentido de los actores interviniente, pareciera tener la definición del GCBA de esa villa como un barrio a reurbanizar o integrar sociourbanamente o no. En esos casos, al existir un organismo con un equipo específico abocado al desarrollo de ese barrio (IVC o SESICyU), con una consigna no demasiado operacionalizada –ni en la formalidad ni en la práctica– como lo es la idea de “reurbanizar” o de “integrar sociourbanamente”, ocurre que, para el problema de los incendios, como para cualquier otro, se abre una enorme ventana de oportunidades. Los problemas, aun no siendo específicos de la órbita sectorial del urbanismo o la vivienda y no habiendo una definición clara de qué sería “lo social” a lo que se orientan estos organismos, pasan a entrar, con algo de presión por parte de los vecinos, organizaciones u organismos de control, todos bajo la responsabilidad de estas unidades ejecutivas – de manera formal o algo forzada, pero responsabilidad al fin–.

Así, aún si ellas no toman a cargo el problema por sí mismas, se responsabilizan de alguna manera de su canalización, a través de articulaciones o derivaciones, con monitoreos posteriores para asegurar su resolución. Y es que, ante los ojos de los demás actores, estas unidades ejecutivas dejan de tener una responsabilidad sectorial específica. Para la percepción de los actores en juego, el recorte de las mismas no es sectorial, sino justamente territorial (todos los derechos “adentro”). Y su presencia en las villas se pone en juego, así como la legitimidad de sus acciones, toda vez que responden a los problemas cotidianos que se presentan en los barrios.

Ahora bien, obviamente, contar con estas unidades ejecutoras, ser definida como objeto de reurbanización, pasa a ser para una villa, y la población que en ella habita, una ventaja

relativa con respecto a las villas y poblaciones que no han tenido esa “suerte”. Resta saber, en todo caso, cuáles han sido los criterios que llevaron al GCBA a focalizar su política de integración sociourbana sobre estas villas en particular<sup>78</sup> y cuáles son las líneas previstas para las demás.

El emplazamiento del barrio también sería otro punto a destacar en relación a la importancia de la territorialidad. En la CABA hay villas más o menos céntricas (por ejemplo, hay mucha diferencia entre Ciudad Oculta y Villa 31-31 bis), cercanas a terrenos de ferrocarril, que a veces tienen como límite las propias vías y el paso del tren (Villa 20, Villa 21-24, Villa 31-31 bis La Carbonilla, Playón de Chacarita), cercanas a ríos (Villa 21-24, Rodrigo Bueno), cercanas o “cruzadas” por autopistas (Villa 31, Los Piletones, Fátima), entre otros casos. Cada una de esas características imprime un rasgo al tipo de atención posible por parte de la política pública. Accesos, cercanía de los servicios de atención de la emergencia, posibilidades de circulación dentro del barrio, son algunas de las afectaciones que pueden señalarse para el problema de los incendios.

La fisonomía propia del barrio también imprime su particularidad y afecta principalmente a la accesibilidad de los servicios y, sin entrar en cuestiones técnicas, sin duda también al tipo de incendios que se producen: altura de las viviendas, mayores o menor cantidad de aperturas de calles, tierra o pavimento, tipo de pasillos más o menos intrincados, mayor o menor disponibilidad de espacios abiertos. El caso particular del Playón de Chacarita, por ejemplo, resulta un caso especial en ese sentido, con un solo acceso a todo el barrio, sobre la calle Fraga al 900, para las 2764 personas (1042 familias) que viven en el barrio, según el último censo<sup>79</sup>, algo sobre lo que en la actualidad el IVC estaría trabajando<sup>80</sup>.

Al interior de los propios barrios existen además sectores o manzanas con mayores dificultades, que los propios vecinos conocen y asocian a riesgos. En general, son puntos de cada barrio en los que viven las familias o personas de mayores niveles de vulnerabilidad y en condiciones más precarias que la media de esos barrios. A modo de ejemplo, la manzana 27 bis de la Ciudad Oculta –Villa 15– o las manzanas bajo la cota del río en el barrio Rodrigo Bueno, son sectores o manzanas que los propios vecinos y todo aquel agente del estado que se desempeña territorialmente reconoce como más proclives a riesgos de derrumbe, inundación o incendios.

También la historia barrial en torno a los incendios deja más o menos huella en los vecinos, y experiencias en sus organizaciones, que hace que ante el mismo problema se reaccione de manera diferente. El caso del incendio en Villa Cartón sería emblemático para la Ciudad, pero también en las demás villas han habido incendios que afectaron a varias viviendas, con desenlaces más o menos dramáticos, y que llevaron a los vecinos y sus organizaciones a buscar saber más sobre cómo reaccionar ante un problema de este

---

<sup>78</sup> Existen algunas especulaciones en ese sentido, que pueden verse en informes de ACIJ, del Observatorio de la Ciudad, entre otros, y que vinculan esta decisión a un criterio de focalización basado en definiciones ligadas a cuestiones inmobiliarias, entre otras.

<sup>79</sup> 513 viviendas componen el barrio, según el Censo que llevó a cabo el IVC en el año 2017.

<sup>80</sup> Se trabaja sobre la apertura de la Av. Triunvirato, uno de los límites del barrio, así como sobre la apertura de calles que cruzarían a futuro el barrio, que en la actualidad se cortan contra el macizo, como la calle Palpa.

tipo, a saber ellos mismos cortar la corriente eléctrica de la vivienda, a sacar las garrafas, a socorrerse entre sí, a tener claro qué elementos utilizar para apagar el fuego (arena o agua, por ejemplo), a conocer los circuitos de atención, a saber qué reclamar ante las instituciones (matafuegos, su recarga, conocer bien el mapa y los ingresos del barrio, que se mapeen las bocas de agua) o saber qué hacer en los días posteriores, y a fortalecer sus organizaciones en torno a estos temas<sup>81</sup>, entre otros. En definitiva, hay barrios que por su propia experiencia se encuentran más organizados que otros, algo que una política orientada al problema no debiera desconocer. A modo de ejemplo, en el Playón de Chacarita los vecinos han logrado que el IVC les proveyera de matafuegos para tener por pasillos, en Villa 31 una de las delegadas lleva un registro de casos de incendios, en la Villa 21-24 la propia Junta Vecinal suele acompañar a los agentes que atienden la emergencia a circular por los pasillos, entre otros.

---

<sup>81</sup> Tal vez, el caso de mayor desarrollo en ese sentido es el de la Corriente Villera con su propia central de emergencias y su ambulancia socorriendo a los vecinos que lo requieren en las villas. Ver referencia anterior al caso.

## Capítulo VII. Delineamientos de propuestas para la política pública

En el capítulo precedente se ofreció información detallada sobre el modo en que la política pública interviene sobre el problema de los incendios en las villas y se señalaron algunos de los problemas que surgen para una gestión integral en territorios relegados.

En el presente apartado, por último, se ofrecerá información que surge de la investigación en relación a algunos desafíos identificados para la intervención de la política estatal en el problema de los incendios, en línea con un enfoque de integralidad. Se dará cuenta, así, con un sentido propositivo, del último objetivo específico que se propuso la investigación.

### Algunos desafíos para propender a una integralidad en el abordaje

En primer lugar, cabe retomar aquí la idea de que los incendios, en tanto problema para la política pública, ha sido analizado a lo largo de toda la investigación como un problema que excede el incidente crítico en sí. Se han intentado analizar sus implicancias en tanto factor de malestar para la población que tiene orígenes de orden social múltiple, en algunos casos prevenibles, que desencadena una serie de afectaciones sobre la vida de las personas que es preciso atender durante su desarrollo y que tiene, a su vez, consecuencias variadas y de diferentes niveles de profundidad sobre las personas y los hogares afectados.

Entre otras cuestiones, se han señalado consecuencias que traen los incendios sobre el bienestar de la población, pero también, dificultades particulares que encuentra la política pública para su atención, toda vez que el contexto de las villas impone obstáculos y condiciona de manera particular el problema.

Se han señalado, entre otros:

- El déficit general en la provisión de servicios públicos en las villas
- La informalidad y el déficit en la prestación del servicio eléctrico en particular, su calidad y seguridad
- La particular falta de presión de agua
- La inadecuación de las condiciones de infraestructura barrial
- La falta de mapas barriales para la identificación de riesgos, georreferenciación de recursos y facilitación del despliegue de servicios.
- Los riesgos derivados del incumplimiento del código de edificación
- Las dificultades que impone la estrechez de las vías de circulación en las villas y el uso del espacio público en general,
- El déficit de vivienda, materiales, hacinamiento...
- Las deficiencias en el acceso particular a los servicios de atención de la emergencia
- Las dificultades para el despliegue de un adecuado trabajo de los bomberos,
- Los problemas para la atención médica de urgencia

- La falta de acompañamiento y atención de problemas múltiples que padecen las familias afectadas luego del incendio, de tipo social, médica, psicológica, educativa, entre otras.
- La falta de asistencia a la población que cuenta con ingresos insuficientes e inestables para paliar el momento posterior y promover su recuperación

En ese sentido, de la investigación surgiría como primera propuesta la de trabajar para que los incendios sean concebidos por los decisores de política pública como un problema de estatus suficiente que requiere una gran complejidad en su concepción y la posición que se tome al respecto, algo que en la actualidad no estaría sucediendo.

A partir de allí, se desprenden una serie de otras consecuencias.

Como ya fuera analizado a lo largo del estudio, concebir el problema de este modo supondría darle al mismo suficiente entidad, como para diseñar un entramado institucional que responda a dicha complejidad, que contemple la intersectorialidad y la interdisciplina, que busque sinergias entre sectores y programas, partiendo por la redefinición de la propia concepción del problema como expresión de la privación de un conjunto de derechos de la población, de causas estructurales y otras de menor profundidad, que demandan atención de urgencia, pero también trabajo de prevención, promoción y de asistencia sostenida en el tiempo.

Partir de su redefinición supone explorar sobre sus características, causas y consecuencias. En ese sentido, la falta de información general y de un registro intersectorial integrado sobre el problema en las villas, que contemple indicadores vinculados a sus causas, modos de expresión, consecuencias y tipo de atención recibido, en un esquema georreferenciado, sería una base mínima con la que comenzar.

Además, el problema no debería mantenerse al margen de la lógica de la reurbanización, para lo que se estaría precisando su incorporación en la agenda que ordena las intervenciones de mediano y largo plazo. La atención del mismo como emergencia, no debiera excluir las miradas de más largo alcance.

Por otra parte, en el marco de la política de reurbanización que se ha iniciado en 2015 en la CABA, focalizada sobre unas pocas villas, debieran contemplarse también iniciativas orientadas a aquellos barrios en los que no se ha previsto una intervención de ese tipo. En esos casos, y sin perder de vista la responsabilidad que le corresponde al Estado y la lógica gradual de intervención creciente por etapas en todos los barrios, debiera preverse un paquete mínimo de intervenciones que hagan posible un salto de calidad en las condiciones del barrio y sus viviendas, y que disminuyan los factores que ponen en riesgo a la población de villas.

No debiera saltarse entonces el trabajo de coordinación intraestado, tanto en lo que hace a las dependencias centrales, como a aquellas que se desempeñan y tienen asiento en los barrios. Pero también, debiera encausarse la construcción de acuerdos con las cooperativas, las empresas prestadoras de servicios, las organizaciones sociales y los vecinos "suelos".

En particular, en lo que hace a la atención de la emergencia, mientras las villas de la CABA no estén urbanizadas pareciera adecuado reconocer a la población no sólo como potencial víctima de incendios, sino también como aliada de los servicios del Estado. Sin

perder el horizonte de la integración sociourbana, sin avasallar la garantía de la profesionalización de las intervenciones, pareciera indicado diseñar líneas de trabajo que cuenten con los aportes de las organizaciones sociales de base, dado que difícilmente puedan sortearse a corto plazo algunos de las características de estos barrios que desencadenan los incendios y dificultan su atención y agravan sus consecuencias. Además, estas organizaciones ya cuentan con experiencia y recorrido de atención del problema, lo que no debiera menospreciarse. Estas características ubican, tanto al Estado como a los vecinos y sus organizaciones en una posición diferente de la que suelen asumir ambos en el resto de la ciudad ante un problema de similares características.

La prevención, promoción, asistencia y regulación debieran combinarse en un juego al que se convoque a diferentes actores, según la necesidad del caso (organizaciones sociales, escuelas, centros de salud, redes preexistentes, iglesias). Trabajar en una cultura de la seguridad debiera involucrar el accionar multisectorial.

Eventualmente, y dada la particular incidencia general de la pobreza de ingresos sobre la población de villas, debiera contemplarse, en materia de asistencia, alguna clase de apoyo económico para las familias afectadas, tal como existe para otra clase de problemas que afectan la seguridad de las personas y grupos familiares.

La mirada sobre el territorio se vuelve central. A lo largo del estudio se pudo reflejar cuán vinculado se encuentra el problema en cuestión al territorio en particular en el que se den los incendios. Si bien es cierto que existen características básicas que comparten las villas de la CABA (privaciones de un conjunto derecho de sus habitantes, incluyendo deficiencia en el acceso a servicios urbanos esenciales, por ejemplo), no debiera menospreciarse la necesidad de una exploración del problema, principalmente pensando en su abordaje desde la política pública, profundamente contextualizado en términos territoriales. En ese sentido, surge de la investigación la recomendación de evitar una planificación alejada del territorio.

Para todo eso, sin duda se requiere una decisión política firme que avale la necesidad de asumir el problema en su complejidad, pero principalmente las miradas y formas de hacer integrales e integradas. La gestión sobre el problema de los incendios debiera ser producto de la combinación entre una dimensión técnico/operativa y una dimensión política.

Particular mención merece la necesidad de una definición clara de las competencias de los organismos del GCBA en las villas. La falta de claridad genera confusión en todos los actores, incluyendo a las propias instituciones representantes del GCBA. E impide la posibilidad de coordinación, diluye responsabilidades, genera superposiciones y lagunas, afecta las respuestas y lleva a que no quede claro ante quien reclamar, lo que muchas veces sobrecarga a las dependencias que están “más cerca” y desvirtúa las competencias y tipo de intervenciones previstas.

La falta de diseños acordados entre sectores del Estado conduce, finalmente, a que los propios afectados deban buscar generar, por ellos mismos, las articulaciones y coordinaciones que no se producen “por arriba”.

Así como se ha logrado una protocolización de la atención de la emergencia, una iniciativa orientada a este problema en su sentido amplio debiera trabajar sobre un

protocolo o guía de intervención, que contemple además la información pública con que debe contar la propia población.

Un esfuerzo adicional debería darse para el análisis y evaluación del cuerpo normativo vigente, con una mirada que respalde la integralidad, y teniendo particular cuidado de no instituir iniciativas que pudieran resultar, con buenas intenciones pero mala técnica, discriminatorias para la población de villas.

Lograr conciliar los objetivos políticos con las instituciones vigentes pero, a la vez, alcanzar las adecuaciones necesarias para responder de manera diferencial a las necesidades y demandas que el territorio expresa, sería el desafío.

## Conclusiones

A lo largo de la investigación se buscó generar información que sirviera para ampliar el conocimiento que existe del problema de los incendios en las villas de la CABA, y las características de la política pública que intervienen sobre el mismo.

El estudio permitió ampliar su comprensión y pudieron desarrollarse los objetivos originalmente propuestos, a la vez que se abrieron nuevos interrogantes.

En ese sentido, en primer lugar, se obtuvo información diagnóstica sobre sus causas, el modo en que se desarrollan los incendios en las villas y sobre aquellas dimensiones de la vida de las personas y familias que éstos estarían afectando. Se pudo saber entonces, que existirían una multiplicidad de causas que pueden desencadenar un incendio urbano, pero también, que existen algunas causas que se vinculan específicamente a la propia precariedad con que se vive en las villas y que exponen a su población a mayores riesgos de ocurrencia que los que existen en el resto de la ciudad. Similares resultados pudieron obtenerse en relación a sus consecuencias sobre la vida de las personas, quedando descrito a través del estudio que éstas se agravan por la propia situación inicial de la que se parte, previamente al incidente en sí.

Además, se ha podido comprender a través de la investigación que tanto los factores causales como las eventuales consecuencias son múltiples y afectan un conjunto de dimensiones de la vida de las personas y familias, no solo aquellas más evidentes para el sentido común, no solo las de tipo material. En ese sentido, restaría poder indagar con mayor profundidad en próximas investigaciones en una distinción entre afectaciones sobre la vida de las personas más de tipo coyuntural y de fácil resolución, y aquellas secuelas que afectarían a más largo efecto y que requieren otra combinación de respuestas de política pública.

En línea con los objetivos de conocimiento planteados, también se pudo describir el tipo de política pública que el GCBA ha diseñado para la atención de los incendios en la CABA. Se compuso para eso el entramado de actores institucionales con responsabilidad en la materia, se identificó normativa específica y se describieron competencias y funciones. A través de la indagación se pudo revelar un andamiaje de organismos orientados a la emergencia y otro grupo de dependencias del estado que dirigen sus acciones a las villas, que intervienen sobre los incendios, pero que no tienen claramente definida y delimitada esa función entre sus responsabilidades.

Se pudo reconstruir, asimismo, a través de su identificación, una estructura institucional que estaría respondiendo de manera insuficiente, de manera informal en algunos casos, de forma fragmentada, desarticulada, sin una mirada y un abordaje integral sobre el problema, con lógicas específicas y acotadas. Se pudo saber, además, que el problema no se concibe por quienes diseñan e implementan la política pública en sus tres momentos: antes, durante y después del episodio crítico.

En particular, los servicios de atención de la emergencia parecerían estar notablemente más organizados que aquellos a los que les cabría responsabilidad sobre los otros dos momentos del problema: a) antes del incendio; b) después del incendio. La normativa, la definición de roles, relaciones y la jerarquía entre las instituciones estatales frente al problema, las herramientas operativas como la protocolización, el registro, la georreferenciación de riesgos y recursos, entre otras, serían elementos con los que se cuenta para la política orientada a la atención del episodio en su momento crítico. Sin

embargo, se ha observado que no se estaría disponiendo de ese ese nivel de desarrollo y soporte técnico para la intervención en los otros dos momentos del problema: antes y después del episodio crítico. De alguna manera, podría afirmarse que la política pública carece en este caso de un enfoque integral que considere el riesgo en su totalidad, el cual queda solapado por la respuesta frente a la emergencia.

También se “escuchó” a través de la investigación a un conjunto de actores que se desempeñan en esta clase de barrios informales. Se buscó realizar, teniendo en cuenta los diferentes puntos de vista, una evaluación de la política pública sobre los incendios. En ese sentido se procuró obtener información que permitiera comprender la toma de posición del Estado, pero también de otros actores frente al problema, identificándose algunos retos que el problema de los incendios supone para las relaciones intergubernamentales y la intersectorialidad en la búsqueda de integralidad.

El estudio permite dar cuenta de que el Estado interviene a través de diferentes niveles, poderes y sectores, pero que éstos no se conciben como un “sistema”. Pero también, a través de la opinión de los consultados se pudo saber que existen otros actores sociales tanto o más importantes que los estatales en sus efectos, que estarían incidiendo en el problema. Organizaciones barriales, los propios vecinos no agrupados previo a los incendios, las empresas, las cooperativas de trabajo y mantenimiento de servicios, entre otros actores, tendrían un rol preponderante no sólo en el modo en que se actúa frente al incidente del incendio, sino también en su prevención, en la asistencia de sus víctimas, en la búsqueda de ampliación de oportunidades de los barrios y las personas, y en la organización en torno a la mejora de las condiciones y capacidades para dar respuesta al problema a nivel barrial.

También se desprende del estudio que existen una serie de tareas necesarias para el bienestar de la población y la garantía de sus derechos frente al problema de los incendios que no estarían siendo asumidas por ningún actor. Por el tipo de población que vive en villas –buena parte de ellos niños, todos ellos con niveles de vulnerabilidad socioeconómica mayores que las del promedio del conjunto de la población de la CABA– se puede concluir en que su resolución no debiera quedar a cuenta de las propias familias, del ámbito de lo privado.

En las villas, y partiendo de un enfoque de derechos que reconoce la protección social como parte de la política necesaria para garantizar seguridad a la población, pareciera necesaria la intervención del Estado en ese conjunto de tareas que hoy quedan a la deriva. A diferencia de lo que ocurre frente al problema de los incendios en el resto de la CABA, se puede concluir a través del estudio que aquí la presencia del Estado y su política proactiva es central y que existen responsabilidades indelegables.

Vinculado a lo anterior, del estudio resultan una serie de propuestas para un diseño alternativo de política. Se reconoce que la política actual resulta insuficiente para garantizar derechos y brindar protección social, pero también, que la línea específica orientada a la atención de las emergencias estaría encontrando particulares dificultades para su normal desarrollo en el contexto de las villas. La experiencia de una unidad ejecutora del estado a cargo de la coordinación de las líneas de atención gubernamentales de todos los problemas sociales en un territorio –como es el caso de la SECISyU en la Villa 31–, se identifica en el estudio como una experiencia para analizar en mayor profundidad.

Con la mirada centrada en lo inmediato, pero también en el mediano y largo plazo, en el reconocimiento de la multiplicidad de dimensiones de la vida de las personas y en la importancia que debe tener el territorio en la propia planificación de cualquier intervención, se exploraron un conjunto de desafíos para la política estatal en el problema. Lo que surge del estudio resulta muy acotado en ese sentido y ha encontrado su límite en la propia formación sectorial de la investigadora. Inútil es pensar en un esquema de propuestas integrales, sin contar justamente para eso con un equipo de trabajo multidisciplinario, con capacidad de mirada tecnopolítica y herramientas para evaluar y proponer una concepción del problema y del modo de abordarlo que contemple las características situacionales del mismo y las expresiones que cada disciplina científica puede llegar a identificar en él.

Dejando la firmeza de una decisión política que avale ese enfoque en el plano de lo teórico, tampoco es posible avanzar en diagnósticos ni propuestas. Luego, tendiendo a un progresivo ideal, no debería perderse esa multidisciplinaria en la gestión integral misma de la iniciativa resultante: diseño, planificación, ejecución y evaluación conforman el proceso no lineal. Y el diagnóstico más profundo según cada territorio sería una primera clave para trabajar.

En definitiva, el estudio pudo desarrollarse en su faceta de investigación de tipo exploratoria y abre nuevos interrogantes.

Su principal mérito pareciera provenir, a criterio de la investigadora, de funcionar como una invitación a pensar el problema desde una perspectiva que amplíe sus concepciones actuales: en materia temporal (corto, mediano y largo plazo), en materia de iniciativas sectoriales (complementando consistentemente la política de vivienda, hábitat, infraestructura urbana, salud, educación, asistencia, identidad, etc. en una versión superadora de todas ellas), en materia de tipos de abordaje (prevención, asistencia, promoción, regulación), en materia de niveles, poderes y jurisdicciones del Estado (Nación–Ciudad, poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial; órganos centralizados–órganos descentralizados de anclaje territorial), en el plano de la multiactorialidad (Estado, empresas, cooperativas, organizaciones sociales).

En ese sentido, pareciera mucho lo que queda pendiente. El estudio ofrece una primera mirada exploratoria e indaga en un problema para el que se han podido encontrar pocos antecedentes. Sin embargo, quedan infinidad de preguntas por responder en nuevas indagaciones, las cuales indudablemente deberían asumir un carácter multidisciplinario y orientarse con mayor profundidad a las experiencias multiactoriales, para continuar con el sendero de lo que aquí apenas se buscó señalar como un camino a recorrer.

## Bibliografía y otras fuentes consultadas

- ✓ Acuña, Carlos: “Una introducción”. En Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión pública en América Latina. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2010.
- ✓ Aguilar Villanueva, Luis: La implementación de las políticas. Porrúa, México, 1993.
- ✓ Ander Egg, Ezequiel: Aprender a investigar. Nociones básicas para la investigación social. Córdoba, Brujas, 2011.
- ✓ Arce Palomino, Juan L.: “Grandes incendios urbanos: mesa redonda, Lima 2001”. En Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, Lima, Enero de 2008. Disponible en: [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1726-46342008000100014](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342008000100014)
- ✓ Arias, Ana: “Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios”. En Revista Margen N°71, Buenos Aires, diciembre 2013.
- ✓ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ): A la luz de las desigualdades: Informe sobre la prestación discriminatoria del servicio de energía eléctrica en las villas. Buenos Aires, 2010.
- ✓ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ): Colección nuestra ciudad. “El presupuesto de Ciudad para las políticas de vivienda en 2017.”
- ✓ Belziti, Claudia, Fontela, Mariano, Travi, Bibiana et al. (2016): Aportes desde el Trabajo Social para el diseño y ejecución de estrategias de abordaje integrales frente a la pobreza persistente. (Ponencia) III Foro Latinoamericano “Igualdad y desigualdad en América Latina: generando debates en Trabajo Social en relación con otras ciencias del campo social”. Universidad Nacional de La Plata.
- ✓ Belziti, Claudia, Bibiana Travi y Mariano Fontela: Estrategias de abordaje integrales para la pobreza persistente. Revista de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Moreno, número 5, 2017.
- ✓ Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez: Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL, Santiago de Chile, 2011.
- ✓ Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) del GCBA, <http://www2.cedom.gov.ar/>
- ✓ Clemente, Adriana (coordinadora): El abordaje integral como paradigma de la política social: notas, reflexiones y claves metodológicas. Espacio Editorial, Buenos Aires, 2017.
- ✓ Clemente, Adriana (coordinadora): Territorios urbanos y pobreza persistente. Espacio Editorial, Buenos Aires, 2014.

- ✓ Clemente, Adriana: “De lo integral a lo situacional. Los programas de abordaje integral” en Clemente, Adriana (coordinadora): El abordaje integral como paradigma de la política social: notas, reflexiones y claves metodológicas. Espacio Editorial, Buenos Aires, 2017.
- ✓ Cravino, María Cristina, Juan Ignacio Duarte y Juan Pablo del Río: “Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el AMBA en los últimos 25 años”. Ponencia presentada en Congreso RED ULACAV, Buenos Aires, 2008.
- ✓ Cunill-Grau, Nuria, Margarita Fernández y Marcel Thezà Manríquez, « La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. », Polis [En línea], 36 | 2013, Puesto en línea el 16 enero 2014, consultado el 14 de noviembre de 2017. URL : <http://polis.revues.org/9503> ; DOI : 10.4000/polis.9503
- ✓ Darcy, Norberto: La protección a los usuarios de servicios públicos esenciales para la efectiva realización de los derechos humanos. Presentación en el Seminario y Asamblea del Instituto Latinoamericano del Ombudsman “Derecho a la ciudad y sustentabilidad. Experiencias y perspectivas de las instituciones defensoras de los derechos humanos. Montevideo, julio 2017.
- ✓ Defensoría del Pueblo de la CABA: Los incendios en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Defensoría del Pueblo, Buenos Aires, 2017. Disponible en: <http://www.calameo.com/read/002682399300dfb45625>
- ✓ Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda del GCBA). EAH 2010/2016. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar>
- ✓ Encuesta de la Deuda Social Argentina, EDSA Bicentenario 2010-2016, Universidad Católica Argentina.
- ✓ Esping-Andersen, Gosta: Los tres mundos del Estado de Bienestar. Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, 1993.
- ✓ Guber, Rosana: La etnografía. Método, campo y reflexividad. Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2001.
- ✓ Hernández Sampieri, Roberto: Metodología de la investigación. Mc Graw Hill/Interamericana Editores, Ciudad de México, 2014.
- ✓ Huertas, Franco: Planificar para gobernar. El método PES. Entrevista a Carlos Matus. San Justo, Universidad de La Matanza, 2006.
- ✓ J.L. Álvarez Gayou, J.L.: Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología (2003). Disponible en <http://www.ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Hacer-investigacion-alvarez-gayou.pdf>
- ✓ Marazzi, Vanesa y Natalia Gualdoni: Cambios y continuidades en las políticas públicas de hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2016. En Cholvis, Jorge Francisco (2017) “Doctrinas, normas y figuras jurídicas para el despojo del patrimonio nacional”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol. 6 No 12: 205-2016.

- ✓ Marazzi, Vanesa: “La dimensión institucional de la integralidad”. En Clemente, Adriana (coordinadora): El abordaje integral como paradigma de la política social: notas, reflexiones y claves metodológicas. Espacio Editorial, Buenos Aires, 2017.
- ✓ Matus, Carlos: Adiós, señor presidente. Pomaire, Caracas, 1987.
- ✓ Merklen, Denis: Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática. 2da edición. Buenos Aires, Gorla, 2010.
- ✓ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Información Legislativa y Documental, [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar)
- ✓ Nari, Patricia: “Ciudades destramadas. Notas a partir de una metáfora sobre los territorios urbanos excluidos”. En Rita Grandinetti, Diego Beretta, Guillermo Schweinheim, Maximiliano Rey (Compiladores): Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI. INAP, AAEAP y Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2015.
- ✓ Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo: “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, 1981.
- ✓ Oszlak, Oscar: “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. En Revista POSTData N°11, Abril de 2006, disponible en <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/postdata-n-11-abril-2006/>
- ✓ Oszlak, Oscar: Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Estudios Cedes, Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1991.
- ✓ Repetto, Fabián, Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. Revista del CLAD Reforma y Democracia [en línea] 2010, (Junio-Sin mes): [Fecha de consulta: 29/10/2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533679004>> ISSN 1315-2378
- ✓ Salvia (2016): Caracterización de villas en CABA, aspectos sociodemográficos y habitacionales de los barrios villa 31, villa 31 bis, villa 20 y Los Piletos. Informe realizado para la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.
- ✓ Salvia, Agustín (coord.): Desarrollo Humano e Integración Social en la Argentina Urbana 2010-2016. Educa, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017.
- ✓ SAME, Equipo de Comunicación Unificado de Emergencias Sanitarias (ECUES), Informe ad hoc con información estadística seleccionada. Enero 2018.
- ✓ Siempre: Gestión Integral de Programas Sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. Fondo de Cultura Económica, UNESCO, SIEMPRO, Sao Paulo, 1999.
- ✓ Suárez, A. L., Mitchell, A., Lépole, E. (eds.) (2014). Las villas de la Ciudad de Buenos Aires: territorios frágiles de inclusión social [en línea]. Buenos Aires: Educa. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/libros/villas-ciudad-buenos-aires.pdf> [28/10/2017]

- ✓ Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne: Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel, Barcelona, 2008.
- ✓ Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal Argentina, Manual 2014.
- ✓ Taylor, Steve y Robert Bodgan: Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Paidós, Barcelona, 1987.
- ✓ TECHO Argentina (2013): Relevamiento de asentamientos informales 2013. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.techo.org/paises/argentina>
- ✓ Testa, Cecilia (compiladora): Trabajo social y territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones. Espacio Editorial, Buenos Aires, 2013.
- ✓ Torres, Jorge Gustavo, María Victoria Sverdlick y Rocío Brandariz: Prioridades para un abordaje integral de la pobreza persistente, Revista de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Moreno, número 5, 2017.
- ✓ Valles, Miguel: Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Editorial Síntesis, Madrid, 1999.
- ✓ Vilas, Carlos: "De la focalización a la integralidad". Documento, presentado en el Seminario "Los derechos humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad" (UNESCO/Secretaría de Derechos Humanos/Universidad Nacional de Tres de Febrero: Buenos Aires, 12-13 de diciembre 2006. Disponible en: <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/18-de-la-focalizacion-a-la-integralidad>