

Universidad Nacional de San Martín – Escuela de Política y Gobierno
Georgetown University – Graduate School of Arts and Sciences

Maestría en Políticas Públicas y Gestión del Desarrollo
Master of Arts in Development Management and Policy Program

“Procesos de reurbanización e integración socio urbana en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de Villa 20 (2016-2019)”

Tesis presentada para optar por el Grado de Magister en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo

ante

**Universidad Nacional de San Martín – Escuela de Política y Gobierno -
Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo**

y

**Georgetown University – Graduate School of Art & Sciences -
Master of Arts in Development, Management & Policy**

Tesista: Julieta Rey
Director de Tesis: Dr. Luciano Andrenacci

Índice

Agradecimientos	1
Introducción	4
I. Presentación del problema de investigación	8
I.1. Asentamientos y barrios populares: teorías y enfoques	12
I.2. La gestión de los asentamientos y barrios populares: experiencias y debates	15
<i>I.2. a. La participación comunitaria en los procesos de mejoramiento del hábitat</i>	<i>20</i>
I.3. Asentamientos y barrios populares en la Ciudad de Buenos Aires	24
II.1. La política de vivienda de la CABA en la gestión actual	29
II. 2. Abordaje metodológico	31
II.3. Villa 20: caracterización del barrio en su entorno y conflictos urbanos	34
III. El proceso de reurbanización de Villa 20	45
III.1. “No sabemos por dónde, pero esto es lo que no deberíamos hacer”: cómo se formuló el modelo de gestión	45
III.2. Construyendo el proceso-proyecto	48
III.3. “Una comisión parlamentaria villera”: discusión de la Ley 5705	53
III.4. Puesta en marcha del proceso-proyecto: adaptaciones y dificultades	59
III.5. Balance de la primera etapa del proceso	64
IV. Reflexiones finales	70
V. Anexo metodológico	75
V. 1. Estructura Narrativa del estudio sobre el Proceso de Reurbanización e Integración Sociourbana de Villa 20	75
V. 2. Guía de pautas entrevistas en profundidad	76
V. 3. Funciones gerenciales desempeñadas en el PIRU de Villa 20	78
V. 4. Análisis del diseño de la práctica	79
V. 5. Análisis del contexto de la práctica	79
VI. Referencias bibliográficas	80

Agradecimientos

Esta tesis termina de escribirse en un contexto que puso demasiado en evidencia las desigualdades existentes en las condiciones de vida de la población, pero también se presenta como un momento de suspensión para preguntarnos cómo queremos vivir. Las condiciones de vida dignas aparecen entre las primeras respuestas. Agradezco a quienes luchan por condiciones de vida dignas, por garantizar derechos, para sus comunidades.

Dado que esta tesis es un verdadero trabajo colectivo, agradezco a Luciano, por su generosidad, su enorme paciencia y buena predisposición para llevar este proyecto a término. A Inés, también su generosidad, y por ser parte de la primera etapa de este largo proceso.

A los/as funcionarias y trabajadores/as del Proyecto de Reurbanización de Villa 20 del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, y a los/as vecinos/as y referentes de la mesa técnica de Villa 20 y sus asesores/as, que amablemente me abrieron las puertas de este proceso y me brindaron su tiempo.

Al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación que me otorgó la beca de posgrado que me permitió cursar esta maestría. A la Universidad Nacional de San Martín.

A mi familia y a mis amigas-hermanas de la vida y la universidad, por acompañar y alentar todos mis proyectos. A Yami, Jose y Mechi por sus valiosos comentarios y por alentarme para llevar esta tesis a término.

A Mariel, Ceci, a las compañeras, compañeros y amigas del Instituto de Vivienda de la Ciudad, que fueron un espacio de gran aprendizaje y reflexión permanente en torno a nuestra práctica profesional.

A Yanina, Cecilia y Alejandra, que me abrieron camino en esta hermosa profesión. A Anita, por su disposición, sus siempre atinados comentarios, por el apoyo y la generosidad, siempre.

A todos/as, muchas gracias.

Introducción

Según estimaciones del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT, 2016), un tercio de la población mundial no tiene acceso a una vivienda adecuada y al agua y la sanidad seguras. En América Latina, las villas y asentamientos precarios¹ constituyen una de las principales vías de acceso a la vivienda² para los sectores más vulnerables de la población. En efecto, según estimaciones del Banco de Desarrollo de América Latina, los asentamientos informales concentran entre el 20% y 30% de los y las habitantes de las urbes latinoamericanas (CAF, 2017).³ Estos barrios se caracterizan por presentar déficits cuantitativos y cualitativos en términos de vivienda, por la inseguridad en cuanto a la tenencia y la irregularidad del tejido urbano; por la deficiencia en la provisión de servicios públicos tanto en extensión como en capacidad de abastecimiento -que generalmente son resueltos de manera informal por sus habitantes mediante conexiones que generan potenciales riesgos para la salud-, y por una estructura de pasajes o calles de tierra que dificultan la circulación interna, la provisión de servicios de emergencia y muchas veces la comunicación con otros barrios o zonas de la ciudad.

La cuestión de las villas en la Ciudad de Buenos Aires y los municipios conurbados de la provincia de Buenos Aires data al menos desde la década de 1940 (Di Virgilio y Rodríguez, 2018), a partir de la ocupación no organizada de superficies de suelo vacante “en las que la transgresión al régimen de propiedad privada y a la operatoria de mercado constituyó la única posibilidad efectiva para habitar en la ciudad” (Arqueros Mejica, 2016:32) y de la mano de las migraciones masivas de zonas rurales a urbanas, en busca de empleo al calor de la industrialización sustitutiva. En las últimas décadas del siglo XX, las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas que atravesó la sociedad argentina -entre las que cabe destacar las sucesivas crisis inflacionarias y los procesos de recesión económica, el aumento del desempleo y la caída del poder adquisitivo del salario, la

¹ Según ONU Hábitat un hogar reside en un asentamiento precario cuando carece de una o más de las siguientes condiciones: “a) vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas; b) espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación; c) acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable; d) acceso a saneamiento adecuado, con letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas; e) tenencia segura para evitar los desalojos forzados” (CIDH, 2015).

² Este trabajo adopta una concepción amplia de la vivienda, que remite al hábitat y al ambiente. Siguiendo la definición que retoman Di Virgilio et. al., (2018) se concibe a la vivienda como la “configuración de servicios -habitacionales- que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras” (Di Virgilio y Rodríguez, 2018: 184).

³ Es preciso considerar, no obstante, las diferencias entre países, y al interior de cada uno (CIDH, 2015).

desregulación y privatización de los servicios públicos y la descentralización administrativa a partir de la reforma del estado- deterioraron fuertemente las formas y condiciones de acceso al suelo, la vivienda y los servicios urbanos para grandes sectores de la población (Di Virgilio y Rodríguez, 2018). Posteriormente, la reactivación del mercado inmobiliario que siguió a la crisis de 2001-2002 puso en evidencia que la oferta del mercado habitacional formal era incapaz de cubrir la demanda y las necesidades de los sectores de menores ingresos, ampliando la franja de población en situación de riesgo habitacional.

El abordaje de la cuestión de las villas y asentamientos por parte del Estado -concebido en términos de O'Donnell (2010), como una relación social y un dispositivo burocrático- ha oscilado entre la erradicación forzada de la población a núcleos habitacionales transitorios o conjuntos habitacionales durante los años de dictadura militar y diversas estrategias de radicación a partir del retorno de la democracia⁴, motorizada por las demandas históricas de las organizaciones villeras (Arqueros Mejica, 2016).

Esta tesis propone un análisis de las políticas de “reurbanización e integración socio-urbana”⁵ que se están llevando a cabo desde el Instituto de Vivienda (en adelante IVC) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el marco de la actual gestión de gobierno y a partir de la unificación del signo político en la administración nacional y local en 2015, bajo la gestión del partido Propuesta Republicana (PRO).⁶ En este contexto, a partir del año 2016 se pusieron en marcha una serie de proyectos que actualmente se encuentran en distintas etapas de avance en los barrios Villa 20, Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Villa 1-11-14, entre otros de menor repercusión y escala.⁷

Estos proyectos presentan algunas diferencias respecto del abordaje del hábitat popular por parte de la administración de la Ciudad, aun dentro del mismo signo político (Di

⁴ En el marco de la consagración de la vivienda digna como un mandato constitucional (Artículo 14 bis, incorporado en la reforma constitucional de 1994) y la adhesión de Argentina a diversos tratados internacionales. Asimismo, la adhesión de la Argentina a los Objetivos de Desarrollo Sostenible refuerza las obligaciones del Estado en la generación de condiciones de acceso y goce del derecho a la vivienda como componente central de la erradicación de la pobreza.

⁵ El GCBA define tres ejes principales de intervención: integración urbana (asociada al tendido de servicios públicos, la comunicación con la ciudad y la comunicación por medio de servicios e infraestructura de transporte), integración habitacional (que apunta a las condiciones de vivienda digna y a garantizar la seguridad en la tenencia) e integración socio-económica (vinculada a variables como empleo, educación, salud, trabajo). Ver <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/integracion#top>.

⁶ La coalición gobernante a nivel nacional llevó el nombre de alianza Cambiemos, actualmente “Juntos por el Cambio”.

⁷ A estos proyectos se agrega el traslado del Ministerio de Desarrollo Social a la Villa 15 (conocida como “Ciudad Oculta”) y las intervenciones de la Secretaría de Integración Social y Urbana en la Villa 31 y 31 bis. Asimismo, en octubre de 2018 el Congreso de la Nación aprobó la Ley 27453, Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, un proyecto surgido de un conjunto de organizaciones sociales y políticas y presentado por el gobierno nacional.

Virgilio et. al., 2018). Entre sus principales lineamientos, institucionalizados mediante leyes de reurbanización específicas para cada barrio, los proyectos combinan la construcción de vivienda nueva -siendo el tipo de intervención privilegiada y que en algunos casos combina entre sus destinatarios tanto a habitantes de las villas como a la clase media- con intervenciones de mejoramiento del parque habitacional existente, tendido de servicios de infraestructura y provisión de equipamiento comunitario.⁸ Asimismo, estas políticas han sido acompañadas por una reestructuración institucional que se traduce en la recentralización de las funciones vinculadas a la urbanización de villas en el IVC. Finalmente, si bien este punto -como se verá más adelante- muestra enfoques y abordajes diversos según cada proyecto o barrio en particular, los procesos de reurbanización apelan a la participación como herramienta central de gestión, mediante la creación y puesta en marcha de mesas de gestión participativas creadas en el marco de las leyes de reurbanización.

Este trabajo se propone reconstruir, valiéndose del método narrativo sistematizado por Cortázar y Barcelay (2004), el proceso de reurbanización del barrio Villa 20, en tanto caso significativo para entender algunas definiciones que configuraron los distintos procesos de reurbanización encarados por el IVC durante la última gestión del GCBA. Para esto, se propone una estrategia metodológica cualitativa, que triangula distintas fuentes de información, entre las que se encuentran entrevistas en profundidad a funcionarios y equipos técnicos del IVC, referentes de la mesa técnica del barrio e informantes clave, como fuentes secundarias. Atendiendo a la diversidad de dispositivos o espacios de participación e información desplegados en el marco del PIRU de Villa 20, para instrumentar la participación de los actores involucrados, este trabajo se focaliza en el análisis de la creación y puesta en marcha de la Mesa Técnica de Villa 20, donde referentes, asesores técnicos, integrantes de los organismos y del IVC discuten los principales lineamientos del proceso.

La tesis se organiza en cuatro capítulos. El capítulo I introduce el problema de investigación (la vivienda urbana y los asentamientos y barrios populares) y realiza un recorrido por las distintas teorías y enfoques en relación al mismo, desde los primeros estudios a finales del siglo XX hasta la actualidad. Asimismo, reconstruye las principales experiencias y debates en relación a la gestión de los barrios populares, tanto en la región como en Argentina, y sistematiza el recorrido de la política habitacional en el país.

⁸ Para el caso de Villa 20 se proyectaron 3.200 intervenciones en viviendas que hoy existen y más de 1.600 nuevas viviendas. Fuente: <https://www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/integracion-de-los-barrios/barrio-20>

El capítulo II propone una reconstrucción de la gestión de barrios populares en la Ciudad de Buenos Aires, atendiendo a las particularidades de la situación en el distrito más rico del país. Luego, se presenta el abordaje metodológico y finalmente se describe la historia de la Villa 20 en el contexto de los conflictos territoriales del sur de la Ciudad.

El capítulo III expone los principales resultados del análisis en relación a los principales eventos del proceso de reurbanización y las fases preliminares de diagnóstico (III.1.), planificación (III.2.) y puesta en marcha (III.3.), esbozando algunos comentarios de balance preliminar (III.4.).

Finalmente, el capítulo IV recupera algunas reflexiones finales surgidas del trabajo de campo, de la experiencia en programas de mejoramiento barrial de características similares, recuperando los desafíos inherentes a los procesos de mejoramiento e integración de barrios que se proponen desde un enfoque participativo, y algunas lecciones aprendidas a partir del caso de Villa 20 que puedan aportar a enriquecer el debate.

I. Presentación del problema de investigación

América Latina es la segunda región más urbanizada del mundo y la de mayor crecimiento de la población urbana desde 1950, pasando de una tasa de urbanización del 41% en 1950 a una del 80% en 2015 (CAF, 2017). A pesar de los altos índices de urbanización -siendo la región en vías de desarrollo más urbanizada del mundo-, el crecimiento económico de los países de latinoamericanos en las últimas décadas ha sido inestable, mientras dos de cada tres empleos en las ciudades han sido generados por el sector informal de la economía en la última década (BID, 2009). Así, encontramos que para el año 2010 América Latina experimentó una convergencia relativa con el mundo desarrollado en niveles de urbanización, mas no en niveles de ingreso, donde la brecha se cuadruplicó -esto es lo que la bibliografía ha denominado situación de “urbanización sin desarrollo” (CAF, 2017).

El diagnóstico sintetizado anteriormente se traduce en una “triple informalidad” de acceso a la vivienda, el transporte y el empleo en las ciudades latinoamericanas, lo cual tiene impacto en los bajos niveles de productividad y bienestar, y reduce los “beneficios de la aglomeración” que traería la vida urbana (CAF, 2017). En este sentido, la baja asequibilidad de la vivienda -debido a los elevados precios (de compra o alquiler) en comparación con el nivel de ingresos-, sumada a la escasa disponibilidad de crédito hipotecario, hace que el acceso a la vivienda en las ciudades latinoamericanas sea limitado, sobre todo para los hogares de ingresos medios y bajos. Esta situación promueve la construcción de unidades para las cuales existe demanda por parte de los desarrolladores inmobiliarios, lo que restringe aún más la oferta de vivienda para sectores de bajos ingresos y determina la necesidad de soluciones vía mercado informal, que ofrece unidades de baja calidad (CAF, 2017).

En consecuencia, la desigualdad en el acceso al suelo y la vivienda, sumado a los altos niveles de informalidad, hacen que los “asentamientos informales”, “barrios populares” o “villas”,⁹ sean un medio para acceder a la vivienda en las ciudades latinoamericanas para muchas familias, en tanto generalmente permiten el acceso a empleos y servicios -como la educación y la salud- de mayor calidad que los disponibles en sus lugares de origen, sin tener que afrontar los elevados costos del mercado habitacional formal, considerando que “una importante proporción de la población de las ciudades latinoamericanas está excluida de los procesos capitalistas de producción del hábitat” (Di Virgilio, 2012:43). Cabe destacar que, a

⁹ Siguiendo a Motta (2017), estos asentamientos han adoptado diversas denominaciones de acuerdo con la bibliografía, cada país, períodos y enfoques dirigidos hacia ellos: hábitat popular, urbanización popular, hábitat informal, asentamientos espontáneos, asentamientos humanos marginados, áreas híper-degradadas, barrios improvisados, hábitat popular de periferia, producción social del hábitat, entre otros. En este trabajo se emplea el término villa o barrio popular de manera indistinta.

la par del crecimiento de la población en barrios populares, los sectores de mayores ingresos de la población se congregan crecientemente en barrios cerrados o urbanizaciones privadas en las regiones metropolitanas, principalmente en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires.¹⁰

De acuerdo con el Observatorio Urbano Global de las Naciones Unidas a 2014, el 21% del total de la población urbana de América Latina -unas 104.847 millones de personas- residía en asentamientos informales (ONU Hábitat, 2016). Cabe mencionar que, si bien esta proporción ha mostrado una tendencia decreciente respecto del 34% de 1990 y el 29% en 2000, se observan pocos procesos de reconversión e integración de estos barrios al tejido urbano formal a pesar de los variados esfuerzos de los gobiernos por intervenir en los mismos (CAF, 2017). En este contexto, el crecimiento de las áreas de urbanización popular continúa superando el crecimiento poblacional de las principales ciudades de la región (ONU-HABITAT, 2012; Cravino et. al., 2008).

En Argentina, el proceso de transformaciones sociales y económicas que comenzaron en los años setenta y se profundizaron en los noventa, trajeron no sólo un aumento de la pobreza, sino también un cambio en su composición, en tanto “se redujo la incidencia de los pobres transicionales, mientras que se triplicaron los pauperizados y se deterioraron las condiciones de vida de los pobres estructurales” (Di Virgilio y Rodríguez, 2018: 186). Estas condiciones, sumado a la privatización de los servicios urbanos, tuvieron impactos negativos en las posibilidades de acceso al hábitat a través del mercado para los hogares de más bajos ingresos, deteriorando sus condiciones de vida y estimulando la expansión del acceso informal al suelo urbano. Por su parte, los datos del Relevamiento Nacional de Barrios Populares realizado entre 2015 y 2016 arrojaron un total de 4.416 villas y asentamientos, en los que 935.000 familias, alrededor de 4 millones de personas, viven sin acceso a servicios básicos ni titularidad del suelo que habitan (SISU, 2019).¹¹ El relevamiento identifica dos grandes tipologías urbanas: por un lado los asentamientos, que representan un 84% del total

¹⁰ De acuerdo con el Reporte Global de ONU Hábitat de 2016, para el año 2012 la provincia de Buenos Aires contaba con unos 400 barrios cerrados, que contenían unos 90.000 hogares (ONU Hábitat, 2016). Otros trabajos indican que las urbanizaciones cerradas en la provincia cuadruplicaron su número en 15 años: de 140 urbanizaciones en 1990 se pasó a 600 en 2004, el número de viviendas construidas creció de 11.000 a 50 000 y las familias residentes en forma permanente aumentaron de 1.000 a 35.000 (Girola, 2007). Para profundizar el desarrollo de urbanizaciones privadas en la provincia de Buenos Aires ver Girola (2007), un estudio etnográfico del emblemático megaemprendimiento Nordelta.

¹¹ El relevamiento fue llevado a cabo por organizaciones sociales representadas por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y Barrios de Pie, TECHO y CÁRITAS.

de los barrios relevados; y por otro las villas, que representan un 16%.¹² El 68% del total de los asentamientos y barrios populares relevados son anteriores al 2000, el 21% se ha formado durante la década del 2000, el 9% entre el 2010 y el 2013 y el 2% restante entre 2014 y 2016 (SISU, 2019). En cuanto al crecimiento demográfico, el aumento en las tasas de crecimiento de la población en villas y asentamientos ha sido muy superior al de las tasas de crecimiento totales de la población (Motta, 2017). Este crecimiento de la magnitud y de los diversos tipos de informalidad en el ámbito urbano pueden explicarse a la luz del aumento de la desocupación, la caída de los ingresos y la agudización de una -histórica- desigual distribución, así como de la escasez de una suficiente provisión de vivienda y servicios por parte del Estado.¹³

Frente a este escenario, la respuesta de los distintos gobiernos -tanto en Argentina como en la región- frente al crecimiento de los barrios populares fue variando en función del diagnóstico de la problemática. En principio, la existencia de asentamientos y barrios populares era ignorada, o bien, considerada un fenómeno transitorio cuya solución era la erradicación de su población (Mangin, 1967), mediante la relocalización a complejos de vivienda social construidos por el Estado, generalmente en terrenos vacantes en las periferias de las ciudades (Rojas, 2009). En la década de 1980, la magnitud del problema condujo a un cambio de paradigma por parte de las autoridades, que optaron por desarrollar programas para integrar a los barrios populares a la “ciudad formal”. Así, el criterio de radicación se convirtió en el paradigma internacional para la gestión de los barrios populares. En este marco se desarrollaron diversos programas de mejoramiento de barrios que se abocaron principalmente a la integración física de los mismos, mediante la provisión de infraestructura vial y sanitaria (redes de agua potable, alcantarillado, drenaje, vías de acceso). Estos programas mostraron limitaciones para promover una calidad de vida adecuada -sólo- a través de la infraestructura, en tanto “se constató que la desintegración social y sobre todo la falta de servicios de salud y educación en los asentamientos reducía el impacto positivo de las inversiones en infraestructura” (Rojas, 2009: 16).

En consecuencia, durante la década de los noventa se pusieron en marcha una segunda línea de programas que buscaban abordar la problemática de manera más integral, acompañando las inversiones en integración física con intervenciones para promover la integración social de los habitantes de los barrios populares a la ciudad. De esta manera, el

¹² Los asentamientos se caracterizan por una baja densidad poblacional y por presentar trazados urbanos regulares y planificados; mientras que las villas presentan una alta densidad poblacional y tramas irregulares.

¹³

mejoramiento integral se ha consolidado como la estrategia más adecuada para intervenir en los barrios populares, aún cuando el desarrollo económico sostenible y la integración a la economía urbana de los destinatarios aparece como una de las dimensiones que no ha logrado ser adecuadamente abordada en el marco de estos programas (Rojas, 2009).

Dos importantes limitaciones de las intervenciones en el marco de programas de mejoramiento de barrios serán relevantes para este trabajo: de alcance y de escala. En relación al alcance, dada su propia concepción y los mecanismos de ejecución que despliegan, las intervenciones de estos programas se limitan necesariamente a un conjunto de barrios y no logran una visión integrada de los problemas de hábitat para una escala de ciudad o de un aglomerado metropolitano. En efecto, “los programas deben competir por financiamiento y recursos institucionales con todas las otras inversiones sectoriales y los programas de desarrollo territorial del gobierno local (regional o nacional, según el caso)” (Rojas, 2009: 20), por lo que las limitaciones presupuestarias y las múltiples demandas obligan a los gobiernos a limitar las inversiones en mejoramiento de barrios en el corto y mediano plazo; y al ser “concebidos como una acción de remedio, la mayoría de los programas no logra abordar los problemas más estructurales del sector vivienda, que alimentan la formación de asentamientos irregulares” (Rojas, 2009: 20). Otro aspecto vinculado al financiamiento de estos programas tiene que ver con que usualmente se hacen a fondo perdido y mediante aportes de distintos niveles de gobierno, lo que es considerado una transferencia de riqueza hacia los habitantes del barrio a intervenir, en detrimento de otros (Rojas, 2009). Estas limitaciones ponen en discusión la replicabilidad y escalabilidad de los programas de mejoramiento integral -sobre todo si se trata de programas como los que analizaremos aquí-, así como la asignación de recursos a ciertos barrios en detrimento de otros.

A lo largo de este trabajo se analiza una experiencia de mejoramiento barrial -denominada “de reurbanización e integración socio urbana”- de uno de los barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el período comprendido entre 2016 y 2019, a los fines de aportar algunas consideraciones preliminares y dejar planteados algunos interrogantes respecto de su formulación y puesta en marcha -considerando que el proyecto aún está en implementación.

I.1. Asentamientos y barrios populares: teorías y enfoques

Los asentamientos y barrios populares de las grandes ciudades latinoamericanas han sido abordadas desde múltiples perspectivas teóricas, principalmente desde las décadas de 1960 y 1970, en que decenas de miles de migrantes, expulsados de las zonas agrarias en crisis y atraídos por las incipientes industrias urbanas, pusieron en jaque la provisión de viviendas y servicios, tanto por parte del Estado como del mercado (Motta, 2017). Siguiendo la sistematización elaborada por Motta (2017), la mayor parte de las definiciones del hábitat popular difundidas en la bibliografía hacen alusión fundamentalmente a los siguientes aspectos: ecológicos, sociológicos y jurídicos. El primero remite a la configuración física, la localización, el acceso a los servicios públicos y las condiciones ambientales de los asentamientos; el segundo se vincula con la organización social; y el tercero, con el estatus de los asentamientos en relación a la situación de tenencia del suelo y el grado de acatamiento de las normas constructivas dispuestas por los códigos urbanísticos y de edificación.

En un trabajo de principios de los setenta, Morse (1971) elaboró una categorización del hábitat popular de su tiempo, clasificándolo en tres categorías: a) tipo conventillos, que se localizan en los distritos más antiguos del centro de la ciudad y cuentan con acceso a los servicios públicos; b) tipo callampas (término empleado en Chile, villa miseria en Argentina, favela en Brasil, rancho en Venezuela y barriada en Perú), núcleos urbanos segregados, con ocupación ilegítima de la tierra, materiales de construcción precarios y/o usados, ausencia de servicios sanitarios, localización generalmente periférica y mudanzas constantes provocadas por el crecimiento de la ciudad; y c) asentamientos suburbanos, núcleos urbanos semi agregados, en tierras propias, con viviendas autoconstruidas a partir de materiales heterogéneos, localización periférica y distintos grados de acceso a los servicios públicos. Esta tipología sirvió de base a muchos estudios posteriores.

La noción de “urbanización popular” introducida por Duhau remite a una forma de producción social de la ciudad, generalizada en Latinoamérica y en otros países en desarrollo, que se caracteriza por procesos de urbanización irregular producto de fraccionamientos ilegales y compraventa irregular del suelo que usualmente se dan en la periferia urbana donde los bajos precios de la tierra permiten el acceso por parte de los sectores de bajos ingresos (los sectores populares), y por la autoproducción de la vivienda (Duhau, 1998). Así, otras conceptualizaciones posteriores intentaron recuperar y valorizar el rol de la población en la producción del hábitat. El carácter autoconstruido de los asentamientos y barrios populares

pone de manifiesto el denominado “debate de la mercantilización” (Cravino, 2008), que alude a la vivienda como un proceso y no como producto.

Otro concepto, que busca resaltar los aspectos positivos de los barrios y asentamientos populares es el de “producción social del hábitat”, impulsado en la década de los setenta por el grupo latinoamericano de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés). Esta expresión da cuenta de la capacidad de autoproducción de los sectores populares de las viviendas y de la ciudad que habitan (Rodríguez, et. al. 2007). En su Reporte Global sobre Asentamientos Humanos de 2003, ONU-Hábitat introdujo una nueva acepción del término “slums” (usualmente traducido como tugurios, término con connotación negativa), comprendiendo tanto a un amplio rango de asentamientos de familias de bajos ingresos, como a aquellas áreas de viviendas que se han deteriorado, produciendo la emigración de su población a nuevas y mejores áreas de las ciudades; en consecuencia, las condiciones de las viejas casas han empeorado y las unidades de vivienda han sido progresivamente subdivididas, vendidas o alquiladas a grupos de bajos ingresos -un ejemplo de esta acepción son las ocupaciones en centros de ciudades de países industriales y en desarrollo (UN-HÁBITAT, 2003).

Por su parte, Davis (2006) apunta que el hábitat producido por la propia acción de quienes lo habitan carece de formalidades en los siguientes aspectos: a) legales y normativos, establecidos por las regulaciones existentes acerca de la producción del territorio urbano (esto se traduce en la ausencia de tenencia o propiedad jurídica del suelo, ausencia de mercados formales de compra y venta de propiedades, conexiones ilegales a servicios públicos, etc.); b) económicas, en tanto no forman parte del “mercado formal”; c) socio-culturales, establecidas por la cultura urbana tradicional (guetos urbanos, excluidos, migrantes, pobres, etc.); d) urbanas y ambientales, que aluden a la ausencia o precariedad en el acceso a servicios e infraestructura urbana y la localización en “áreas prohibidas”, como zonas inundables o de riesgo ambiental, bordes de laderas y montañas, riberas de ríos y arroyos, etc.

En América Latina, la concepción de estos barrios como un “problema” de las ciudades, ha llevado a gobiernos y decisores políticos a implementar políticas habitacionales que demostraron ser poco efectivas, como la erradicación o los intentos de prevenir la formación de nuevos asentamientos. En este sentido, los aportes de Mangin (1967) para derribar los denominados “mitos” de mediados del siglo XX en torno a los barrios populares y asentamientos precarios de América Latina y destacar sus potencialidades, contribuyeron a una agenda de investigación que incorporó los aspectos positivos de estas formas de hábitat.

La tesis de Mangin es que los asentamientos representan una solución al problema de la rápida urbanización y la migración, combinada con la escasez de vivienda.

El autor sintetizó en ocho puntos las ideas generalizadas sobre los asentamientos, con algunas variaciones según el país: 1) los “asentamientos irregulares” (squatter settlements en inglés) están conformados por población rural proveniente de “sus” granjas; 2) son caóticos y desorganizados; 3) son barrios caracterizados por el crimen, la delincuencia juvenil, prostitución, desintegración familiar, etc.; 4) que representan una pérdida económica para la nación por el alto desempleo, y que son fuerza de trabajo que podría ocuparse en áreas rurales; 5) su población no participa en la vida de las ciudades, el analfabetismo es alto y su nivel educativo es bajo; 6) son comunidades rurales recreadas en la ciudad; 7) son caldo de cultivo para la acción política radical, especialmente el comunismo, debido al resentimiento, la ignorancia y la maleabilidad de su población; 8) hay dos soluciones al problema: a) prevenir la migración por ley o incentivando la vida en las provincias; o b) prevenir la formación de nuevos asentamientos por ley o erradicando los existentes, reemplazándolos por proyectos de vivienda. En este sentido, el autor planteó que la formación de “asentamientos irregulares” es la respuesta popular a la rápida urbanización en países que no pueden proveer servicios a la creciente población urbana, por lo que constituyen procesos de reconstrucción social a través de iniciativas populares.

Entre los principales aportes a la discusión, Mangin observó que como patrón general la mayoría de los residentes de barrios populares de América Latina han migrado de áreas rurales o pequeñas ciudades, y destacó que invierten varios años construyendo viviendas de manera progresiva (vivienda incremental), como un inicio para su grupo familiar. Las tasas de natalidad son mayores que el promedio nacional y, como contribución, dice Mangin, han resuelto el problema habitacional en contextos donde los gobiernos son prácticamente inactivos. A la vez, de esta manera han ocupado tierra inutilizada en la ciudad para uso residencial y han realizado la provisión de servicios. Por otro lado, la población de los asentamientos contribuyen a la economía de las ciudades, proveyendo fuerza de trabajo y dinamizando a la vez una economía propia. Finalmente, los asentamientos constituyen un fenómeno urbano resultado de decisiones de largo plazo de los residentes urbanos. En esta línea, cabe considerar en relación a las distintas formas de hábitat popular la afirmación de Gago en relación a la economía informal: “no pueden considerarse como marginales casi desde ningún punto de vista pero menos aún en su capacidad de un trato íntimo con la heterogeneidad metropolitana (...) y porque revelan el dilema de las ciudades sobre la

simultánea visibilización e invisibilización de la función productiva de estas economías” (Gago, 2014: 37).

En línea con las distintas conceptualizaciones presentadas aquí, el apartado siguiente sistematiza los distintos esfuerzos por abordar el hábitat popular por parte de las distintas administraciones de gobierno desde el retorno de la democracia en Argentina.

I.2. La gestión de los asentamientos y barrios populares: experiencias y debates

Este apartado reconstruye las estrategias de política habitacional desarrolladas por el estado nacional desde el retorno de la democracia, retomando una sistematización difundida en la bibliografía sobre el tema. Siguiendo a Barreto, se entiende a la política habitacional como:

“la intervención directa de organismos específicos del Estado en el campo de la producción habitacional para facilitar el acceso a soluciones habitacionales consideradas por esas instituciones “dignas” o “adecuadas”, a sectores de la población que, por causa de ingresos insuficientes, no logran resolver sus necesidades de vivienda por medios propios a través del mercado formal, y que en el caso de Argentina (así como de América Latina) satisfacen inadecuadamente sus necesidades habitacionales mediante diferentes estrategias individuales o colectivas” (Barreto, 2018: 404).

Siguiendo al autor, el contenido y los lineamientos que estas políticas asumen bajo cada gestión de gobierno tienen como trasfondo una tensión constante entre dos concepciones sobre la vivienda social: como derecho social (de acceso “desmercantilizado”) o como bien mercantil (de acceso bajo las reglas del mercado).

Existe un cierto consenso académico en identificar al menos tres etapas en la política habitacional destinada a barrios populares en Argentina desde el retorno de la democracia. Anteriormente encontramos el Plan de Erradicación de Villas Miseria implementado por la última dictadura cívico-militar, que no estaba destinado a resolver el problema habitacional de esta población, sino que “fue utilizado para la persecución política, la desorganización de los sectores populares y para traslados compulsivos de villeros desde la capital federal al conurbano bonaerense” (Barreto, 2018: 408). Mientras por otro lado, en el mismo período se

reformuló y reactivó el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) desde una orientación desarrollista, a contrapelo de la orientación general de los gobiernos militares.¹⁴

Tomando como referencia la sistematización propuesta por Motta (2017), la primera etapa corresponde al período entre 1983 y 1989, durante el cual se generaron varios programas que introdujeron una diversificación de las estrategias de acción con respecto al modelo de provisión de vivienda “llave en mano”.¹⁵ En este marco se encuentran los antecedentes de los programas de mejoramiento de vivienda que, no obstante, fueron considerados alternativos o experimentales en esta etapa, y representaron porcentajes bajos de financiamiento en relación a los montos destinados a la provisión de vivienda nueva.

La segunda etapa corresponde a la década de los noventa, en el contexto de auge de las políticas neoliberales y la reforma del Estado. En este marco la política habitacional cambió significativamente a la luz de los lineamientos propuestos por los organismos internacionales de crédito, principalmente el Banco Mundial, que recomendó al Estado adoptar el papel de “facilitador” de la participación del sector privado en la atención de la demanda de los diferentes sectores sociales en lugar del rol de productor de vivienda para trabajadores formales, a través de medidas tendientes al perfeccionamiento del mercado financiero de la vivienda, como la titulación e hipotecas individuales para la constitución de un mercado de títulos negociables (Barreto, 2018). Varios de estos programas promovieron la legalización de la propiedad individual del suelo, siguiendo el supuesto formulado por el economista peruano Hernando De Soto, según el cual el otorgamiento del título de propiedad del suelo representaría para los pobres una oportunidad de capitalización inicial -mediante la obtención de créditos hipotecarios- para salir de esa situación (Barreto, 2018).¹⁶ En el marco de este paradigma se desplegaron políticas menos complejas (no estructurales), más económicas y supuestamente más eficientes, que instauraron el “gerencialismo” como nuevo modelo de gestión y actuaron desde unidades administrativas independientes para impulsar acciones habitacionales no convencionales (Barreto, 2018).

¹⁴ Barreto (2018) toma la creación del Fonavi como punto de partida de la política habitacional en Argentina en tanto el mismo “estructuró desde entonces un financiamiento y una organización institucional permanente para un sistema de provisión habitacional público, que abarcó a todo el territorio del país” (Barreto, 2018: 406).

¹⁵ En este modelo la provisión de vivienda es administrada centralmente desde el Estado con un fin lucrativo, e implica una lógica de desarrollo territorial donde la concreción del emprendimiento habitacional supone, o bien una inversión total sobre un suelo urbanizado previamente, o bien de manera simultánea con la ejecución del emprendimiento. El ciclo productivo finaliza con la entrega llave en mano del producto/vivienda. Así, la vivienda está pensada como una mercancía, por lo que su valor de cambio prevalece por sobre el valor de uso (Zapata, 2017: 19).

¹⁶ Calderón (2009) demostró cómo esta tesis no funcionó para el caso peruano.

El financiamiento se orientó desde la oferta hacia la demanda, la intervención pública se volvió sectorial y se complementó con intervenciones focalizadas en los sectores más vulnerables. Así surgieron los primeros programas de mejoramiento barrial, de infraestructura y vivienda (entre 1989 y 2003). Los programas se delinearón en el marco del Paradigma del desarrollo social, que aportó una concepción multidimensional y heterogénea de la pobreza, fomentando la participación de los destinatarios y la focalización de acciones específicas (Barreto, 2018). En esta etapa se encuentran incipientes procesos participativos de los destinatarios en los programas de mejoramiento, atendiendo a que en esta década los países de la región, particularmente los países del Cono Sur, experimentaron una proliferación y diversificación de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. Así, el primer programa de este tipo fue implementado por el gobierno nacional (Programa Arraigo) y se centró en la provisión de infraestructura urbana, siguiendo un formato similar al de otros países de la región (Chile Barrio de Chile, Vivir Mejor de México y Habitar-Brasil de Brasil, entre otros). A mediados de la década se pusieron en marcha algunas iniciativas por parte de los gobiernos locales, como el programa Rosario-Hábitat en Rosario, entre otros.

La tercera etapa comienza en la primera década del presente siglo, caracterizada por la diversificación, el crecimiento y la articulación de programas de mejoramiento de diferentes características, en línea con las políticas de enfoque desarrollista, distributivo y anticíclico que se propuso el gobierno nacional para reactivar la economía luego de la crisis social y económica de 2001-2002 (Motta, 2017; Barreto, 2018). El lanzamiento en 2003 de la Política Federal de Vivienda (en adelante PFV) -que se implementó en sucesivas etapas hasta entrado 2013- supuso la restitución de la cuestión de la vivienda en la agenda pública y reposicionó al Estado como actor clave en el sector. En el contexto de la crisis económica la PFV constituyó, además de una respuesta al déficit habitacional, un motor de desarrollo de estrategias de intervención extrasectoriales, así como una palanca de la reactivación económica y la generación de empleo (Di Virgilio y Rodríguez, 2018; Barreto, 2018).¹⁷ Entre otras medidas, se realizó un aporte adicional de fondos del Tesoro Nacional que fueron transferidos a los gobiernos provinciales en forma de subsidios no reintegrables para financiar nuevos programas y para reactivar el Fonavi, se dio continuidad a los programas financiados por los organismos internacionales de créditos iniciados en el periodo anterior, y se intentó

¹⁷ Cabe destacar que el periodo 2004-2007 fue el de mayor producción habitacional pública de la historia argentina (Barreto, 2018). La construcción de vivienda desde el Estado, junto con la reactivación de la obra pública, están siendo ahora mismo una estrategia para salir de la crisis post negociación de la deuda y para sortear las consecuencias de la pandemia.

estimular la participación del capital privado en el financiamiento de los sectores con capacidad de ahorro a través de créditos hipotecarios (Barreto, 2018).

El andamiaje institucional de los programas habitacionales quedó concentrado en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, creado por Decreto N°1283 en 2003, para centralizar la planificación, ejecución y control de toda la obra pública. Así, todos los programas habitacionales, antes dispersos en distintas reparticiones del Estado, fueron centralizados bajo la órbita de la Secretaría de Obras Públicas –Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda– y los fondos de los nuevos programas federales se asignaron a las jurisdicciones por proyectos aprobados, a través de convenios.

En cuanto a los barrios populares, desde el año 2003 se implementaron los Programas Federales de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) y de Mejoramiento de Vivienda (Mejor Vivir), que incorporaron a las organizaciones sociales de desocupados bajo la forma de cooperativas de trabajo. Siguiendo a Barreto, los programas de mejoramiento de barrios populares compartieron el enfoque de la política social de esa gestión, mediante la incorporación de los destinatarios a programas productivos y de empleo. A la vez, estos programas trasladaron la preocupación de la vivienda a la calidad de los asentamientos humanos, sustituyendo el lugar central de la vivienda por las soluciones habitacionales integrales. En esta etapa los programas muestran un enfoque más integral, “con objetivos que buscan atender la pobreza extrema, garantizar la integralidad con otros programas, integrar los asentamientos a la ciudad formal, recalificándolos social y espacialmente, y sanear ambientalmente el barrio” (Motta, 2017: 3).

Una nueva etapa se inauguró a partir de 2015, con la llegada al poder de la coalición Cambiemos (Barreto, 2018). En líneas generales, se detuvieron los proyectos en marcha de la PFV, se modificó su organización administrativa y se impulsaron cambios en el marco normativo. Entre otras herramientas legislativas, se aprobó la Ley 27.328, de Contratos de Participación Público Privada, que amplió las leyes de contratación y de concesiones de obras públicas del Estado y habilitó las asociaciones con el sector privado y otros sectores públicos para el desarrollo de proyectos de infraestructura y vivienda, entre otros. Por otro lado, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N°13/2015, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios fue desmembrado en tres ministerios, el de Energía y Minería, el de Transporte, y lo que quedó del mismo se fusionó con el Ministerio del Interior, que se transformó en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.¹⁸ Esta

¹⁸ Mediante el Decreto 212/2015 se definieron las seis secretarías de este ministerio: una de ellas, la vieja Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, quedó integrada por dos subsecretarías, la SSDUYV (que ya

reorganización de la cartera dejó la política de vivienda bajo la órbita del Ministerio del Interior, lo que implicó un retroceso respecto de la importancia central dada en la gestión anterior, a la vez que reforzó el papel tan criticado que adquirió en la etapa previa como pieza de negociación política entre el gobierno nacional y los provinciales (Barreto, 2018).

En relación a los barrios populares, se dio continuidad al PROMEBA, que en 2015 comenzó su cuarta etapa (PROMEBA IV) con objeto de atender a 31000 hogares en el período 2015-2020, con un financiamiento del BID por US\$ 200 millones y del Estado nacional US\$ 22 millones. Los tres componentes principales fueron la legalización de la tenencia de la tierra, la provisión de infraestructura para saneamiento ambiental y equipamiento social, y el desarrollo comunitario.

También se creó el Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda, financiado por el Banco Mundial (US\$ 200 millones) con contraparte del Tesoro Nacional (US\$ 6 millones), con el objetivo de incrementar el acceso a la infraestructura y los servicios básicos en algunos asentamientos urbanos precarios seleccionados, e incrementar el acceso a la vivienda para los hogares de ingresos bajos y medios. Los dos componentes principales del Programa son: a) el denominado Subsidio a la Vivienda, que supone el financiamiento del acceso a la vivienda de 3000 hogares de ingresos medios y bajos mediante créditos hipotecarios con subsidios al capital en el marco del subprograma Pro.Cre.Ar Solución Casa Propia; y b) el de Mejoramiento Integral del Hábitat, destinado a financiar procesos de mejoramiento integral de 19.000 hogares (infraestructura y servicios básicos, espacio público y equipamiento comunitario, fortalecimiento del desarrollo humano, y reducción del déficit de títulos de propiedad y de la seguridad de tenencia de la tierra), en asentamientos y barrios populares de cinco aglomerados del país.

En línea con el discurso de la lucha contra la corrupción de la gestión de Cambiemos, se llevó a la mínima expresión la implementación de programas en los que participaban las numerosas empresas constructoras contratistas del Estado del periodo anterior, que fueron piezas clave de la obra pública como motor de dinamización de las economías provinciales (Barreto, 2018). Asimismo, se amplió la participación del capital financiero e inmobiliario en la política habitacional de la mayor parte de los estratos sociales, abandonando el alto grado de subsidio sin recuperación que tenía la producción de la vivienda social para sectores de ingresos bajos y medios en la etapa anterior, generalizando el sistema de crédito hipotecario individual en todos los niveles sociales. De este modo se introdujeron mecanismos existía) y la nueva Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano (SHYDH), más las dos Unidades de Coordinación Nacional de los programas financiados por el BID y el BM (Decisión Administrativa 797/2016).

mercantiles en la vivienda social modificando la concepción de derecho social que había primado en la etapa precedente.

Cabe destacar que, en esta etapa también se aprobó la Ley N°27.453, que creó el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana.¹⁹ Esta legislación, motorizada por las organizaciones sociales principalmente nucleadas en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y presentada por diputados del oficialismo, reconoce el derecho a la tierra de las 930.000 familias que viven en los barrios populares incluidos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), declara la utilidad pública y sujeta a expropiación la totalidad de los inmuebles en los que se asientan los barrios populares y suspende los desalojos de toda índole, judiciales y administrativos, por el plazo de 4 años. No obstante, aún cuando el consenso de todas las fuerzas políticas en que la política pública sea la integración socio urbana de los asentamientos populares constituye un avance significativo, varios aspectos de esta legislación han sido advertidos como potenciales riesgos en el momento de la implementación, como son el presupuesto, la participación de los receptores en estos procesos -en tanto la ley no establece la obligatoriedad de mecanismos de participación, la obligatoriedad de provisión de servicios básicos, la expropiación como instrumento de captación de suelo, entre otros (Cravino, 2018).

La creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación (Decreto N°7/2019) en el marco de la actual gestión de gobierno, el relanzamiento del Pro.Cre.Ar y la creación del Programa Federal Argentina Construye aparecen como señales del rol que la política de vivienda tendría en la reactivación económica.²⁰

1.2. a. La participación comunitaria en los procesos de mejoramiento del hábitat

Hacia fines de los años '80 y durante la década de los '90, América Latina, y en particular los países del Cono Sur, experimentaron una proliferación y diversificación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. La participación de la ciudadanía en el diseño

¹⁹ Ver “A 7 meses de su sanción la Ley Nacional de Barrios Populares continúa sin reglamentación” (Observatorio del Derecho a la Ciudad, 28/05/2020). URL: <https://observatoriociudad.org/2019-06-a-7-meses-de-su-sancion-la-ley-nacional-de-barrios-populares-continua-sin-reglamentacion/>. Consultado el 04/06/2020. La Ley fue reglamentada mediante el Decreto 819/2019, publicado en diciembre de ese año.

²⁰ “La Ministra Bielsa brindó detalles del Programa Federal Argentina Construye”. URL: https://www.diputados.gov.ar/prensa/noticias/noticias-podio/noticias_1315.html. Consultado el 15/08/2020.

de las políticas públicas en la región tuvo como telón de fondo el escenario de reconstrucción democrática, los procesos de globalización y la instauración del modelo económico neoliberal (Rofman, 2013). Asimismo, la introducción de mecanismos de participación ciudadana formó parte de las exigencias planteadas desde los organismos multilaterales de crédito (principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), con el propósito de aumentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de los programas y proyectos financiadas por estas instituciones.

En el caso argentino, la reformulación de las interacciones entre el Estado y la sociedad civil estuvieron impregnadas por el clima de deslegitimación de la institucionalidad política de la época, que escaló al máximo durante la crisis de 2001. En relación a esta cuestión, Ziccardi destaca que la participación de la ciudadanía otorga legitimidad a las decisiones de gobierno, promueve una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y gestión públicas (Ziccardi, 2004). Así, varios programas participativos se diseñaron en función de poblaciones o temáticas específicas, entre ellas, la vivienda (Motta, 2017). La promoción de políticas participativas, que comenzó a permear el discurso de los programas sociales durante los años '90, fue promovida principalmente “desde arriba”. En esta línea, Clemente sostiene que “la noción de ciudadanía en documentos y justificaciones de políticas y programas sociales de los '90 (aún vigentes) aparece más vinculada a la democracia y al ejercicio jurídico de los derechos y obligaciones que al ejercicio efectivo de los derechos sociales” (Clemente, 2017: 194).

El concepto de participación es polisémico y ha sido ampliamente problematizado desde distintas perspectivas. Clemente (2017) propone dos aproximaciones al estudio de la participación en políticas sociales, propiciada desde el Estado -aquello que la autora denomina “participación regulada”. Por un lado, se puede analizar el tratamiento que estos programas le dan a la participación como estrategia, o bien, como se propone en este análisis, tomar la perspectiva de los actores sociales, sus intereses y el diálogo que se establece en ese campo particular que se conforma cuando es el Estado propone, a través de políticas específicas, la participación como método de intervención: “De ahí que las categorías en juego que hacen al método participativo y su estudio comprendan a la relación entre las motivaciones, las necesidades socialmente problematizadas y los intereses de las partes como ejes vertebradores de la participación social” (Clemente, 2017: 196).

Retomando los aportes del arquitecto Víctor Pelli (2007), la planificación urbana participativa en programas de vivienda y hábitat popular se fundamenta en una asociación de

actores que se caracteriza por ser: a) *no típica*, dado que no se encuentra entre los modos y esquemas de interrelación habituales y consensuados en la cultura predominante; b) *no espontánea*, en tanto es generada por la decisión del actor con mayor poder; c) *asimétrica*, debido a que se plantean marcadas diferencias en cuanto a la disponibilidad de recursos, poder y posibilidades de gestión, así como aparecen diferentes códigos de comunicación y negociación entre los participantes de la asociación; d) y *redistribuidora*, de recursos y de poder de gestión. En la misma línea, Motta (2017) recupera que la planificación de la participación supone considerar fundamentalmente cinco aspectos: en primer lugar, la presencia del Estado, no como un actor único, pero sí central en el entramado de intereses; luego, la presencia de una diversidad de actores en función del problema que pretende resolver; en tercer lugar, la identificación de momentos clave de los procesos que constituyen oportunidades para la participación; la direccionalidad o sentido en torno al cual se propone generar un cambio en relación al problema sobre el cual se interviene; y finalmente la definición conjunta y voluntaria, así como la explicitación de las reglas de juego en torno a las cuales los actores se ponen en relación con una determinada “cuestión”.

A la vez, cada actor que forma parte de la “asociación participativa” muestra distintos niveles de involucramiento, en función del tipo de lógica de funcionamiento que lo moviliza (Pelli, 2007). En este sentido, se pueden establecer distintos niveles de responsabilidad de los actores en el proceso participativo: a) mínima, con responsabilidad de agentes externos sin consulta a pobladores (participación pasiva); b) media, con responsabilidad de agentes externos con consulta a pobladores (participación por consulta) y responsabilidad exclusiva de pobladores (auto-movilización); y c) máxima, con responsabilidad compartida entre agentes externos y pobladores (cogestión concertada).

Cada una de estas dimensiones se traduce en distintos niveles o grados de participación en los modelos de gestión del hábitat popular, ordenados según la incidencia en el resultado final del proceso en clave de “grados de participación”. Así, por un lado encontramos los modelos que excluyen la participación: desde aquellos que asumen que el Estado debe dar la solución y los beneficiarios se limitan a recibir, acatar y cumplir con lo establecido por éste (Gestión Autoritaria); hasta aquellos en que el Estado no se involucra y el beneficiario se hace cargo de la intervención (Autogestión Autónoma). Por otro lado, los modelos que incorporan la participación de los destinatarios, sea por participación indirecta como en el caso de la Gestión Participativa Institucional (donde el Estado se hace cargo y los destinatarios aceptan o rechazan, y hasta pueden proponer cambios en la intervención), o por

participación directa como en el caso de la Gestión Participativa Directa -en estos casos el Estado se hace cargo y los destinatarios tienen injerencia en el procedimiento y en el producto de la intervención- o de la Gestión Asistida o Cogestión (donde los destinatarios se hacen cargo de la intervención y el Estado aporta asistencia).

Tal como plantea Motta (2017), desde la perspectiva de la producción social del hábitat, la participación se fundamenta en por lo menos tres motivos: éticos o axiológicos (derecho de los destinatarios a opinar), epistemológicos (implica amplio y profundo conocimiento) y pragmáticos o de eficacia (motivación y compromiso). Así, el enfoque participativo se entiende como un “encuentro de saberes” entre los equipos técnicos que aportan saberes especializados para la reconfiguración del espacio urbano y la vivienda, y, por el otro, los destinatarios de los programas, que brindan información sobre sus necesidades, expectativas y posibilidades (Marzioni, 2012).

La participación constituye una herramienta de construcción y conquista de ciudadanía (en términos de conciencia cívica). Sin embargo, es preciso advertir que el desarrollo de mecanismos de participación social desde el Estado no necesariamente estimula la organización social, sino que puede promover la desarticulación del tejido social y/o profundizar las asimetrías en la representación, lo que implica un debilitamiento de la sociedad civil (Zapata, 2017). En este sentido, Di Virgilio et. al. (2012) identifican al Estado y su intervención como uno de los principales factores de estructuración del territorio en las urbanizaciones populares y destacan como ejes problemáticos en los procesos de regularización de villas y asentamientos en la Región Metropolitana de Buenos Aires: a) la gestión de las obras y su impacto territorial; b) las diferentes temporalidades en los procesos de ocupación; c) la evolución de los lotes en el marco de procesos de cesión y mercado; y d) la falta de adecuación entre la normativa urbana existente y los procesos de producción del hábitat. Así, los procesos participativos implican “impulsar procesos de desburocratización de determinadas estructuras institucionales estatales, al transferir capacidades a los sujetos ejecutores y, en particular, al apuntar a su participación en definiciones de políticas que dejan de constituir un dominio exclusivo de las burocracias” (Rodríguez, et al, 2007: 30).

A los fines de este análisis, interesa entender a la participación promovida desde el Estado como un proceso situado, que ocurre en un contexto determinado y bajo ciertas condiciones que pueden facilitar (o no) el involucramiento de los actores convocados a participar de los dispositivos que se despliegan en el marco de los programas, a la vez que

implica una relación asimétrica a partir del desigual acceso de las partes involucradas a la información y los recursos.

I.3. Asentamientos y barrios populares en la Ciudad de Buenos Aires

Los primeros registros sobre conformación de villas en la ciudad de Buenos Aires datan de los años posteriores a la crisis mundial de 1929 y se vinculan a la inmigración europea y al desarrollo del incipiente proceso de sustitución de importaciones. En los años 20, changarines, vendedores ambulantes y obreros no calificados ocuparon una manzana de lo que sería la villa de Bajo Belgrano. En el año 1931 el Estado dio albergue a un contingente de polacos en galpones aledaños al Puerto Nuevo (Blaustein, 2006). Así, el primer nucleamiento, próximo a Retiro se denominó “Villa Desocupación”. Este proceso se aceleró en la década de 1940 de la mano de la industrialización y las actividades portuarias y ferroviarias, por lo que los pioneros de la villa de Retiro fueron conocidos como el “Barrio Inmigrantes”. Por la misma zona, en las márgenes de las vías del Ferrocarril Belgrano se instaló lo que sería la Villa Saldías y en lo que se conocía como el Bañado de Flores comenzaron a instalarse viviendas precarias en torno a un barrio de emergencia de origen oficial, el barrio Lacarra.

En 1956, la Comisión Nacional de la Vivienda, de reciente creación, reportó un censo que daba cuenta de la existencia de 21 villas en la capital, habitadas por unas 33.920 personas (Blaustein, 2006). Desde entonces -año del primer Plan de Erradicación- y hasta la restauración democrática de 1983, la política de la ciudad estuvo orientada a la erradicación del “problema de las villas”, a la par de la construcción de barrios de vivienda social financiados por el Banco Hipotecario Nacional (Blaustein, 2006). En este contexto surgió en 1958 la primera Federación de Barrios y Villas de Emergencia, que articuló las comisiones vecinales de varias villas porteñas y tuvo una capacidad de incidencia y articulación con el Estado bastante variable. Se estima que al comienzo de la dictadura de 1976 había unos 225.000 habitantes de villas, Núcleos Habitacionales Transitorios y barrios populares construidos por el Estado en la ciudad. Para fines de 1980 esa población se estimaba en unas 25.000 personas (Blaustein, 2006).

Con la restauración democrática, se dio un proceso de repoblamiento de las villas de la ciudad y el enfoque se orientó a la radicación de las mismas en sus barrios de inserción, a partir de la Ordenanza 39.753 de 1984, que establece el derecho de la población villera a permanecer en su territorio. En la década de 1990 se desarrollaron las políticas de urbanización o reurbanización a partir de la sanción de la Ordenanza 44.873/91, la cual incorpora mediante la denominación U31 a las villas en la zonificación del Plan Urbano, y se puso en marcha el diseño de diversos programas de urbanización (durante las últimas décadas hasta la actualidad). En esta línea se sancionaron normativas específicas y se diseñaron diversos programas que, siguiendo a Di Virgilio (2012), se pueden sistematizar en cuatro programas. El primero de ellos es el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, puesto en marcha en 1984, que proponía la integración de las villas a la ciudad mediante mejoras físicas y la compatibilización de los espacios villeros a las normas de edificación y planificación urbana vigentes. Esto implicaba un alto nivel de complejidad e inversión, lo que limitó el desarrollo de los procesos en la práctica. En el marco de esta operatoria se desarrollaron acciones puntuales en una experiencia piloto desarrollada en la Villa 6-Cildañez.

El segundo es el Programa de Radicación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios de 1991, originado a partir de una batería de normativas que incluye los Decretos Nacionales 1.001/90 y 1.737/90, que habilitaron la transferencia de tierras e inmuebles fiscales a sus ocupantes; la Ley Nacional 23.967/91, que creó el Programa Arraigo y cedió tierras fiscales nacionales a provincias y municipios para agilizar la regularización; y la Ordenanza Municipal 44.873/91, que creó el distrito de zonificación U31, flexibilizando la normativa vigente pero respetando ciertos estándares de habitabilidad. Estas normativas y el Programa de Radicación fueron creados en el marco de un proceso participativo, en el que confluyeron organismos estatales, Comisiones Vecinales de los barrios y, en particular, el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados.

Luego, el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT) creado a partir del Decreto 206 en 2001, con el argumento de dar mandato a la Ley 148/1998 y al artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.²¹ Este programa, que se presentaba como una ampliación de la participación

²¹ El artículo 31 de la Constitución de la Ciudad establece que: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos; 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la

de la población en los procesos, en la práctica careció de instancias de participación real y tuvo un alcance limitado. Sus intervenciones se limitaron a la construcción de algunas viviendas a través de procesos de autoconstrucción y de falsas cooperativas, sin tendido de infraestructura urbana y de servicios (Bermúdez, et. al., 2014).

Por esos años, mediante la Ley 1.251 de 2003 la antigua Comisión Municipal de la Vivienda fue reemplazada por el IVC, que se constituyó en el organismo de aplicación de la política habitacional, con autarquía administrativa y financiera. Entre sus objetivos se destacan el contribuir al acceso a la vivienda digna a todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a la misma en el sector privado, priorizando lo enmarcado en el inciso 1 del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad; reducir, a través de políticas activas, el déficit habitacional, de infraestructura, de servicios y de equipamiento colectivo; promover el ejercicio efectivo del derecho al hábitat y a la vivienda, favoreciendo la participación ciudadana; promocionar la demanda y estimular la oferta de vivienda; garantizar la regularización dominial de los inmuebles a favor de los destinatarios de las diferentes operatorias; y crear y gestionar un banco de inmuebles de la ciudad.

Estos lineamientos marcaron el espíritu con que fue creado el organismo. Sin embargo, la primera gestión del PRO al frente del Gobierno de la Ciudad, iniciada en diciembre de 2007, dispuso una re jerarquización de los organismos estatales involucrados en la política habitacional, que implicó un vaciamiento presupuestario y administrativo del IVC, así como la dispersión de las funciones vinculadas a la política habitacional de la Ciudad, que a partir del año 2008 quedó repartida en diversas dependencias de tres ministerios: Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Desarrollo Económico. El primero atendía las situaciones de emergencia habitacional mediante una diversidad de subsidios; el segundo estaba a cargo del diseño e implementación de las políticas de planeamiento urbano y de la ejecución de obras públicas en la ciudad; mientras que el Ministerio de Desarrollo Económico concentraba diferentes áreas de gobierno relacionadas con la producción de vivienda social, y tenía bajo su órbita los organismos estatales encargados de ejecutar procesos de urbanización de villas y asentamientos de la ciudad: el IVC, la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) –creada específicamente para la urbanización de Villa 31 y 31 Bis- y la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS).

regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva; 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.” Recuperado de: https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c

Así, la primera gestión del PRO al frente del Gobierno de la Ciudad se caracterizó por un predominio del desguazamiento de los organismos públicos, la fragmentación institucional y la carencia de un enfoque integral en el abordaje de las problemáticas vinculadas al hábitat popular (Arqueros Mejica et. al., 2017). La dispersión de los programas en organismos de diversas jerarquías y niveles de autonomía resultó en la “superposición de funciones y atribuciones a nivel institucional y territorial, que derivó en ineficiencias, incoherencias e informalidades en la acción pública” (Arqueros Mejica et. al., 2017: 22).

En este marco institucional, mediante el “Convenio Marco de Cooperación y Asistencia entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el IVC y la Corporación Buenos Aires Sur SE.” firmado en febrero de 2008, se delineó el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat). El eje central de la intervención era la regularización dominial de terrenos, guiado por el supuesto de que aquella redundaría -per se- en una mejora del hábitat, desestimando todo tipo de intervención orientada al mejoramiento integral del hábitat -como la provisión de infraestructura de servicios-, y desarrollando acciones puntuales de escaso alcance. A la vez, el programa reflejó el criterio de priorizar la atención de situaciones de emergencia, consecuencia de las condiciones estructurales del hábitat que permeó las políticas de villas de esa época (Arqueros Mejica, 2016). En este paradigma -denominado de “regularización sin reurbanización”- caracterizado por una fuerte dirección estatal y desconfianza por parte de los habitantes, las intervenciones de la UGIS y la SECHI, de carácter parcial y poco alcance a nivel territorial, fueron las preponderantes. Cabe destacar que dadas las limitaciones del Programa PROSUR Hábitat, ninguna de las villas alcanzadas por dicho programa puede considerarse “urbanizada”, debiendo ser objeto de nuevas intervenciones para lograr una transformación integral real (Bermúdez, et. al., 2017).

Siguiendo a Cravino (2014), el GCBA desplegó dos líneas de intervención diversas aunque complementarias. Por un lado, una serie de intervenciones en espacios públicos o comunitarios, de mejoramiento de servicios, remodelación de fachadas y abordaje de emergencias, llevadas a cabo desde 2009 por la UGIS y desde 2012 también por la SECHI a través de los “portales de inclusión”, abocados al desarrollo de espacios públicos orientados a actividades deportivas y de microemprendimientos. Por otro lado, intervenciones acotadas en asentamientos de escala pequeña -como las villas 19-Barrio INTA, 17-Pirelli y 6-Cildañez- que incluyen la apertura de calles, la construcción de algunas viviendas y la regularización dominial del suelo, que se realizó en el marco de la ley de propiedad horizontal aún en

espacios mínimos donde conviven varias familias, sin seguir con los criterios de la Ley 148/2000, que regula la reurbanización de villas y asentamientos. Asimismo, se realizaron algunas intervenciones como respuesta a sentencias judiciales, como en el caso de “Villa Cartón” y de la relocalización de villas ubicadas dentro del denominado “Camino de Sirga” del Riachuelo, en el marco de la denominada “Causa Mendoza” y de la participación del GCBA en la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

En líneas generales la política habitacional del GCBA entre 2007 y 2015 se caracterizó por un modelo de “regularización sin reurbanización” (Arqueros Mejica et. al., 2017). Siguiendo a Arqueros Mejica et. al. (2017) como balance general de las principales intervenciones durante este período, cabe destacar que no se registraron intervenciones tendientes a resolver la situación de la población inquilina en villas. En segundo lugar, no se contempló la rehabilitación de viviendas deficitarias ni se logró resolver de manera estructural la provisión de infraestructura (agua, cloacas y desagües pluviales), eléctrica, ni de gas. Por otro lado, no se resolvieron las situaciones de hacinamiento, siendo éste uno de los principales déficits de habitabilidad en villas y asentamientos. En efecto, tal como se abordó, la regularización a través de la figura de propiedad horizontal -particularmente de la figura de condominios- contribuyó a reproducir condiciones de hacinamiento, además de generar conflicto entre vecinos.

Cabe mencionar que la operatoria de regularización dominial, además de no estar ligada a la de regularización urbana, promueve situaciones de inseguridad en la tenencia cuando los montos y formas de pago no se relacionan con la situación particular de cada familia, sobre todo si se contempla el desalojo en caso de falta de pago. Finalmente, “la ausencia de instancias de participación real de los habitantes de los barrios en todas las etapas limitó el conjunto del proceso tanto en sus formas y procedimientos como en sus resultados” (Arqueros Mejica et. al., 2017: 40).

El capítulo siguiente pone foco en la gestión de gobierno iniciada en 2015 en la Ciudad, puntualmente en lo que refiere a la gestión del hábitat popular y la reorganización de las burocracias encargadas de llevar adelante estas políticas.

II.1. La política de vivienda de la CABA en la gestión actual

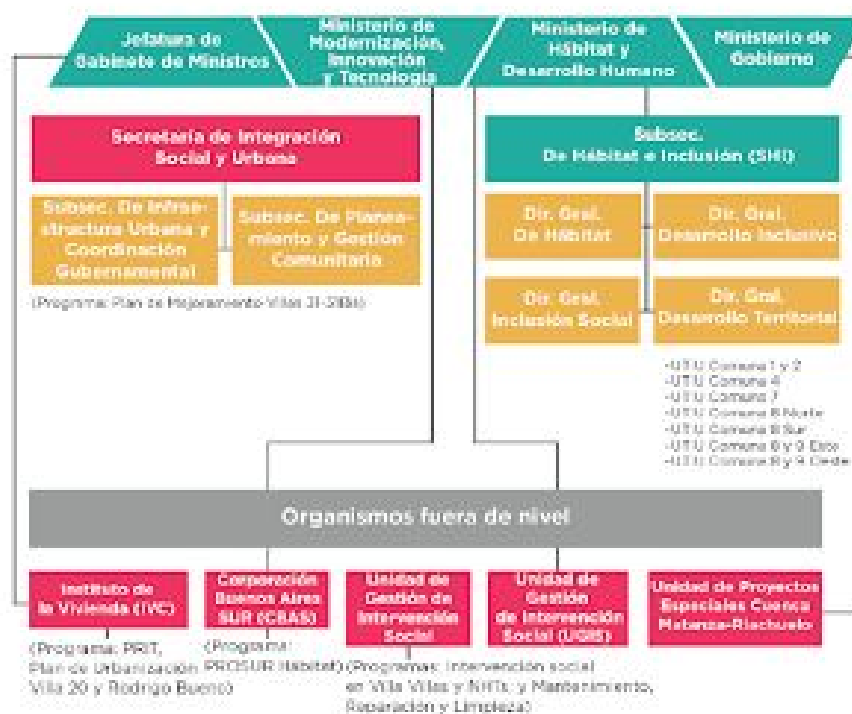
La gestión de gobierno iniciada en 2015 -a cargo del mismo partido que gestiona la Ciudad desde 2007-²², comenzó a delinear una estructura institucional que tiene por eje programático la “integración urbana y social” de algunas villas de la ciudad.²³ A partir de este nuevo entramado institucional, los ministerios involucrados en el abordaje del déficit habitacional de la ciudad fueron la Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministerios de Modernización, Innovación y Tecnología; de Desarrollo Urbano y Transporte; Ministerio de Gobierno; y Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. En este nuevo andamiaje el IVC recuperó progresivamente el rol central en los procesos de reurbanización de las villas -lo cual se vio reflejado en términos presupuestarios-, y en agosto de 2016, tras el cambio de presidente, el organismo pasó del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte a la Jefatura de Gabinete.²⁴ También en 2015, bajo la órbita de Jefatura de Gabinete se creó la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISyU), con injerencia exclusiva en la Villa 31-31 bis.

²² En diciembre de 2015 Mauricio Macri asumió la Presidencia de la Nación y Horacio Rodríguez Larreta la Jefatura de Gobierno de la Ciudad.

²³ En diciembre de 2015, el nuevo gobierno local sancionó una Ley de Ministerios de la Ciudad (Ley N° 5460/15 y Decreto reglamentario N° 363/15) que modificó la orgánica institucional abocada a la resolución del déficit habitacional (Arqueros Mejica et. al., 2017). Esta estructura volvió a modificarse a finales de 2019 con el inicio de la nueva gestión y el traspaso del IVC y la SISyU a la órbita del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, a cargo de María Migliore. Esta última reestructuración queda por fuera del período de estudio.

²⁴ En julio de 2016 Juan Ignacio Maquieyra reemplazó a Pablo Roviralta al frente del IVC.

Imagen 1. Organigrama institucional orientado a villas. GCBA (2016)



Fuente: Arqueros Mejica et. al., 2017.

De todas maneras, como se verá más adelante, la recentralización de la política habitacional en el período en estudio no se tradujo en una perspectiva integral para avanzar de manera articulada en los procesos de urbanización sino que prevaleció la fragmentación y dispersión en el abordaje por parte del GCBA y sus distintas agencias (Arqueros Mejica et. al., 2017).

Asimismo, la orientación de la política habitacional mantuvo un perfil en términos de desarrollo económico en detrimento de los avances en clave de desarrollo social, a la vez que en las fuentes de financiamiento de los proyectos de reurbanización se advierte la descapitalización de la ciudad a través del desarrollo de negocios inmobiliarios con sus tierras públicas, lo que constituye “un avance más del proceso de mercantilización de la que es objeto la Ciudad de Buenos Aires en los últimos años” (Arqueros Mejica et. al., 2017: 69). En la mayoría de los proyectos de reurbanización los recursos financieros provienen de orígenes privados, de endeudamiento internacional o de la venta de terrenos y/o inmuebles del patrimonio público del GCBA.

En síntesis, a la luz del caso de estudio de este trabajo interesa resaltar que los proyectos de reurbanización e integración sociourbana anunciados desde 2016 fueron puestos en marcha por una coalición política que administra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde diciembre 2007. Por este motivo, y por los antecedentes expuestos en el capítulo

anterior, fueron interpretados -no sin cierta desconfianza- por muchos de los actores involucrados en los procesos (organismos, organizaciones, vecinos y vecinas) como un cambio de enfoque en las políticas de hábitat a partir de la nueva gestión del PRO iniciada en 2015, principalmente en lo que refiere al proceso de recentralización de funciones y presupuesto en el IVC y la SISyU. En la actualidad el IVC está abocado a los procesos de reurbanización de Villa 20, Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Lamadrid, y continúa con el trabajo iniciado gestiones anteriores en la Villa 21-24 en el marco de la ex Unidad de Proyectos Especiales (UPE)-ACUMAR. De esta manera, el paradigma pasó de la atención de emergencias y la regularización dominial sin intervención en el hábitat, a poner en marcha procesos de reurbanización integral en algunos barrios de la Ciudad.

II. 2. Abordaje metodológico

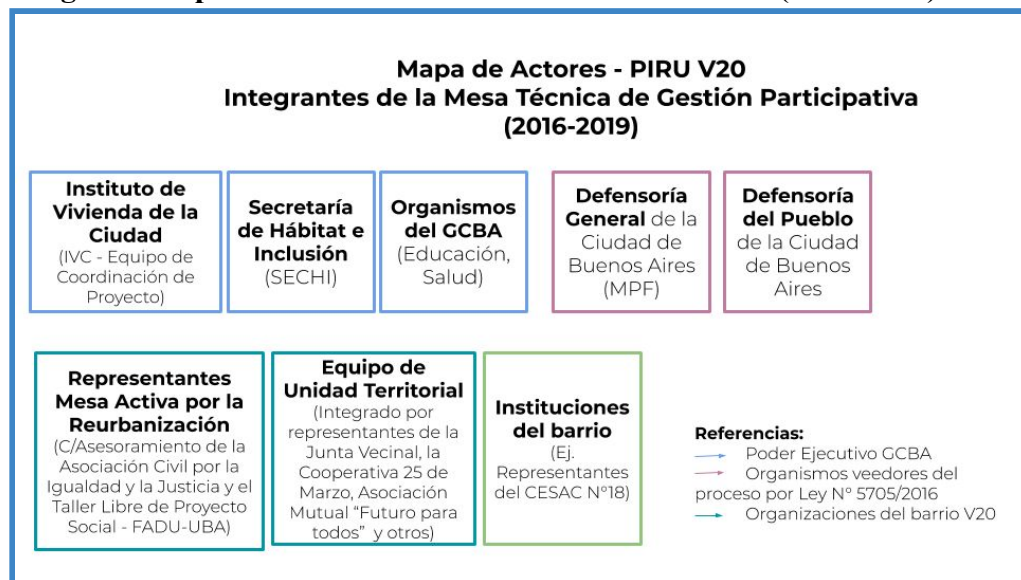
El presente trabajo analiza el Proyecto de Reurbanización e Integración Sociourbana del barrio Villa 20, situado en la Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A los fines de este análisis, se realizó una reconstrucción del proceso mediante una estrategia metodológica cualitativa, a partir de un estudio de caso instrumental (Cortázar y Barzelay, 2004). En este sentido, la selección de este programa no se fundamenta en la singularidad o excepcionalidad de la experiencia en sí misma, sino que tiene sentido en tanto nos permite inscribir la discusión en un campo más amplio, como son las políticas habitacionales destinadas a los barrios populares en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina (Cortázar y Barzelay, 2004). Así, el caso de Villa 20 interesa particularmente en tanto experiencia novedosa en el marco de la gestión del hábitat popular por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, tanto respecto de experiencias previas de la gestión local como al interior de las distintas agencias de una misma gestión de gobierno, a partir de su diseño como proceso participativo y con fuerte incidencia de las organizaciones barriales en las definiciones de política pública.

La estrategia de recolección de información se basó en la triangulación de técnicas y fuentes de información. La principal técnica de recolección de información fue la entrevista en profundidad. El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de agosto de 2019 y

febrero de 2020, a través de once entrevistas semiestructuradas a informantes clave, integrantes y referentes de la mesa técnica que se creó en el marco del Proceso de Reurbanización e Integración Sociourbana del barrio y funcionarios/as del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires a cargo de la coordinación del programa. La inserción en el programa fue facilitada por funcionarios/as y trabajadores/as del Instituto de Vivienda de la Ciudad, en el cual me desempeñé como integrante del equipo de trabajo territorial en otro barrio de la Ciudad de Buenos Aires. La selección de la entrevista como principal técnica de recolección de información tuvo que con el objetivo de captar cómo los actores involucrados en el proceso de gestión social interpretaron el problema a enfrentar, sus propósitos y sus acciones, más que con un esfuerzo por dilucidar los intereses que habrían guiado su acción (Cortázar y Barcelay, 2004). Las personas entrevistadas fueron reclutadas mediante la técnica de bola de nieve a partir de contactos facilitados inicialmente por funcionarios y trabajadores del IVC, y la extensión estuvo determinada por el criterio de saturación teórica, buscando asimismo una cierta representatividad y multiplicidad de voces de actores vinculados al proceso (Ragin, 2007), a partir de un mapa de actores confeccionado previamente (Imagen 2). El objetivo de recuperar esta multiplicidad de voces apunta a captar la variabilidad propia de la interacción entre los actores involucrados en la implementación de los procesos (Cortázar y Barcelay, 2004). La información obtenida en el trabajo de campo fue complementada con fuentes secundarias, que incluyen informes o documentos de gestión, investigaciones académicas sobre la temática, artículos periodísticos, información estadística producida por fuentes oficiales, entre otras; así como con observación del proceso.

El marco metodológico de este estudio toma como referencia el método narrativo sistematizado por Cortázar y Barzelay (2004) para el estudio de buenas prácticas en gerencia social. Los autores emplean el concepto de “prácticas de gerencia social” para denominar los “métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, y de las cuales se esperan determinados resultados valiosos” (Cortázar y Barzelay, 2004: 9). De esta manera, se busca explicar la trayectoria del programa y las prácticas de gerencia social desplegadas en el marco del mismo “con la finalidad de extraer lecciones relativas a la mejor manera de lograr que constituyan una respuesta efectiva a los problemas prácticos que enfrentan los gerentes sociales en su labor cotidiana” (Cortázar y Barzelay, 2004: 14).

Imagen 2. Mapa de actores Mesa Técnica PIRU Villa 20 (2016-2019)²⁵



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo a Cortázar y Barzelay, las prácticas gerenciales son entendidas en este trabajo como procesos, es decir, como “una secuencia de acciones que se desarrollan en el tiempo y en un contexto dado” (Cortázar y Barzelay, 2004: 9). Por este motivo, son estudiadas de manera holística, en tanto configuración de eventos en interacción con el contexto dinámico en el que tienen lugar, considerando sus múltiples dimensiones y características. En este sentido, el presente trabajo se vale del método narrativo para reconstruir el proceso de reurbanización de Villa 20, buscando generar un relato de esta experiencia estableciendo conexiones significativas entre eventos singulares que tienen lugar en este proceso. Así, las dimensiones de análisis se pensaron en función de los elementos constitutivos del programa -la secuencia de acciones que se desarrollaron en un tiempo y contexto dados-, y se organizan en el capítulo 4 en forma de un relato que presenta los principales “eventos” en el marco del mismo, entendidos como “acontecimientos o acciones singulares que contribuyen a dar forma a un aspecto o parte de la experiencia total bajo estudio” (Cortázar y Barzelay, 2004: 22) y se estructura de la siguiente manera: diagnóstico del problema -cómo se delineó al interior del GCBA la propuesta de cambiar el enfoque de gestión de los barrios populares de la Ciudad bajo la órbita del IVC-; la planificación del programa; la conformación de las mesas participativas en el marco del proceso y cómo se puso marcha la implementación. Finalmente se analizan algunos elementos que permiten delinear resultados de la primera etapa del programa.

²⁵ Durante el 2020, un sector de la Mesa Activa por la Reurbanización conformó la organización Unidad Vecinal, que integra asimismo la Mesa Técnica de Gestión Participativa.

El recorte temporal de este estudio abarca el proceso de conformación de la Mesa de Gestión Participativa de Villa 20 en el marco de la discusión de la Ley de Reurbanización e Integración Sociourbana del barrio en 2016 hasta el año 2019, a fin de trazar la evolución de este espacio y su incidencia en el proceso de reurbanización en curso.

II.3. Villa 20: caracterización del barrio en su entorno y conflictos urbanos

La Villa 20 se ubica en el sur de la Ciudad de Buenos Aires, en el barrio de Villa Lugano, que integra la Comuna 8. Sus 48 hectáreas de extensión están delimitadas por la Avenida Escalada, Avenida General Fernández de la Cruz, Avenida Larrazábal y José Batlle y Ordóñez. El último censo, realizado en 2016 por el IVC, relevó en la Villa 20 unas 27.990 personas que componen unas 9.116 familias y habitan 4.581 viviendas,²⁶ siendo la cuarta villa más poblada de la Ciudad, con el 19,2% de la población total de villas (Cosacov et. al., 2011; Bermúdez, et. al., 2014), después de las villas 21-24 en Barracas, 31 y 31 Bis en Retiro, y 1-11-14 en Bajo Flores. De acuerdo al censo de 2016, el barrio se compone por una población en su mayoría joven (un 63 % era menor de 29 años), un 59% de la población mayor de 14 años declaró encontrarse ocupada, en su mayoría (un 33%) en el sector privado, un 25 % por cuenta propia y un 11% en el sector público. En relación a la condición de ocupación de la vivienda, un 24% de las familias relevadas en el barrio son inquilinas. Con respecto a las viviendas un 70% cuentan con planta baja y un piso, un 90% cuenta con acceso a servicios básicos en condiciones deficitarias, y en su mayoría están consolidadas con buenos materiales de construcción.

Los orígenes del barrio se remontan a la década de 1940. Por esos años, la instalación del basurero municipal (conocido como la “Quema”) a principios de 1940 desincentivaba el poblamiento del barrio de Villa Lugano. Hacia fines de esa década, lo que actualmente se conoce como Villa 20, comenzó a formarse en los alrededores de un grupo de viviendas sociales construidas en 1948 por la Fundación Eva Perón sobre la calle Larraya y Strangford

²⁶ Entre otros datos relevantes que surgieron del censo, el 95% de la población relevada accede a la red de agua potable de manera informal, 45% de las viviendas tienen un estado de construcción regular o malo, el 55% de las viviendas tiene acceso desde un pasillo, 13% está conectado formalmente a la red de eléctrica. Informe Final Censo 2016 Villa 20. Instituto de Vivienda de la Ciudad. Recuperado de: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/censo-villa-20>.

(hoy Batlle y Ordóñez) para ubicar familias alojadas en hogares de tránsito (Cosacov et. al., 2011).²⁷ La zona comenzó a densificarse durante la década de 1950, mediante la construcción de conjuntos urbanos de vivienda social y el desarrollo de urbanizaciones precarias. En efecto, el barrio de Villa Lugano concentra actualmente el mayor número de asentamientos precarios de la Ciudad (Cosacov et. al., 2011).

Tal como se mencionó anteriormente, la política pública destinada a villas entre los años 50 y 80 se orientó a la erradicación directa o indirecta, principalmente de las zonas céntricas y de mayor valor del suelo. Así, en la década de 1960, en el marco del Plan Regulador de la Ciudad, se desarrollaron en la zona una serie de emprendimientos de conjuntos habitacionales de vivienda social.²⁸ A partir de la década de 1970, una serie de conjuntos habitacionales construidos por el Estado incorporó al barrio de Villa Lugano gran cantidad de habitantes que no pertenecían a la población original. Así, entre 1967 y 1990 el Estado construyó unos ocho conjuntos habitacionales en el marco de operatorias del FONAVI, que representan unas 13.290 unidades funcionales (Di Virgilio, et. al., 2007).²⁹

Mientras en el conjunto de los barrios del sudoeste de la Ciudad el crecimiento de la población ha sido relativamente lento desde 1980, en Villa Lugano la población creció un 6,4% entre 1991 y 2001, lo que se explica principalmente por la densificación y el aumento de población en villas a través de un dinámico mercado inmobiliario informal de alquileres y compra-venta de viviendas: en el período citado, la población de Villa 20 pasó de 7460 a 16323 habitantes, mientras que la Villa 15 -conocida como “Ciudad Oculta”- incrementó su población de 5167 a 9776 habitantes (Cosacov, N., et al., 2011). Así, a excepción de unas pocas localizaciones, la Comuna 8 -integrada por los barrios Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo- muestra un perfil de población de nivel socioeconómico predominantemente

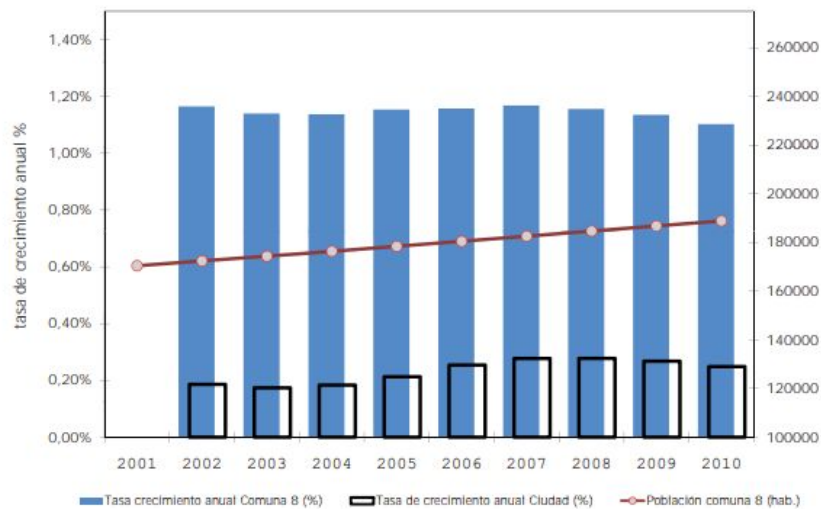
²⁷ Las viviendas eran de madera, con techo de chapa a una sola agua, y no contaban con servicios (Cosacov, et. al. 2011).

²⁸ La cantidad de viviendas sociales existentes en Villa Lugano pone de relieve “la poca importancia que el mercado le asignó a la construcción residencial y la importancia del Estado como protagonista en la conformación territorial” (Cosacov, et. al., 2011: 7) del barrio.

²⁹ Entre los conjuntos mencionados se encuentra el barrio Nágera, construido en 1967 entre las Avenidas Dellepiane, Escalada y las calles Saraza y Mozart. Alberga un total de 1.302 departamentos en 14 torres. El más importante de los conjuntos construidos en esa época es el General Savio I y II (conocido como Lugano I y II), construido en 1976, cuenta con 6.440 viviendas en diez tiras de pabellones de 24 pisos. Próximo a la Av. Gral. Paz se encuentra el barrio Comandante Piedrabuena, construido entre 1979 y 1981 con un total de 2.100 departamentos. En 1984 finalizó la edificación del barrio Cardenal Copello, ubicado al Norte de la Av. Dellepiane, entre Santander y Miralla, con 20 torres y 1.138 viviendas. En 1998 esta urbanización se completó con la construcción del barrio Mascías (o barrio Chilavert), que cuenta con 392 viviendas. En 1989 se terminaron las 1.218 viviendas del conjunto urbano Cardenal Samoré. El último complejo inaugurado en Lugano en 1990 fue el barrio Ramón Carrillo, compuesto por 700 viviendas destinadas a reubicar a los habitantes del inconcluso Albergue Warnes (Ver Di Virgilio, 2007).

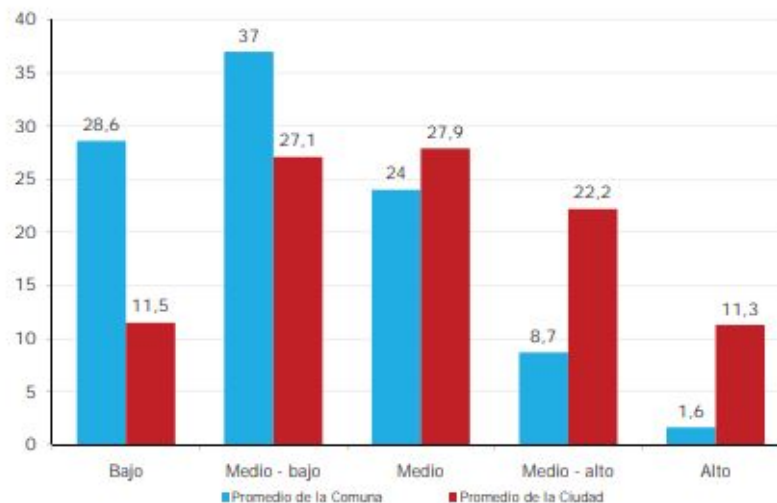
bajo respecto del promedio de la Ciudad de Buenos Aires, como se observa en el Gráfico 2, lo cual incide en la capacidad de sus habitantes para acceder a una vivienda adecuada que garantice un amplio conjunto de necesidades que incluyen no sólo un espacio que brinde resguardo y la protección ante las inclemencias climáticas, sino también la seguridad en la tenencia, el desarrollo personal y familiar, la accesibilidad, la ubicación y el acceso a servicios de transporte, la privacidad, condiciones de salubridad mínimas y el abastecimiento en forma segura de los servicios públicos esenciales, entre otros.

Gráfico 1. Proyección de crecimiento demográfico 2001-2010 comparada, CABA - Comuna 8. Tasa de crecimiento poblacional (%)



Fuente: Informe de Diagnóstico para la Elaboración del Plan de Comuna 8. Secretaría de Planeamiento - Ministerio de Desarrollo Urbano. GCBA (S/F)

Gráfico 2. Hogares según estrato. Total Ciudad y Comuna 8 (%)



Fuente: Informe de Diagnóstico para la Elaboración del Plan de Comuna 8. Secretaría de Planeamiento - Ministerio de Desarrollo Urbano. GCBA (S/F)

El crecimiento y densificación de Villa 20 se reactivó a partir de la década del 90. En 1992, la Comisión Municipal de la Vivienda (actual IVC) construyó unas 53 viviendas bajo la modalidad de autoconstrucción para la relocalización de familias del barrio. Hacia el año 2000 iniciaron las intervenciones en el marco del Plan de Radicación de Villas, que se puso en marcha en 1993 y tuvo sucesivas interrupciones, hasta su finalización en el 2006. A partir de 2003, en el marco del Programa Federal de Construcción de Viviendas, se destinaron una serie de proyectos al barrio de Lugano, aunque no parecieron dar respuesta a las demandas habitacionales históricas de sus pobladores.

En los últimos años, la Villa 20 ha sido escenario de múltiples conflictos urbanos que, como se verá más adelante, constituyeron antecedentes fundamentales para este trabajo y ponen de relieve una de las problemáticas relevantes para el caso de estudio, como es la falta de articulación entre los distintos niveles de gobierno con incidencia en el territorio (Gobierno Nacional y Gobierno de la Ciudad).³⁰ Cabe mencionar que el conflicto no es concebido en este trabajo como inherentemente problemático sino que, por el contrario,

³⁰ El concepto de “conflictos urbanos” remite en este trabajo a la conceptualización propuesta por Gargantini et. al. (2013) -a partir de los trabajos de Borja (1975; 2003), Melé (2011) y aportes del campo de la acción colectiva y la sociología política-, entendido como aquellas “tensiones, en estado latente o manifiesto, no esporádicas, existentes entre dos o más agentes individuales u organizados (de carácter público, privado y/o de la sociedad civil), vinculadas al soporte físico de la ciudad, producto de la violación de derechos colectivos explicitados en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (Gargantini et. al., 2013). Así, los conflictos urbanos pueden incluir desde luchas por la tierra y el acceso a servicios urbanos, movilizaciones ambientales o patrimoniales, de oposición a proyectos públicos o a la autorización de ciertos usos urbanos, o de movimientos políticos enfocados a los efectos locales de tendencias globales (Melé, 2016). En este trabajo se refiere a “conflictos urbanos” o “conflictos territoriales” de manera indistinta.

puede constituir una forma de socialización capaz de generar nuevos actores políticos o bien promover alianzas, coaliciones y redes, a la vez que constituye formas de “territorialidad reflexiva” a partir de las discusiones sobre el porvenir posible de un territorio, y la demanda de implementación de procedimientos de participación y de seguimiento de las acciones públicas en el entorno local (Melé, 2016).

El primero de ellos fue la ocupación en 2006 de la Playa de Investigaciones Judiciales de la Policía Federal, predio conocido como el “cementerio de autos”,³¹ donde se emplazan actualmente las manzanas 28, 29 y 30 de la Villa 20, en reclamo por el cumplimiento de la Ley 1770 sancionada en agosto del año anterior.³² Dicha legislación disponía la afectación del polígono de tierras comprendido por las Vías del Ferrocarril General Belgrano, calles Av. Fernando de la Cruz y Av. Escalada para la urbanización de la Villa 20. Asimismo, disponía un polígono destinado a viviendas y equipamiento comercial, establecía la asignación de tierras para adjudicación de viviendas correspondientes a las familias censadas de la Cooperativa 25 de Marzo, y encomendaba al Poder Ejecutivo el saneamiento del suelo destinado a la urbanización y la realización de una audiencia pública con vecinos y vecinas del barrio para determinar la apertura de calles, tipología edilicia a emplazar, equipamiento urbano y otras inquietudes.³³ La ocupación fue desalojada con represión por la Policía Federal, dejando un saldo de varias personas heridas y otras detenidas.

Como consecuencia de este episodio, en noviembre de 2007 el entonces Jefe de Gobierno Jorge Telerman anunció la firma de dos convenios con el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Aníbal Fernández, para transferir a la Ciudad las tierras del cementerio de autos y así poder sanearlas e instalar unas 3000 viviendas, con el compromiso del GCBA de transferir dos terrenos de su propiedad para crear un nuevo depósito para la Policía Federal.³⁴ En el marco de dicho convenio, la Fundación Madres de Plaza de Mayo, por medio del Proyecto “Sueños Compartidos” se hizo cargo de la construcción de las viviendas y solicitó a la Universidad de San Martín un informe que arrojó

³¹ El predio, sede de la Playa de Investigaciones Judiciales de la Policía, ha sido foco de múltiples controversias desde que en 1981 fue vendido a la Policía Federal en condiciones irregulares y sin realizar la escritura correspondiente durante la intendencia de facto de Osvaldo Cacciatore. Desde entonces el terreno albergó toneladas de chatarra y automotores afectados por causas judiciales (Bermúdez et. al., 2014).

³² “Desalojo en Lugano: 12 detenidos y varios heridos” (Diario Perfil, 21/09/2006). Recuperado de: https://www.perfil.com/noticias/contenidos/2006/09/21/noticia_0016.phtml. Consultado el 01/03/2020.

³³ Ley 1770/2005. Recuperado de: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20050922.pdf>. En noviembre del mismo año se sancionó la Ley 1853, modificatoria de la 1770, que agregó el artículo 2 bis. El mismo disponía la realización de un nuevo censo en Villa 20 para determinar la cantidad de viviendas a construir, y garantizaba la participación vecinal en ese proceso.

³⁴ “Urbanizarán la Villa 20, aunque no aclararon cómo” (Diario Perfil, 16/11/2007). Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/-20071116-0025.phtml>. Consultado el 01/03/2020.

que los suelos del predio no eran aptos para el uso residencial, y recomendó la remoción de los primeros 50 cm de suelo para evitar el contacto directo de la población con hidrocarburos pesados. Este proceso finalizó con la causa judicial en 2011 por presunto desvío de fondos del Estado Nacional a través del proyecto “Sueños Compartidos”, y sin viviendas para la urbanización de Villa 20, que veía agravada cada vez más su situación habitacional.³⁵

Mientras tanto, en el año 2008, la Legislatura porteña aprobó la Ley N° 2.054, complementaria a la N° 1770, que declaró la emergencia ambiental y sanitaria y de infraestructura de la Villa 20, promulgando la resolución en 365 días.

Otro hito fundamental se desarrolló en el 2010, con la ocupación del Parque Indoamericano.³⁶ El hecho ocurrió un año después del fallo judicial que ordenó al Gobierno de la Ciudad el saneamiento de los terrenos del ex cementerio de autos de la Policía Federal. La ocupación duró unos varios días de intensa cobertura mediática, declaraciones cruzadas entre el gobierno nacional y el GCBA,³⁷ y finalmente, el desalojo con represión por parte de las fuerzas de seguridad de la Ciudad y Nación.³⁸ En este sentido, tal como sostiene Cravino (2014: 11):

“La toma del Parque Indoamericano puede ser recordada como un hecho acotado en el tiempo. Sin embargo, fue mucho más que eso. Tiene un peso simbólico desde diferentes aristas: expresiones que sacan a la luz xenofobia y racismo, represión inusitada de la protesta social, estallido de conflictos habitacionales acumulados en las últimas décadas en la ciudad, enfrentamientos violentos no conocidos de “pobres contra pobres”, un capítulo del enfrentamiento entre el Gobierno de la Ciudad y el Nacional; hasta puede ser comprendido como fallas del sistema judicial para enfrentar problemas sociales, prácticas oscuras de represión policial o como hechos que muestran la dinámica de las jerarquías urbanas.”

³⁵ “Detalles de la causa Sueños Compartidos” (Diario Tiempo Argentino, 05/08/2016). Recuperado de: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/detalles-de-la-causa-suenos-compartidos>. Consultado el 01/03/2020.

³⁶ El Parque Indoamericano cuenta con unas 130 hectáreas. Es el segundo espacio verde público de mayor extensión de la Ciudad luego del Parque Tres de Febrero en el barrio de Palermo. Desde fines de 1990 se anunciaron distintas iniciativas para la recuperación del parque, aunque ninguna se había concretado hasta el momento de la ocupación y gran parte del parque se encontraba en estado de abandono (Cravino, 2014). La Corporación Buenos Aires Sur había construido en 2006 un Centro de Interpretación y Formación Ambiental (Di Virgilio, et. al., 2007).

³⁷ “Macri insiste en reclamarle a Cristina el desalojo por la fuerza de los predios ocupados” (Clarín, 21/12/2010). Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/Macri-reclamarle-Cristina-desalojo-ocupados_0_BJfBAjupPmx.html. Consultado el 01/03/2020.

³⁸ “Día de fuego y sangre en el sur de la Ciudad” (Página 12, 08/10/2010). Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elpais/1-158317-2010-12-08.html>. Consultado el 01/03/2020.

Si bien hay discusiones en clave de acción colectiva en torno a la caracterización de este proceso de ocupación como un estallido social, vale destacar que la toma del Parque Indoamericano no fue un proceso con un liderazgo o coordinación de la multiplicidad de actores sociales heterogéneos que participaron capaz de articular una demanda clara de vivienda o reurbanización del barrio. Por otro lado, aún a pesar de haber sido interpretado y representado por funcionarios del GCBA como un problema de seguridad -a la luz de las intervenciones en el espacio público que le siguieron (Cravino, 2014)-, la ocupación del Parque Indoamericano, puso sobre la mesa la problemática del déficit habitacional de la Ciudad, y la situación de los pobladores del sur de la misma.³⁹

En este contexto de creciente tensión por el déficit habitacional en el sur de la Ciudad, el PRO impulsó en 2012 el Plan Maestro Comuna 8, que buscaba desarrollar y materializar un plan general para el desarrollo de esa Comuna.⁴⁰ El proyecto, remitido a la Legislatura en 2013, suscitó múltiples críticas por parte de organismos vinculados a la problemática del hábitat y promovió manifestaciones en rechazo por parte de las organizaciones villeras. Asimismo, dejó al descubierto que la urbanización de las villas del sur estaba sujeta a la venta y concesión de terrenos públicos, que serían transferidos a la Corporación Buenos Aires Sur, a la vez que desconocía las leyes preexistentes de reurbanización (Bermúdez et. al., 2014). El proyecto, aprobado en 2014, incluía la creación de la Villa Olímpica, destinada a albergar atletas en el marco de los Juegos Olímpicos de la Juventud de 2018,⁴¹ proyectada en las proximidades de la Villa 20 en un sector del ex Parque de la Ciudad.⁴² Asimismo, el proyecto autorizaba la venta de las 12 hectáreas ocupadas por el cementerio de autos de la Policía Federal aún cuando la Ley N° 2.692 establecía que la Policía Federal debía devolver los predios al GCBA para la urbanización (Motta y Almansi, 2017).

En este escenario se dio un tercer hito, la ocupación el 24 de febrero de 2014 del predio de Fernández de la Cruz y calle Pola, en el límite con la Villa 20 -el mismo predio dispuesto para la urbanización en el marco de la Ley 1770/2005 y a 300 metros del Parque

³⁹ Otro de los efectos que destaca Cravino es que este hecho dio lugar a un ciclo de ocupaciones de suelo que derivó en la formación de nuevos asentamientos o villas, sobre todo en el Conurbano Bonaerense (Cravino, 2014).

⁴⁰ El proyecto de ley fue presentado por los legisladores Cristian Ritondo y Karina Spalla. “Plan Maestro para la Comuna 8” (Clarín, 05/11/2012). Recuperado de: https://www.clarin.com/arq/urbano/Plan-maestro-Comuna_0_B1JKkeCivQl.html. Consultado el 01/03/2020.

⁴¹ En 2013 la Ciudad de Buenos Aires fue elegida como anfitriona de los Juegos Olímpicos de la Juventud.

⁴² “El PRO aprobó su Plan Maestro para la Comuna 8” (Minuto Uno, 12/10/2014). Recuperado de: <https://www.minutouno.com/notas/347057-el-pro-aprobo-su-plan-maestro-la-comuna-8>. Consultado el 01/03/2020.

Indoamericano.⁴³ El 28 de febrero se ordenó el desalojo del predio, que fue finalmente suspendido. En el transcurso de la ocupación, se conformó un cuerpo de 21 delegados y se decidió llamar al barrio, donde varias familias habían instalado viviendas precarias, “Barrio Papa Francisco”. En este contexto, profesionales del Taller Libre de Proyecto Social de la Facultad de Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (en adelante, TLPS), se acercaron a los delegados y familias involucradas en la ocupación para trabajar una propuesta de urbanización del predio, que incluía la construcción de viviendas y el tendido de infraestructura de servicios. La junta de delegados, las organizaciones sociales que trabajaban en el barrio y profesionales del TLPS realizaron varias acciones para dar a conocer el proyecto.

La ocupación fue finalmente desalojada el 23 de agosto de ese año por efectivos de la Policía Metropolitana y Gendarmería, y las casillas construidas fueron destruidas por topadoras. Como consecuencia, días después del desalojo se realizó una movilización a la Legislatura por parte de las familias desalojadas y organizaciones sociales, en reclamo por la urbanización de Villa 20. En este punto, vale destacar que como saldo del proceso de ocupación y creación del Barrio Papa Francisco, la confluencia de vecinos, vecinas, organizaciones sociales, profesionales del Observatorio del Derecho a la Ciudad, el TLPS y la Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria de la Universidad de Buenos Aires, y organismos públicos como el Ministerio Público de la Defensa, dio origen a la Mesa Activa por la Urbanización de Villa 20, que comenzó a trabajar activamente en pos de la urbanización del barrio.

Por otra parte, en medio de este conflicto, se publicó en el mes de marzo un llamado a Concurso Nacional de Anteproyectos de Viviendas para la Villa Olímpica, proyectada a pocos metros de la Villa 20. De acuerdo con las bases del concurso, un tercio de las viviendas a construir sería destinado a “vecinos que residan en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios que deban ser relocalizados bajo su expreso consentimiento por la aplicación de leyes de urbanización de los mismos o de sentencia judicial firme” (TLPS, 2014: 106) una vez finalizados los Juegos Olímpicos de la Juventud de 2018.

En el mes de julio de 2014, la junta de delegados del Barrio Papa Francisco, organizaciones sociales, en conjunto con profesionales del TLPS, elaboraron y presentaron ante la Legislatura el Proyecto de ley 01861D14, que proponía la reglamentación de la Ley 1770/05 y los lineamientos del proyecto de urbanización de la Villa 20 y construcción del

⁴³ Para una descripción detallada y documentada de los sucesos de la toma de 2014, ver “Barrio Papa Francisco. Vivienda, barrio y ciudad para los que lo necesitan” (TLPS, 2015).

Barrio Papa Francisco (TLPS, 2014). En septiembre del mismo año, se realizó una reunión de asesores de la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña para tratar dicho proyecto.

En agosto de 2015, ante la falta de respuesta del GCBA a las demandas de urbanización de Villa 20, se convocó una movilización reclamando el cumplimiento de la Ley 1770 y el pedido de consideración del proyecto trabajado con el TLPS en el marco de la ocupación del predio Papa Francisco. Poco después, en el mes de octubre de ese año, el Ministerio de Desarrollo Urbano de la Ciudad, en el marco del programa de Revitalización de Zonas Urbanas, y la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), promovieron un Concurso Nacional de Anteproyectos a través de la Sociedad Central de Arquitectos (SCA) para la construcción de 1000 viviendas en un predio de 115.000 m². Este llamado fue inconsulto con los vecinos, vecinas y organizaciones de Villa 20.⁴⁴

Imagen 3. Predio afectado al Concurso Nacional de Anteproyectos de Viviendas Sociales Villa 20 (2015)



Fuente: Bases del Concurso Nacional de Anteproyectos Viviendas Sociales Villa 20 - Comuna 8. Sociedad Central de Arquitectos. URL: <http://socearq.org/2.0/wp-content/uploads/2015/10/Bases-VILLA-20.pdf>

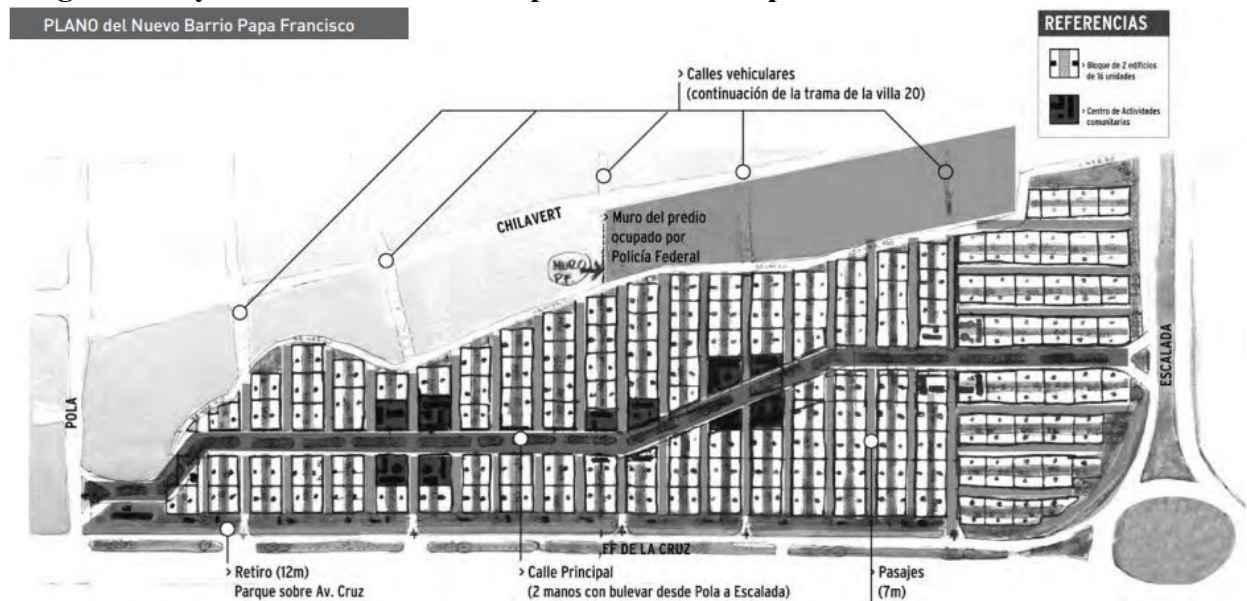
Imagen 4. Polígono destinado a la urbanización de Villa 20.

⁴⁴ El concurso público estaba destinado a construir 1.000 viviendas nuevas para el predio en cuestión, a realizarse en cuatro etapas distintas. “El concurso, promovido desde el gobierno de la ciudad, organizado desde la Sociedad Central de Arquitectos (SCA), auspiciado por la Federación Argentina de Entidades de Arquitectos (FADEA) tuvo dos partes: el primero abrió la recepción de propuestas desde el 16 de octubre hasta el 9 de diciembre de 2015. Se dieron a conocer los resultados el 22 de enero de 2016. La segunda parte recibió sus propuestas desde el 15 de febrero hasta el 8 de abril de 2016. El fallo del jurado se difunde el 13 de mayo del mismo año” (Durante, 2019: 9).



Fuente: TLPS, 2014.

Imagen 5. Proyecto de reurbanización para el Barrio Papa Francisco.



Fuente: TLPS, 2014.

En diciembre de 2015, con el advenimiento de una nueva gestión en la Ciudad de Buenos Aires, alineada con la victoria electoral del PRO en el gobierno nacional, el Jefe de Gobierno porteño anunció una serie de proyectos denominados “de integración social y urbana” en ciertas villas de la ciudad (Villa 20, Villa 31 y 31 bis, Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Villa 1-11-14), a las que se sumó el proyecto de traslado del Ministerio de Desarrollo Social a la Villa 15. Las intervenciones en el marco de estos proyectos combinan la construcción de vivienda nueva, equipamiento comunitario, tendido de infraestructura y mejoramiento de las viviendas existentes. La unificación de signo político entre Nación, Ciudad y Provincia de Buenos Aires abrió principalmente el acceso a las tierras fiscales

necesarias para los proyectos de urbanización, así como al financiamiento para obras de construcción de nuevas viviendas e infraestructura.

En este contexto, luego de algunas reuniones informales con diferentes referentes del barrio por parte de funcionarios del IVC, se conformó una Mesa de Gestión Participativa, integrada por miembros de la Junta Vecinal, referentes históricos del barrio, referentes de algunas manzanas u organizaciones, vecinos y vecinas sin pertenencia orgánica, y organizaciones de la sociedad civil. Las principales demandas de los grupos representados en la MGP fueron sistematizadas por Motta y Almansi (2017) en los siguientes ejes: a) situación deficitaria del barrio y deuda histórica; b) representación de vecinos y vecinas en la mesa de trabajo barrial; c) definición participativa de los criterios de adjudicación de las nuevas viviendas y apertura de registros de demanda para familias, no sólo afectadas por el reordenamiento, sino también en otras situaciones, para que puedan por otras condiciones acceder a viviendas; d) atención a la situación de las familias inquilinas; e) necesidad de realizar un Censo. El espacio de la MGP fue presentado en una asamblea realizada en el barrio en mayo de 2016.

A partir de la misma, se pusieron en marcha una serie de reuniones periódicas en el marco de las cuales se discutió el proyecto urbano y arquitectónico de viviendas, equipamiento y espacio público a desarrollarse en el sector Papa Francisco de cara a la licitación de una primera etapa de construcción de viviendas en octubre de 2016; se presentó el proyecto de infraestructura urbana a desarrollar en el barrio consolidado; se llevó a cabo una audiencia pública en el marco del cumplimiento de la Ley N° 1.770, en la que se presentó el esquema del Proyecto Integral de Reurbanización (en adelante PIRU) del barrio; se diseñó de manera participativa el operativo de Censo realizado en agosto de 2016 por el IVC; y, finalmente, se trabajó en la confección, aprobación y reglamentación del proyecto de ley de re-urbanización, zonificación e integración socio urbana de la Villa 20 aprobada por unanimidad en noviembre de 2016 (Ley N° 5705).

De esta manera se puso en marcha el proyecto de reurbanización e integración socio urbana que analizaremos en el capítulo siguiente a través del método narrativo. Esto es, reconstruyendo los principales eventos del período en estudio a través de la perspectiva de los actores involucrados en el mismo.

III. El proceso de reurbanización de Villa 20

Este capítulo desarrolla los principales resultados de la investigación tomando como referencia el modelo narrativo propuesto por Cortázar y Barzelay (2004). Así, se reconstruye el programa analizando los eventos principales, estructurados a partir de la trayectoria de los mismos: 1) el diagnóstico del problema: ¿cómo se definió el modelo de gestión del proceso que se puso en marcha en Villa 20?; 2) cómo se planificó la gestión del proceso-proyecto; 3) la discusión en torno a la ley de reurbanización y la constitución de las mesas de gestión; 4) la puesta en marcha del proceso, recuperando sus reajustes y adaptaciones; y 5) comentarios de balance de la primera etapa del proceso.

III.1. “No sabemos por dónde, pero esto es lo que no deberíamos hacer”⁴⁵: cómo se formuló el modelo de gestión

El Proceso de Reurbanización e Integración Socio Urbana de Villa 20 comenzó a planificarse en 2016, una vez que asumieron las nuevas autoridades del IVC en el marco del cambio de gestión, a partir de una serie de encuentros entre referentes de diversas organizaciones y sectores del barrio con el equipo del IVC. El proyecto comenzó con una fase preliminar de “desembarco en el territorio”⁴⁶ para establecer una articulación con diferentes referentes territoriales, a los fines de realizar un diagnóstico de la situación del barrio y las posibilidades de llevar adelante un proceso de urbanización que contara con cierta legitimidad. Esta indagación preliminar arrojó la necesidad de articular con los distintos sectores del barrio, y no sólo con los canales de representación tradicionales con los que el IVC había interactuado hasta ese momento, como la Junta Vecinal, lo que implicaba acercar los intereses de aquellos referentes constituidos históricamente -que se encontraban dispersos y atravesados por distintas tensiones-, con los interlocutores surgidos a lo largo de los años de ausencia del Estado, como el sector de la Mesa Activa por la Reurbanización:

“El Instituto junto con organizaciones del barrio que, yo creo que en todos los años donde el Instituto y donde el Estado no tuvo intervención, se fortalecieron muchísimo. La Mesa Activa, que ya estaba funcionando, actores históricos del barrio, Sahonero, Chancalay,

⁴⁵ La expresión es una cita textual de entrevista, 26/09/2019

⁴⁶ La expresión es una cita textual de entrevista, 27/11/2019.

Víctor Hugo. Pero, bueno, también entiendo que hubo ahí, que sentarse con otros actores, con los cuales el Instituto históricamente no había tenido, no se había sentado a conversar, digo, me parece que sí tuvo que ver con todo el proceso donde el Estado no estuvo trabajando” (Entrevista funcionaria IVC, 26/09/2019).

Asimismo, la voluntad del GCBA de poner en marcha la reurbanización de Villa 20 se encontró con un barrio que -a la luz de los conflictos territoriales presentados en el apartado anterior- contaba con organizaciones y con propuestas y reclamos articulados: “(...) nosotros los dos puntos que le dijimos fue queremos que sea democrático, que sea participativo; y nosotros no transamos” (Entrevista referente Mesa Activa por la Reurbanización, 12/12/2019).

Un punto que los funcionarios entrevistados destacaron como favorable para dar un proceso de estas características tiene que ver con el alineamiento de color político entre Nación y Ciudad, aunque eso no necesariamente se tradujo en una mayor fluidez de los procesos administrativos o el respaldo presupuestario esperado.

“(...) Horacio [*Rodríguez Larreta, Jefe de Gobierno de la Ciudad*] tenía un propósito muy marcado (...) dijo "vamos para allá" y fuimos (...) Los recursos van a estar. Por otro lado, veías la arquitectura del poder en Argentina y decías, sí, van a estar alineados (...) Es decir, estaba él, y estaban las razones por las cuales vos veías que lo que estaba diciendo hacía sentido, y estaba AABE [*Agencia de Administración de Bienes del Estado*] por otro lado, la tierra, el acceso a los organismos de crédito.” (Entrevista ex funcionario IVC, 27/10/2019).

“Ya asumimos con voluntad política y con financiamiento. De Ciudad y de Nación, el compromiso de Nación, fuerte. Después vino menos de Nación de lo que en ese momento habíamos estimado.” (Entrevista funcionario IVC, 15/10/2019).

Los funcionarios a cargo de la planificación del proyecto indicaron asimismo que la definición de los equipos técnicos tuvo gran incidencia en la construcción del proceso con los y las referentes de la comunidad: “(...) Una intuición más personal (...) por la experiencia que tuve afuera. Si quieres ahí, a partir de febrero, marzo, fue muy valioso las charlas que tuve con Martín [*arquitecto designado como primer coordinador del PIRU de Villa 20*], porque Martín empezaba a darle estructura a esa intuición. Entonces ahí aparece un tipo como Víctor Pelli, y empiezo a leer, viste (...)” (Entrevista ex funcionario IVC, 27/11/2019). A la vez, el equipo técnico a cargo de la implementación del proceso, entendía la necesidad de articular con las distintas organizaciones del barrio, así como de “(...) salir de la lógica de tener un proyecto cerrado, y llevar un proyecto al barrio, no sólo de la construcción de viviendas sino

de cómo había que reurbanizar el barrio, para empezar a armar un proceso que iba a tener como proyecto el final del proceso, pero no el principio” (Entrevista integrante equipo de coordinación PIRU Villa 20, 23/09/2019).

Esta metodología de abordaje -denominada “planificación de proceso-proyecto”- de la reurbanización de Villa 20 fue moldeada por los equipos técnicos a partir de considerar la producción social del hábitat y apuntó a una doble lógica:

“procesual del proyecto (proyecto se modifica a medida que avanza el proceso); y a la vez una proyectual del proceso (proceso se modifica a medida que el proyecto se va definiendo) de intervención socio-espacial. Este sistema abierto de proceso-proyecto aplicado a la planificación permite un abordaje complejo y continuamente adaptado a la situación particular del barrio y apunta a lograr la optimización de los resultados a través del consenso comunitario en la toma de decisiones. En este sentido, la generación de espacios de participación en las diferentes etapas de la intervención es un eje central para garantizar ambos, el ejercicio de derechos y la sostenibilidad de los procesos de gran escala y largo plazo” (Motta y Almansi, 2017: 146).

Así, la participación comunitaria como característica distintiva de la gestión de los procesos de reurbanización e integración urbana -que en la práctica tuvo alcances, contenidos y metodologías de implementación diversas en cada barrio o proyecto en particular, y según el organismo del GCBA a cargo de la ejecución⁴⁷- no fue un lineamiento en la formulación original de la política pública por parte del GCBA, sino que se introdujo a partir de la confluencia de factores diversos, como las demandas de referentes y organizaciones del barrio, la formación y experiencia de los cuadros técnicos que lideraron el proceso en el IVC, la permeabilidad de los decisores a cargo de la gestión, y la capacidad del propio proceso de generar resultados, entre otras:

“Cuando nosotros nos encontramos con el tema participativo, empezamos a ver que funcionaba (...) Nosotros no es que fuimos un día y le dijimos a Horacio "che, vamos a cambiar el abordaje, vamos a hacer un abordaje participativo". Lo empezamos a hacer a medida que avanzábamos. Una vez que había frutos contundentes, le subimos mucho el volumen y le dijimos "che, esto lo hicimos con esta mesa participativa, con este método". Creo que si de entrada le decíamos a Horacio "vamos a poner a votación de los vecinos todo", nos sacaba cagando.” (Entrevista funcionario IVC, 15/10/2019).

⁴⁷ En este punto, cabe establecer una distinción entre la metodología de abordaje de los procesos de reurbanización por parte del IVC y la SISyU. Para un análisis comparativo ver Zapata (2019).

“Pablo sí tenía una lógica muy abierta y muy participativa. Lo que empezamos a armar con Martín es darle lógica a esa idea que él tenía. El primer paso que hicimos fue juntarnos con cada uno de los referentes de V20, para entender cuáles eran las problemáticas o cómo era la situación. Una de las primeras cosas que saltó fue que ese concurso de la Sociedad Central no había sido convocado el barrio a participar de ese concurso (...) Entonces se planteó dar de baja ese concurso, y empezar a pensar un proceso participativo de construcción de viviendas y de reurbanización general del barrio. Todo eso fue los primeros 6 meses del 2016.”
(Entrevista integrante equipo de coordinación PIRU Villa 20, 23/09/2019)

No obstante, como se verá a lo largo del análisis, este abordaje participativo se mantuvo en tensión tanto al interior de los equipos y áreas del IVC que tenían injerencia en el proyecto, como entre los distintos organismos del GCBA que tenían distintos grados de injerencia y responsabilidad. El vínculo con la SECHI -en tanto actor institucional responsable del proyecto en el marco de la Ley 5707, que posteriormente se desintegró- constituyó para las fuentes entrevistadas una de los principales condicionantes de la implementación del PIRU:

“La intervención es una. Y más allá de eso, el proceso de reurbanización es uno. Uno puede hacer una partecita, otro puede, puede haber distintos organismos que hagan distintas partes, pero el proceso de reurbanización es uno. Y no podíamos sentar a la discusión sobre el proceso, ni siquiera a la discusión de la ley, pudimos sentar a la Sechi. Que ahí hubiera sido mucho más fácil. Porque yo no veo el problema de que distintos organismos de un gobierno tengan su presupuesto, su agenda, y trabajen en el mismo territorio. El tema es cómo lo coordinas. Nunca pudimos, seguramente por una situación política que está muy por encima de lo que pasaba en la 20, o en el IVC mismo, pero nunca lo pudimos sentar a la mesa”
(Entrevista integrante equipo de coordinación PIRU Villa 20, 23/09/2020).

De esta manera, hubo una lectura por parte de funcionarios y equipos técnicos del IVC de la necesidad de abrir el proceso a todas las organizaciones y referentes del barrio dispuestas a involucrarse, tanto para legitimar el proceso como para garantizar su factibilidad frente al historial de experiencias frustradas. Por su parte, los referentes y organizaciones del barrio lograron la articulación de los distintos sectores y sus intereses para fortalecer su capacidad de incidir en el proceso de reurbanización y canalizar sus demandas.

III.2. Construyendo el proceso-proyecto

La diversidad de actores institucionales que se encontraban en el territorio, resultado del proceso de desmembramiento de los organismos a cargo de la política habitacional del GCBA desde el 2007 en adelante, fue una de las principales complejidades que atravesó la gestión del proceso desde el inicio. Para el caso de Villa 20, esto se tradujo en una situación de “doble comando” del proceso entre el IVC y la SECHI. Ésta última contaba con los denominados “portales de inclusión” en el barrio, que desarrollaban algunas líneas de trabajo territorial, y fue el organismo designado para la ejecución de las obras de infraestructura en el barrio, que al momento de escribir esta tesis, no han sido ejecutadas. Los problemas de articulación interministerial serán retomados más adelante, pero interesa destacarlos aquí en tanto condicionaron la planificación y coordinación de algunos aspectos relevantes del proceso, como es el desarrollo de las obras de infraestructura:

“Cuando yo asumo el IVC todavía quien se suponía que lideraba el proceso en la 20 no era el IVC, era -en el gobierno, ¿no?, después en el barrio lo único que había era Martín y Tomás-, pero gobierno dentro se suponía que lo lideraba la SECHI. Porque iba ahí la guita de infra, porque habían repartido las villas (...) Pero hasta ese momento estaba la SECHI, la UGIS y el IVC. A los dos o tres meses se notó que empezó a liderar el IVC y la SECHI y la UGIS empezaron a acompañar. Pero era un desastre. Todavía hay mucho margen para reunificar y reordenar. Que la Corporación esté aparte y labore también algunos temas de villa, es un tema” (Entrevista funcionario IVC, 15/10/2019).

(...) para mí hubo dos oportunidades perdidas con la SECHI. Una, esto, darles obras de infraestructura que además no estaban en condiciones de desarrollar, porque, además, estaban al mismo tiempo vaciando el organismo (...) Y al mismo tiempo desperdiciaron una construcción territorial que la SECHI, con todos los reparos que me genera, fue construyendo por una cuestión de paso de tiempo, de que estaban en territorio (...) Ponele en la 20, como el IVC construyó rápidamente buenas articulaciones, se padeció menos. Pero en otros barrios la verdad fue un error” (Entrevista informante clave, 11/02/2020).

Una vez definida la viabilidad de intervenir en Villa 20, las nuevas autoridades del IVC comenzaron a conformar los equipos técnicos destinados a planificar e implementar el proceso de reurbanización. En este sentido, el traspaso de equipos técnicos y mandos medios del Gobierno de la Ciudad a los equipos del gobierno nacional y de la provincia de Buenos Aires, dejó espacios vacantes para la incorporación de nuevos equipos al Instituto de Vivienda con el cambio de gestión. La conformación y perfiles de los operadores a cargo de la implementación no es una cuestión menor, ya que como apuntan Rodríguez y Di Virgilio (2011) sus intereses propios, la utilización estratégica que éstos pueden hacer de la

información, el accionar de otros actores implicados y el devenir del propio proceso político generan oportunidades para que se desvíe la marcha de un programa hacia otros objetivos, resultados o intereses distintos de los propuestos en un principio. Por lo tanto, los actores de la implementación no son meros administradores, sino que en su práctica tienen la capacidad de redefinir los lineamientos esbozados en el proceso de formación de la política o programa de manera permanente (Rodríguez & Di Virgilio, 2011). En este sentido, la metodología de abordaje del “proceso-proyecto” anteriormente descrita tiene que ver con el aporte que los operadores del programa hicieron a partir de sus experiencias y formación profesional, aun cuando -como se mencionó anteriormente- no estuvo respaldado desde un inicio:

“Lo que fue muy conflictivo fue el tema de la participación en un principio (...) Fue muy difícil, a nivel interno en el IVC. Cuál es el masterplan. Nos decían que era inviable sentarse a charlar con los vecinos, que no entendían la lógica que imperaba en los barrios, y que no íbamos a poder trabajar” (Entrevista funcionario IVC, 25/09/2019).

En este punto, el propio desarrollo del proceso permitió desplegar estrategias para sortear las resistencias o limitaciones internas para poner en marcha un proceso-proyecto con participación de la comunidad en las definiciones clave:

“Yo ahí siempre digo, el proceso de participación era con el barrio, pero también interno, ¿no? Y un proceso de aprendizaje hacia afuera y hacia adentro, muy fuerte, que, nada, para mí el ejemplo de la ley sirve un montón. El barrio es el que más tensiona eso. Para mí el barrio es un aliado ahí, o sea, y lo más complicado suele ser interno (...)” (Entrevista integrante equipo de coordinación PIRU Villa 20, 23/09/2020).

En este marco, desde el IVC se conformaron “(...) equipos de trabajo bastante heterogéneos de nuestra parte. Es decir, no eran equipos político partidarios, sino que eran todos equipos técnicos. Y nos ocupamos de que fuera así para mostrar que era imposible pensar en un laburo de partido político, y menos en gobernantes” (Entrevista funcionario IVC, 25/09/2019).

En su estudio sobre los distintos perfiles de gestión socio asistencial del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA, Salerno afirma que la primacía en dicha cartera de un perfil de funcionario “embarrado” se vinculó a las características que asumió la gestión del MDS-CABA durante la gestión PRO: moralización de la política a partir de la operación de singularización, jerarquización de funcionarios con perfiles “menos políticos”, separación

entre gestión “social” y política, feminización de la gestión social y participación de los funcionarios en algunas instancias de la implementación de las políticas en territorio (Salerno, 2019). En esta línea, esboza tres tipos de perfiles de gestión pública: “PRO puras”, los “expertos” y los “conversos”, como perfiles que reúnen una serie de atributos que el PRO valoró para gobernar buena parte de la cuestión social: “Entre la tradición liberal en la que se formaron muchos de los funcionarios y el desarrollo de un perfil político cercano comprometido con el proyecto político del PRO se jugó buena parte de la dinámica ministerial y de los procesos de jerarquización allí observados” (Salerno, 2019: s/n). En el caso del Ministerio de Desarrollo Social, Salerno observa que la cercanía -directa e individual- con los vecinos y trabajadores del área, la conducción femenina, la percepción de libertad en las decisiones, la expertise, el compromiso con el PRO y la lealtad con personas importantes de la coalición sociopolítica (Larreta, Vidal y Stanley), que caracteriza el grupo de “PRO puras”, se jerarquizaron como atributos de una forma de hacer política que se consolidó en estos años y que caracterizaría esos años de gestión en el área de Desarrollo Social PRO. Por su parte, el grupo de “expertos”, reúne a un grupo minoritario de funcionarios que eran portadores de un saber específico acreditado institucionalmente, en la mayoría de los casos desarrollado en una ONG, que intervinieron en áreas particulares del ministerio desde una concepción de gobierno marcada fuertemente por una idea de libertad para trabajar. Estos funcionarios eran en su mayoría hombres que poseían un menor compromiso con el partido de gobierno, aunque construyeron confianza con individuos claves del ministerio. A diferencia del grupo de “PRO puras”, los expertos se formaron en ONG diferentes al Grupo Sophia y no tenían una relación estrecha con Rodríguez Larreta.

El caso de los equipos técnicos del IVC coincide con el perfil y la trayectoria del grupo de expertos y expertas propuesto por Salerno, en tanto provenían principalmente de una trayectoria académica y de gestión vinculada a procesos de mejoramiento del hábitat con participación popular, lo que les aportaba saberes específicos.⁴⁸ Así, delinearon los ejes y la metodología de trabajo que se propuso a las organizaciones y referentes del barrio para implementar el proceso de reurbanización: “(...) ya estaba la decisión política de trabajar en la construcción de las viviendas del Papa Francisco. Todavía no había proceso-proyecto pensado para mudar a las familias” (Entrevista integrante equipo de coordinación PIRU Villa

⁴⁸ Una diferencia respecto del perfil trazado por Salerno tiene que ver con los rasgos más “tecnocráticos” de este perfil de expertos: “estaban menos preocupados por generar cercanía con los destinatarios de las políticas sociales y valorizaban la objetividad en la gestión a partir de la jerarquización de los procesos de monitoreo y evaluación” (Salerno, 2019: s/n), puesto que el equipo de coordinación del PIRU de Villa 20 llevó adelante el “desembarco en territorio” del IVC.

20, 23/09/2019). En consecuencia, tomando como referencia la experiencia de programas como el Programa Federal de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) y el Programa Rosario Hábitat, los operadores a cargo de la coordinación del proceso delinearon una metodología de trabajo basada en “dispositivos” de participación diferenciados -cada uno de ellos con su propio objetivo y metodología- en función de los desafíos que imponía la escala de abordaje y las múltiples dimensiones de intervención:

“(…) nos permitió sentar las bases de que el proceso iba a ser participativo, si no, no podía ser. Y empezar a como marcar una meta, de cuál era el recorrido que íbamos a hacer (...) lo que empezamos a armar con Martín fue un esquema de mesas de trabajo y Mesas de Gestión Participativas, un poco tomando el modelo del PROMEBA. Eso como la metodología general, después, para abajo, teníamos que pensar que íbamos a llegar a la escala de la manzana, a la escala del vecino, a la escala de la apertura de calles, cada uno tenía como una lógica y una dinámica distinta”

(Entrevista integrante equipo de coordinación PIRU Vila 20, 23/09/2019)

“Creo que lo que nosotros, sí, quizá, aportamos a nivel como de teoría o metodología, esta lógica de que la participación no es solo una mesa, sino que son distintos dispositivos (...) Y como que cada dispositivo es su metodología, su objetivo (...) cada uno se podría dividir en sí mismo. Que cada uno por sí solo no es participación, porque, en algunos, son muy básicos, pero a la vez, todos juntos, constituyen esa lógica de participación. Eso para mí es lo que le fuimos dando vueltas. Tenía que ver sobre todo con la escala. Porque si uno tiene un barrio de 200 familias, y sí, podés unificar un montón de cosas en un mismo dispositivo (...) Nosotros tenemos manzanas que eran 1000 familias. O sea, una sola manzana (...) cómo haces para tomar una decisión ahí entre todos. Y ese fue el desafío a nivel metodológico”

(Entrevista integrante equipo de coordinación PIRU Vila 20, 4/11/2019)

Dado que la información es una variable fundamental para la implementación de un proceso participativo, los dispositivos diferenciados se pensaron como estrategias complementarias para desplegar distintos “grados” de participación. En esta línea se pusieron en marcha una serie de dispositivos: las reuniones de Mesa de Gestión Participativa, de carácter quincenal y mensual; los talleres de manzana para la reconfiguración de las viviendas del barrio histórico; el espacio de Mesa Técnica, que se reúne con frecuencia semanal a trabajar aspectos técnicos del proceso vinculados a la infraestructura, desarrollo de obras, características de las operatorias crediticias para el acceso a las distintas soluciones habitacionales del PIRU; espacios de atención individual a vecinos y vecinas con equipos técnicos del IVC, entre otros.

A la vez, la propuesta del modelo de gestión del proceso (proceso-proyecto), fue asimismo discutida y construida con los referentes y organizaciones que participaban de la Mesa de Gestión Participativa, que devolvieron ciertas condiciones para el desarrollo del proceso.

“(…) vimos eso del modelo de gestión, que me acuerdo que fue un tema, el de constituir la mesa, etc, después empezamos a ver el proyecto, el Censo (...), y después la ley. Como que esa fue la secuencia de ese primer año. Todos esos temas, juntos. Y encima, para tratar esa ley nosotros teníamos que saldar una audiencia pública de la Ley 1770 también, que era una pendiente que tenía. (...) Esos eran los 3 principales puntos” (Entrevista integrante equipo de coordinación PIRU Vila 20, 4/11/2019)

Una vez acordado el modelo de gestión del proceso con los actores involucrados, comenzó entonces la construcción del espacio de debate y definición necesario para tomar las principales decisiones: la Mesa de Gestión Participativa, que luego devino en la creación de la Mesa Técnica, como veremos a continuación.

III.3. “Una comisión parlamentaria villera”:⁴⁹ discusión de la Ley 5705

“La táctica es lo impulsivo, lo instantáneo. Obviamente que no construye poder, no acumula. Y lo que dice De Certeau, está siempre en el campo del otro. Entonces siempre está buscando qué sacarle al otro. Y es de corto plazo. En cambio, la estrategia lo que hace es acumular poder. Y yo creo que la mesa técnica, la mesa con todos los referentes, tiene clarísimo eso. Poniendo por delante el proceso, están todo el tiempo construyendo estrategia. Y están acumulando poder desde que empezaron (...) Y esa es la única forma para mí de lograr sustentabilidad”
(Entrevista integrante equipo de coordinación PIRU Vila 20, 23/09/2020)

De la multiplicidad de dispositivos que se despliegan en el marco de una intervención de la complejidad y escala como es el mejoramiento integral de un barrio -de 30 manzanas y más de 27.000 habitantes-, esta tesis centra el análisis en la conformación de la Mesa de Gestión Participativa en el marco de la discusión de la Ley N°5705 y la posterior conformación de la Mesa Técnica.

El proceso de reurbanización de Villa 20 está atravesado por una fuerte impronta organizativa, considerando que el barrio contaba con un entramado comunitario bien denso y

⁴⁹ La expresión es una cita textual de entrevista.

activo al momento de la llegada del IVC. En efecto, el papel de la participación comunitaria y de los espacios de articulación entre organizaciones sociales de base territorial, referentes y vecinos del barrio ha marcado un antecedente de peso para otras villas de la ciudad. Además de la Junta Vecinal y organizaciones como la Cooperativa 25 de Marzo y la Mutual “Futuro para Todos” -cuyos referentes se nuclearon posteriormente en el Equipo de Unidad Territorial (EUT)-, el proceso de ocupación del barrio Papa Francisco derivó en la constitución de la Mesa Activa por la Reurbanización de Villa 20, un espacio conformado por organizaciones peronistas, kirchneristas y de izquierda, como La Cábora, el Frente de Organizaciones en Lucha y el Partido Obrero. Este espacio contaba a la vez con el asesoramiento de asociaciones civiles como el Observatorio de Derecho a la Ciudad y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), y profesionales de la Cátedra Libre de Proyecto Social y de Ingeniería Comunitaria, ambas de la Universidad de Buenos Aires.

En este marco, los funcionarios y equipos técnicos del IVC a cargo de la coordinación, como se mencionó anteriormente, comenzaron a entablar conversaciones con los distintos sectores organizados del barrio, de cara a la conformación de un mapa de actores a convocar para poner en marcha el proceso de reurbanización. En esa primera etapa, de acuerdo con el relato de las fuentes entrevistadas, el objetivo principal fue construir legitimidad y confianza en el territorio. Por su parte, el incentivo que los funcionarios del IVC ofrecían a las distintas organizaciones del barrio era la propuesta de concretar el proceso de reurbanización: “(...) teníamos una zanahoria que era, queremos empezar el proceso de reurbanización. Para eso vamos a urbanizar la zona de Papa Francisco, digamos, vamos a construir viviendas” (Entrevista integrante equipo de coordinación PIRU Villa 20, 4/11/2019). La condición para sumarse era la disposición para trabajar con otros referentes y sectores del barrio, condición que no estaba dada en principio debido a la fragmentación existente entre los representantes más tradicionales -los “históricos”- respecto de aquellos organizados en torno a los procesos de ocupación:

“A mí me tocó, si quieres, un momento donde había que crear confianza o fe de que algo iba a ocurrir. Les venían mintiendo hace mucho tiempo(...)” (Entrevista ex funcionario IVC, 27/11/2019).

“(...) un poco la estrategia que buscamos en ese momento es tratar de charlar con todos los que se nos crucen (...) lo que planteábamos eran dos o tres cosas. Una es que nosotros estábamos para hacer un proceso de reurbanización, y si ellos querían participar (...) La segunda era que si querían participar, tenían que estar todos. O sea que nadie quede afuera

(...) y la tercera era pedirle a ellos quiénes otros de ellos creían que tenían que estar. Entonces nos abrían como un mapa de actores (...) los referentes, en general, ante la primera pregunta es siempre "sí, estamos de acuerdo" (...) Y la segunda pregunta, que a veces sí era la más difícil, sobre todo porque había una Mesa Activa de Reurbanización" (Entrevista integrante equipo de coordinación Villa 20, 4/11/2019).

La construcción de confianza se presentó como requisito fundamental para poner en marcha el proceso, frente a la lectura de los y las referentes del barrio ante una nueva promesa de reurbanización entre otras tantas experiencias truncas:

“(...) hablando honestamente, todo el mundo desconfiaba de que nos vuelvan a cagar. Inclusive en las primeras mesas nosotros dijimos, claramente, que entendíamos la política pero que nos íbamos a comprometer en la medida que no nos caguen (...)” (Entrevista Referente Equipo de Unidad Territorial, 1/10/2019)

“*[Pensé]* Lo que todo el mundo pensó: no van a hacer nada. Todo el mundo pensó lo mismo. Por eso nosotros estábamos mucho más a la defensiva de todo. Vas a hacer el censo, te acompañamos. Y acompañamos cada uno de los grupos. Un esfuerzo militante enorme. Gratis. Nosotros nos quedábamos sábado, domingo, desde las 8 de la mañana hasta que se iba el último, sólo para controlar y para ver que realmente hicieran lo que estaban haciendo. Cuando sale la ley, lo mismo. Eran horas discutiendo para ver que no nos metan el perro por ningún lado” (Entrevista Referente Mesa Activa por la Reurbanización, 14/12/2019)

En este punto, la suspensión del Concurso de Anteproyectos de la Sociedad Central de Arquitectos vigente para el predio de Papa Francisco -ampliamente criticada por haber sido inconulta con el barrio- fue leída por parte de los referentes y organizaciones como una primera señal por parte del GCBA para generar confianza. Asimismo, el hecho de acompañar ciertas discusiones en el marco de la Mesa de Gestión Participativa con el avance de las obras del predio Papa Francisco, permitió dar cierto crédito a la voluntad del IVC de avanzar con la reurbanización del barrio y dio un respaldo de las organizaciones al proceso:

“(...) El primer paso que hicimos fue juntarnos con cada uno de los referentes de Villa 20, para entender cuáles eran las problemáticas o cómo era la situación. Una de las primeras cosas que saltó fue que ese concurso de la Sociedad Central no había sido convocado el barrio a participar de ese concurso. Había proyectos generados para el Papa Francisco dentro del barrio, en el sector que integra la Mesa Activa por la Reurbanización. Entonces se planteó dar de baja ese concurso, y empezar a pensar un proceso participativo de construcción de viviendas y de reurbanización general del barrio. Todo eso fue los primeros 6 meses del 2016” (Entrevista integrante equipo técnico IVC, 23/09/2019)

“(…) todo ese proceso participativo, a la vez de ver cómo se levantan las viviendas del Papa, y 1600 y pico de viviendas, generó una confianza. Tuvimos un montón de problemas y conflictos, por supuesto, pero, yo creo que fortaleció mucho el proceso participativo eso, ¿no? Ir acompañando con la obra” (Entrevista integrante equipo técnico IVC, 23/09/2019)

“(…) le dijimos, "mira Pablo, nosotros vamos a prender fuego todo. Vos sabes que está mal, vos sabes que venimos discutiendo en otro sentido, incluso el otro sector, lo que después fue la EUT de Víctor y el Negro y toda esa banda, te van a matar"(…) Lo tiró abajo. Vino a discutir un proyecto con nosotros, y ganó el proyecto de las casas que hicimos nosotros” (Entrevista a referente de la Mesa Activa por la Reurbanización 12/12/2019).

El vínculo de confianza entre los actores implicados en un proceso participativo es un capital que se reactualiza y se pone en juego a lo largo de todas las etapas de implementación. En relación a esta cuestión se juegan a la vez los tiempos políticos, administrativos y la capacidad de coordinar distintas etapas de un proceso complejo. En este punto, retomando a Pelli (2007) es importante considerar los distintos grados de participación que se pueden habilitar en cada momento del proceso, así como la claridad en los alcances de las discusiones y los dispositivos propuestos. En todo caso, un proceso de gestión que se propone participativo demanda necesariamente una cesión de poder por parte del Estado, el actor que en este caso concentra los recursos.

“Lo que iba medio en contra de esa participación era que ya teníamos los pliegos, y que había que meterlos rápido, y demás. Entonces, bueno, los metíamos directamente, después tratábamos de sacar cambios al pliego posteriores. Por eso los primeros edificios tuvieron, quizás, menos participación, pero los otros son distintos” (Entrevista funcionario IVC, 25/09/2019)

En este sentido, referentes de los distintos sectores destacan la capacidad de las organizaciones, vecinos, vecinas y referentes de articular un espacio de consenso frente al objetivo común, la urbanización del barrio, aún desde la diversidad de perspectivas e intereses. A propósito, un referente de la Mesa Activa comentó: “Yo creo que la vieja guardia del barrio a eso lo vio, y vio que le marcamos la cancha mal, y que no era solamente chamuyo lo que decíamos nosotros, que la reurbanización era para sacar recursos para las organizaciones, sino que había una convicción, un objetivo legítimo” (Entrevista 12/12/2019). De esta manera, los operadores del IVC, organizaciones de la oposición, y

referentes históricos del barrio, constituyeron un espacio de diálogo de cara a poner en marcha el proceso de reurbanización.

La demanda de participación y transparencia surgió desde el momento inicial como condición de posibilidad del proceso, y los alcances también fueron tensionados por los referentes del barrio. En este sentido, si la suspensión del concurso fue interpretada por algunas organizaciones y referentes como una señal por parte de los funcionarios del IVC para construir confianza, el proceso de discusión de la Ley 5705 -aún cuando sus propios creadores son críticos de sus contenidos- de alguna manera sentó las bases de legitimidad del espacio de discusión multisectorial conformado. Asimismo, refleja cómo las demandas de los y las representantes barriales ampliaron la propuesta inicial del GCBA, ya que mientras el proyecto original se orientaba al cambio de zonificación del predio para permitir la construcción de viviendas, las organizaciones del barrio generaron una ley de urbanización más amplia, que dejó sentada la participación como herramienta de gestión del proceso y permitió complejizar y profundizar el proyecto, estableciendo e incorporando los criterios para avanzar en el proceso de reurbanización.

“El predio (...) tenía un código que no permitía la construcción de las viviendas como está pensado ahora. Las villas tienen como código de villa, entonces necesitábamos empezar como a regular cuáles iban a ser las normas dentro de la villa, y también las normas de construcción: anchos de calle, altura de los edificios (...) Ese fue como un poco el motivo de generar la ley. Empezó por eso, que terminó siendo un anexo. El anexo de la ley es eso, pero eso llevó a un gran debate que llevó 6 meses, con todas las organizaciones y todos los referentes, que en ese momento no estaban tan organizados en dos grandes grupos, sino que era bastante atomizado” (Entrevista integrante equipo de coordinación PIRU Villa 20, 23/09/2019).

“Algo sí estaba claro. Todos coincidíamos que el proceso de urbanización era bueno (...) Después había 10 mil diferencias (...) Si bien había leyes previas, lo que dijimos bueno, formalicemos en una ley con los acuerdos que podamos tener en esta mesa” (Entrevista funcionario IVC, 25/09/2019)

El proceso participativo fue poniendo en evidencia que los proyectos originales de construcción de vivienda nueva para avanzar en la reurbanización del barrio mostraban poco correlato con las necesidades reales de la población. En este contexto, el IVC definió desestimarlos y generar uno nuevo en el marco de la Mesa de Gestión Participativa, que constituyó el espacio de participación para la toma de decisiones, que permitió profundizar la

discusión y hacer aportes para que la reurbanización fuera realizable (Arqueros Mejica, 2017).

“Cuando traen la primera versión de la ley, era una ley que modificaba el uso del suelo, la zonificación. Y era el tramo de Cruz, creo que eran menos viviendas de las que hay, y después eran todas canchas de fútbol. Eran como 10 canchas de fútbol, a lo largo, de punta a punta como está ahora. Y nosotros lo miramos y le dijimos "Nosotros queremos viviendas (...) "Queremos viviendas y no vamos a ceder. No vas a poner un ladrillo" (Entrevista referente Mesa Activa por la Reurbanización de Villa 20, 14/12/2019)

“*[Dijimos]* la ley la hacemos en el barrio, y ahí empezamos las reuniones duras (...) Y ahí se empezó a armar una especie de comisión parlamentaria villera que era loquísima. Que tenía un funcionamiento casi diario. Eran asambleas en el barrio, asambleas en el IVC (...) Si yo hago una evaluación para atrás, ese fue el proceso más interesante. Porque ahí hubo un empoderamiento de un montón de compañeros y compañeras. Se aprendió muchísimo (...) y también nosotros mostramos cómo se pueden torcer las cosas cuando hay voluntad política” (Entrevista referente Mesa Activa por la Reurbanización de Villa 20, 12/12/2019)

“(…) Toda esa discusión *[de la ley]* generó una base de confianza entre sectores que, en principio, desconfían, que no pasó en el resto de los barrios” (Entrevista informante clave, 11/02/2020)

“Estado, oficialismo y oposición, nos puteamos, todo, pero salimos con un consenso (...) Eso siempre llamó la atención pero creo que, a pesar de que tienen, todos tenemos, algún interés, de lo que sea, siempre priorizábamos el barrio, de alguna manera” (Entrevista referente Mesa Activa por la Reurbanización, 12/12/2019)

El saldo de las reuniones con el IVC, entre asesores, organismos y referentes, vecinos y vecinas, devino en la creación y puesta en marcha de la Mesa de Gestión Participativa, reconocida en el artículo 2 de la Ley 5705. El proceso de discusión de la ley otorgó una base de consensos mínimos, no exenta de conflicto, que implicó relegar algunas discusiones para instancias posteriores.

“Lo que potenció el trabajo del IVC fue ese consenso. Yo creo que el día que se votó la ley se notó que ese proceso de participación que se había tenido, era fundamental. Y a partir de ahí empezaron a cambiar muchas cosas. Dentro del instituto ya nos veían distinto. Ya habíamos demostrado que sí se podían sentar a hablar y que sí tenía frutos. Después teníamos que demostrar que sí podíamos trabajar, que lo podíamos sostener en el tiempo, y que no terminara todo en las manos de algún referente del barrio” (Entrevista funcionario IVC, 25/09/2019).

De esta manera, podría afirmarse que el proceso logró incorporar a todos los actores en torno a un objetivo común, y sentar algunos consensos mínimos que habrían de guiar la implementación del proceso. Esto no implica la anulación del conflicto ni las tensiones, que lograron salvarse a través de acuerdos o readaptaciones, como se verá en el apartado siguiente.

III.4. Puesta en marcha del proceso-proyecto: adaptaciones y dificultades

A partir de la sanción de la Ley 5705 las reuniones de Mesa de Gestión Participativa comenzaron a realizarse de manera semanal en el barrio. Tal como establece el artículo 2 de la ley, la MGP está integrada por el Instituto de Vivienda de la Ciudad -o el organismo que en el futuro lo reemplace-; la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (SECHI) -posteriormente desintegrada y absorbida en parte por el IVC; los delegados, delegadas, vecinos y vecinas del barrio; organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el mismo. La ley establece también como participantes a representantes de organismos como el Ministerio de Ambiente y Espacio Público; del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte; Ministerio Público de la Defensa; Ministerio Público Tutelar; la Defensoría del Pueblo; la Procuración General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación o del organismo que en el futuro lo reemplace; la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano de la Nación o del organismo que en el futuro lo reemplace y cada una de las Empresas Prestatarias de Servicios.⁵⁰

La ley dispone como temas de tratamiento de la MGP “el desarrollo de las etapas de diagnóstico, elaboración, ejecución, control, monitoreo y evaluación del Proyecto Integral de Reurbanización (en adelante “PIRU”) del barrio”⁵¹, que incluye: el diseño y ejecución del relevamiento y diagnóstico socio-espacial del barrio, la definición de criterios para la construcción de vivienda y el mejoramiento de las existentes, la apertura y consolidación de vía pública, provisión de equipamiento urbano, mejora y consolidación del espacio urbano,

⁵⁰ En la práctica, participa activamente la Defensoría General de la Ciudad (Ministerio Público de la Defensa) y representantes de Salud y Educación que trabajan en el barrio. También participa la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y otros actores asesores de la Mesa Activa por la Reurbanización.

⁵¹ Ley 5705/2016 - Artículo 5.

provisión de infraestructura de servicios urbanos; definición de inmuebles a reconfigurar y consolidar, de la prolongación, apertura y ensanche de calles, pasajes y pasillos; definición de criterios de adjudicación de las soluciones habitacionales. La dinámica de este espacio es asambleario y abierto, principalmente de carácter informativo. Los niveles de asistencia y los actores que participan son fluctuantes, en función de la temática a trabajar y la instancia del proceso.

Si bien la MGP es el órgano decisorio por ley, la novedad que introdujeron los actores participantes del proceso de Villa 20 fue la creación de un espacio de trabajo más reducido para abordar cuestiones técnicas vinculadas al proceso y para alcanzar ciertos consensos que requieren un piso de discusión y conocimientos. Esta cuestión pone de manifiesto la necesidad de pensar distintas instancias o dispositivos de participación en función de las etapas y necesidades de un proceso de tal escala y complejidad, como es la reurbanización de un barrio (Ver Imagen 4).

El espacio creado se denominó “Mesa Técnica”, y apareció como un segundo nivel -técnico y específico- de la MGP (Motta, et. al., 2018) surgido con el objetivo de tratar definiciones vinculadas a la infraestructura, operatorias de crédito y demás cuestiones que requieren una discusión informada en cuestiones que demandan una formación o conocimiento técnico específico, de difícil acceso para cualquier vecino promedio que se desempeña en otras tareas y tiene que conciliar su participación (voluntaria) con otras obligaciones (laborales, familiares, etc.). En este punto, el rol de los asesores de las organizaciones y de los organismos públicos que acompañan los procesos de reurbanización es fundamental:

“Empezamos con la MGP una vez por semana. Después, el segundo año también era una vez por semana y era bastante conflictiva, porque ahí estaban mezclados todos los referentes con sus luchas políticas, en el medio vecinos que no entendían nada (...) y se nos iban los vecinos porque eran unas peleas terribles que a nadie le interesaban. Después las pasamos una vez cada 15 días, y ahí, cuando ya empezó, no sólo la construcción de Papa, por un lado, sino sobre todo la discusión sobre el tema de la infra, vimos que era necesario tener una mesa técnica de referentes” (Entrevista integrante equipo de coordinación PIRU Villa 20, 23/09/2019)

“En un momento era tan crítica la situación de que no se podía avanzar, porque evidentemente el vecino quería informarse pero no tenía el tiempo de venir como un dirigente a estar constantemente, y estar empapado de cada avance. Así que un día a mí se me ocurrió armar la mesa técnica. ‘Qué significaba armar la mesa técnica? Hablar temas técnicos,

discutirlos, y llevarlos a la Mesa de Gestión Participativa un poco más digeridos (...) Si nosotros no logramos un consenso en la mesa técnica, menos podemos mandarlo a la Mesa de Gestión Participativa. Sería una locura, o un suicidio, pensar que si los dirigentes no se ponen de acuerdo, menos le puedes llevar a un vecino, que lo único que le interesa es tener su casa y que la cloaca funcione” (Entrevista referente Equipo de Unidad Territorial, 01/10/2019)

Es interesante destacar que la adaptación de los espacios o dispositivos de participación surgió de un diagnóstico y una necesidad compartidas tanto por los equipos técnicos del Instituto de Vivienda como por los referentes del barrio y sus organizaciones, y no fue impuesta por el Estado de manera unilateral -como sí ocurrió en otros procesos del GCBA.

“[La creación de la Mesa Técnica surgió] Porque también había unos temas que nosotros empezábamos a discutir, no se, Eva empezaba a discutir cómo se tomaba la presión en la parte baja, y la gente estaba ahí y qué sé yo, quería saber cuánto iba a garpar la casa, si se va o se queda (...)” (Entrevista referente Mesa Activa por la Reurbanización, 12/12/2020).

“(...) cuando vos generas las bases para que ese proceso -por ahí en [otros barrios] es inviable (...) - pero digo, como lógica de proceso, los que sacan la conclusión de que se necesitaba un espacio cerrado no son los que tenían ya agarrada la manija de alguna, o de la Junta Vecinal o de lo que sea, es el conjunto. Y ahí sacan la conclusión y se genera la mesa técnica” (Entrevista informante clave, 11/02/2020)

Imagen 6. Dispositivos de soporte. PIRU Villa 20.



Fuente: Motta et. al. (2018)

En este punto vale reiterar la desigualdad de condiciones al momento de desplegar procesos participativos desde el Estado para sus funcionarios y trabajadores o los dirigentes, respecto de las organizaciones de base territorial. Aquí se pone en juego el principio de voluntariedad de la participación, y la cuestión de los recursos, ya que mientras el Estado -sus funcionarios y trabajadores- participan en el marco de sus responsabilidades por desempeñar una tarea remunerada, las vecinas, vecinos y organizaciones deben disponer de tiempo para informarse, eventualmente asesorarse, y participar de las distintas instancias que se dan en el marco del proceso, por fuera de su tiempo de trabajo y de las tareas de cuidado, que recaen principalmente en las mujeres. Esto resulta en que muchas personas que tendrían interés o disposición a participar, no puedan hacerlo o, bien, no puedan sostenerlo en el tiempo. A la vez, la voluntariedad de la participación frente a la participación remunerada es relevante en tanto un gran capital de legitimidad de los actores comunitarios involucrados se sustenta en que su participación no está mediada por el dinero.

“La participación exige tiempo, y sobre todo, de los vecinos, porque nosotros laburamos para el Estado, pero los vecinos no. Y eso es transversal, y no sé si tiene solución tampoco. Porque por un momento las organizaciones planteaban "nos deberían pagar". Pero también cuando vos pagas, generas como algo turbio. O sea, hay como una relación de dependencia que hace todo mucho más *[feo]*” (Entrevista integrante equipo técnico IVC, 04/11/2019)

“En la MGP, por lo tanto, se empieza a discutir todo esto. Hay reuniones todos los sábados. Toda gente ad honorem, menos los del IVC. Por lo tanto, cuánto te dura eso. Te dura el *[año 2016]*, que es álgido. Y, simultáneamente, aunque uno ve esto, qué propones, que le paguen a Laura, que le paguen a Sahonero, ¿qué haces? Porque Sahonero aguanta porque tiene la cooperativa, pero, ¿el resto?” (Entrevista asesora de la Mesa Activa por la Reurbanización, 14/12/2020)

“Ya van 4 años. Es muchísimo. Yo si falté a una reunión, no creo. Pero porque tengo la disponibilidad para hacerlo. Mi laburo me permite hacerlo. Si no, es imposible. Siempre se lo reclamamos al IVC. Es como, en algún momento, al principio del proceso, nosotros le decíamos "yo te estoy haciendo el laburo. Vos vendes participación, me traes un planito de Papa y yo te lo modifico, te digo tenes que hacer esto, esto, esto. Viene Beatriz, encima te lo dibuja, te da el plano. Listo, ¿vos qué tenes que hacer? Dárselo, llamar la licitación, decir construyan esto, y listo. Laburamos gratis” (Entrevista referente de la Mesa Activa por la Reurbanización, 14/12/2020)

Asimismo, la participación genera corresponsabilidad en las decisiones y acuerdos alcanzados, lo que incide en las dinámicas al interior de cada espacio participativo. En este sentido, una discusión interesante destacada por uno de los entrevistados tuvo que ver con la creación de un reglamento y, puntualmente, con exigir un quórum para las reuniones de la mesa técnica, lo que determina qué actores deben estar necesariamente presentes para garantizar la legitimidad del espacio. A propósito de este debate, uno de los sectores integrantes de la Mesa Activa por la Reurbanización planteó que los organismos y referentes no participaban del espacio en el marco de una obligación establecida por un reglamento (esto excluye, por supuesto, a funcionarios y operadores del IVC), sino que se trata de una acción volitiva en pos de aportar e incidir en las definiciones que se acuerdan en el marco del mismo. Finalmente se acordó no establecer un quórum -como sí se hizo en otros proyectos de reurbanización coordinados por el IVC- sino garantizar la representación del GCBA (a través del IVC), las organizaciones y referentes del barrio (Mesa Activa, EUT), y organismos veedores del proceso (Defensorías).

“(…) la Mesa Activa, y nos plantea "si para ustedes el proceso es participativo, y todos los actores entendemos que el proceso es participativo, nosotros creemos que no debería haber quórum. Que ustedes, si hacen bien la convocatoria, (...) informan que es la reunión en tal momento o tal otro, queda en los actores participar o no. Si uno decide no participar, está dejando que el otro tome la decisión. Entonces ahí cada uno se hace cargo desde el estar y desde el no estar". Fue genial (...) Y una organización de la oposición, que sabe que el Estado puede llegar a articular muy rápido con el oficialismo” (Entrevista integrante equipo técnico IVC, 04/11/2019)

En este punto vale también considerar las condiciones para la participación de la comunidad en las políticas públicas, sin perder de vista que se trata de un proceso situado y promovido por el Estado. Esta dimensión, que incide en los niveles de participación, remite a los lugares (si son espacios abiertos o cerrados, si son accesibles, si tienen alguna connotación para los y las habitantes del barrio) y horarios de reunión, la metodología de los espacios -si se habilita la circulación de la palabra o se trata de espacios informativos o expositivos, cómo se organizan los debates, la disposición del espacio-, la difusión de la convocatoria a las reuniones, la información que se comparte luego de las mismas, o bien, la información relevante que aquellos actores que cuentan con ella anticipan a fin de propiciar el debate informado en los espacios, entre otras cuestiones.

De esta manera, el proceso de reurbanización de Villa 20 -los actores que lo llevan adelante- logró mantener cierta capacidad de adaptación a las necesidades que se presentaron en distintas etapas de implementación del proyecto.

III.5. Balance de la primera etapa del proceso

El proceso de reurbanización de Villa 20 se encuentra aún en curso, por lo que es bastante pronto para realizar una evaluación de sus resultados. No obstante es posible esbozar algunos comentarios a modo de balance preliminar a partir de los principales aprendizajes, riesgos y desafíos detectados en una primera etapa de implementación del proceso que va desde la puesta en marcha a las primeras relocalizaciones al predio de las nuevas viviendas construidas.

En primer lugar, prevalece el desafío de garantizar condiciones de habitabilidad adecuadas para el sector del macizo o barrio histórico, ante la falta de coordinación en los tiempos de las distintas intervenciones en el marco del proceso: la construcción de nuevas viviendas se dio en tiempos mucho más veloces que las intervenciones en el sector existente del barrio -no sólo por las complejidades inherentes al propio proceso sino también por los problemas devenidos del doble comando inicial mencionado anteriormente. En este sentido, siguiendo a Di Virgilio et. al. (2012), la intervención del Estado es uno de los principales factores que estructuran el territorio en las ciudades. Esto aplica aún en las urbanizaciones populares donde, pese al fuerte componente de autoconstrucción que presentan, se apela al Estado para la dotación de infraestructuras y equipamientos necesarios para garantizar la reproducción social de la población. Sin embargo, “la acción pública no es homogénea en términos espaciales, sino que puede generar, por acción u omisión, nuevas asimetrías o profundizar las existentes en el territorio” (Di Virgilio, 2012: 53). En este sentido, se advierte el riesgo de profundizar las diferencias entre las condiciones habitacionales de aquellas familias relocalizadas respecto de las que permanecen en sus viviendas frente a un potencial cambio en las prioridades de gestión o de la asignación de recursos:

“(…) la falta de coordinación en los tiempos de los procesos, ¿no? Nosotros hubiéramos necesitado que la infraestructura ya esté casi terminándose, o acompañando las aperturas, y la infraestructura no empezó” (Entrevista integrante equipo técnico IVC, 23/09/2019)

Por otro lado, dado que las intervenciones del Estado no logran -por cuestiones de rigidez burocrática, de las herramientas normativas, entre otras- ir a la par de la dinámica socio-urbana cambiante de los barrios (desglose de los hogares -conformación de nuevos grupos familiares-, modificaciones al interior de los lotes y viviendas), la sostenibilidad en el tiempo de los acuerdos alcanzados en el marco de los proyectos de reconfiguración de las manzanas (lo que implica apertura de patios y pasajes en el barrio histórico) constituye un desafío permanente, sobre todo en un barrio de una escala y densidad como la de Villa 20:

“Yo espero que siga con el macizo. La infra está, se está haciendo, muy lento. Y el macizo, pensar esto, los inquilinatos, pensar en cómo llevar equipamiento a los barrios, adentro, al macizo. Cómo llevar un parque (...) la apropiación del proceso no existe todavía. Es muy muy muy poca” (Entrevista referente de la Mesa Activa por la Reurbanización, 14/12/2019).

(...) yo creo que un poco es eso, esto de poner en valor el PIRU, de cuidar, los acuerdos, que en cada manzana se respete, primero, bueno, que se respete que los espacios que se recuperaron sean para mejorar todo el proceso y que no se ocupen. Que se pueda escriturar al menos parte del barrio. Yo creo que gran parte del barrio, el 50%, no sé, en 4 o 5 años están para poder escriturar, porque puede estar la subdivisión ya lista para armar. Yo creo que esos son los desafíos. Y después, yo creo que es muy difícil, pero bueno, mantener activa una memoria, como un proceso que lo sostengan estos referentes, o los nuevos que vengan, que eso no se vulnere, para mí sería lo más importante” (Entrevista integrante equipo técnico IVC, 23/09/2019)

También en relación a la sostenibilidad de este tipo de intervenciones, cuya ejecución excede una administración de gobierno, además de sostener el financiamiento para las intervenciones pendientes y la voluntad política en línea con los procesos de reurbanización -lo que constituye un riesgo en cualquier política pública- el compromiso de la comunidad y la capacidad de generar apropiación del proceso por parte de la misma aparece como una preocupación fundamental:

“El Estado viene y va, y si vos no lo sostenes desde abajo, para mí, si vos no pones en valor lo que la gente conoce, lo que la gente puede lograr, el poder que se puede acumular, si vos no pones en valor todo eso, y yo creo que no hay ningún proceso, ningún Estado que lo pueda, por más decisión política, que haya que pueda sostener a 10 años un proceso de intervención (...)” (Entrevista integrante equipo técnico IVC, 23/09/2019)

“Y si nosotros realmente profundizamos el proceso, y suponemos que la reurbanización es una reurbanización integral, y vamos a seguir trabajando en el macizo, etc, claramente

tenemos que pensar de acá, una o dos gestiones más del GCBA poniendo mucho recurso. A mí lo que me asusta, es que no exista la voluntad política y que eso termine no pasando. Y me parece que ahí, y ahí, perdemos todos. Ahí perdemos todo” (Entrevista funcionaria IVC, 26/09/2019).

El proceso de reconfiguración del barrio histórico a través de talleres por manzana con las familias que las habitan es uno de los “hitos” del proceso que los actores valoran de manera positiva, aún cuando se reconocen limitaciones -que no serán profundizadas aquí- y se manifestaron críticas por parte de asesores e integrantes de la Mesa Activa por la Reurbanización que identifican aquí una oportunidad perdida para profundizar la organización democrática al interior de las manzanas del barrio:

“(…) de los 1900 afectados que tenemos del proceso, de todas las manzanas, hoy, conflicto, gente que no se quiera mudar, hay con furia 10 casos. 10 de 1900. O sea, es un nivel de conflictividad muy baja para la escala del proceso. Bueno, ahí hay, para mí es re interesante, y se ve también en cómo la gente evalúa el proceso. Hicimos la encuesta con todos los de Papa, y los niveles de participación y apropiación de los procesos son re altos, está el 80%, 80 y algo, de los vecinos” (Entrevista funcionario IVC, 15/10/2020)⁵²

“Cuando vos abriste una calle en la 20, la gente abrazaba, festejaba, estaba contenta que se iba a los departamentos (...) La primera intervención de relocalización de la [villa] 31, termina mi compañero [Apodo] ahí en el barrio, con los ojos llenos de gases, 4 pibes del barrio cagados a palos, piedrazos en el barrio, una familia amotinada que no quería dejar la casa, y toda la policía llenando el barrio” (Entrevista referente Mesa Activa por la Reurbanización, 12/12/2019).

Así, los funcionarios del IVC reconocen que la participación de los habitantes en los distintos dispositivos desarrollados en el marco del proceso de reurbanización ha contribuido a la apropiación por parte de las familias, es decir, al uso y la valoración positiva tanto de las nuevas viviendas construidas como de los acuerdos alcanzados en el marco de los talleres de reconfiguración de manzana (OLA, 2020). La participación aparece a la vez como una dimensión fundamental de cara a la sostenibilidad del proceso de reurbanización en el tiempo en un contexto dinámico, principalmente en lo que hace a los acuerdos para los y las referentes del barrio y las familias, así como también en la reducción o canalización del conflicto.

⁵² Los valores de referencia remiten al Informe elaborado por el Observatorio Latinoamericano de la New School, en el marco del convenio de colaboración con el IVC, denominado “Monitoreo de procesos y resultados en la actualización de barrios marginales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” en el ámbito de Villa 20, de reciente publicación.

(...) Yo puedo ir y cortarte una calle, pero nosotros estamos jugando, estamos todos de este lado para sostener una forma de construcción que no existe. Si viene alguien y lo rompe, ustedes [el IVC] son los encargados de decirle che, si quieres algo, si quieres un puesto de laburo, vení a la mesa técnica". Y en un momento los obligamos. Era, no quedó escrito, pero toda organización que quiera un puesto de trabajo, o que la cooperativa laburara, o cualquier tema que tenga que ver con el barrio, tiene que venir a sentarse. Así aporte, no aporte, un viernes, 4 horas, sentado ahí." (Entrevista referente Mesa Activa por la Reurbanización, 14/12/2020)

"(...) las decisiones las tomás en conjunto, entonces todos tienen que defender esa decisión. Entonces, por más de que te guste o no, hay consenso y vos terminas aprobando cosas que no estás de acuerdo, pero las aprobaste (...) Nosotros nos equivocamos, pero nos equivocamos todos. Y estamos dispuestos a cambiar porque la lógica del proceso tenes que abrir otra vez, y está bien (...)" (Entrevista integrante equipo técnico IVC, 04/11/2019)

"Yo creo que es una educación constante de todas las partes y actores, y eso permite no retroceder. Si vos logras que estén formadas las organizaciones, que esté formado el vecino, que esté formado el Estado, que estén formados los organismos y demás, ahí es difícil (...) Porque una población formada te va a exigir lo que se puede, no lo imposible" (Entrevista integrante equipo técnico IVC, 23/09/2019)

En efecto, la potencialidad de los dispositivos de participación para canalizar el conflicto y promover consensos se destaca como una de las principales características del proceso de Villa 20 respecto de otros procesos llevados a cabo por la misma gestión de gobierno, tanto dentro de las intervenciones del propio IVC en otros barrios, como en el caso de la Secretaría de Integración Social y Urbana en Villa 31:

"(...) hay un punto de confianza en el proceso, por voluntad política, porque se dio así, por las razones que fuera, que no se ve en ninguno de los otros procesos (...) Y al final termina siendo más rápido (...) Termina siendo más efectivo, menos conflictivo, te reduce el conflicto pero de una forma brutal. O sea, porque conflicto hay, y va a haber, y son procesos que no pueden no ser conflictivos (...) el conflicto es inherente a un proceso de estas características. El tema es cómo lo reducís al máximo posible, cómo generas los márgenes de confianza que te permitan desarrollar algo" (Entrevista informante clave, 11/02/2020)

"(...) hay muchos mitos de la participación ¿no? Esto de que lleva más tiempo, por ejemplo. De que es conflicto, es más conflicto (...) Y creo que lo que nosotros demostramos que, al contrario. O sea, si haces un laburo participativo, está bien pensada la metodología -que nosotros creo que tuvimos varias fallas igual de metodología, después las fuimos ajustando-, pero si pensas bien una metodología, vas acompañando el proceso, esta lógica de proceso, el

resultado después es menos conflicto. Y a corto, mediano plazo, y después largo plazo, tenes mucho menos conflicto (...)” (Entrevista integrante equipo técnico IVC, 04/11/2019)

Un aprendizaje valorado como positivo por las fuentes consultadas tiene que ver con el despliegue de los diversos “dispositivos” de participación complementarios, surgidos en el transcurso de la implementación como una necesidad del proceso, y no impuesta desde el Estado:

“(…) Se arranca fuerte en la MGP como centro claro del proceso, después pasa a ser la mesa técnica el centro, y hoy si le preguntas a Martín, el gran valor, sobre todo que ve la gente, no es ni la MGP, ni la mesa técnica. Son los talleres de manzana. Eso no quiere decir que haya que matar las otras cosas, pero claramente hay que repreguntarse, porque cuando vamos a preguntarle (...) el 2% sabe lo que es la MGP, y de los que participaron, el 90% está feliz con lo que se definió en los talleres de manzana y con cómo funcionaron los talleres de manzana, y el 48% de la villa participó en los talleres de manzana” (Entrevista funcionario IVC, 15/10/2020)

Otro de los desafíos a considerar en relación a este tipo de proyectos tiene que ver con la replicabilidad a otros contextos en otros barrios de la Ciudad. En este sentido, y considerando las condiciones en principio favorables que representó el alineamiento del gobierno nacional con el de la Ciudad en términos de acceso a tierras fiscales y financiamiento, así como el entramado comunitario que convergen en el apoyo al proceso, los funcionarios entrevistados reconocen las dificultades para replicar este tipo de intervenciones en otros barrios y en cambio sugieren “(...) en vez de arrancar villas nuevas a fondo, como hicimos acá, yo iría por estar en todos lados y empezar a levantar la vara más lentamente, pero en todos lados, y no más rápidamente pero en lugares concentrados” (Entrevista funcionario IVC, 15/10/2019). En este punto coinciden los integrantes de las organizaciones:

“Lo que no logramos nosotros, que después tuvimos un problema, pero no pudimos lograr ese efecto contagio en los barrios (...) Entonces en un momento también teníamos el plan de armar una red de mesas de urbanización, de empezar a generar una nueva coordinadora pero con un protagonismo popular en serio, donde estén por delante la discusión de los barrios, democrática. Y darle aire al movimiento villero” (Entrevista referente de la Mesa Activa por la Reurbanización, 12/12/2019).

Por último, uno de los principales aspectos en el balance del proceso surgidos del trabajo de campo tiene que ver con los efectos pedagógicos de la participación, ampliamente desarrollados por la bibliografía sobre democracia participativa:

“(…) yo creo que, para todos nosotros, no habíamos hecho nunca esto. En ese sentido hemos aprendido un montón. Estamos todos en mejores condiciones para un Estado popular, para otro gobierno, para otro técnico. Para otra forma de actuar profesionalmente, que implique interdisciplina, relación con la población, para aceptar las ideas de la población y sus propuestas, y articularse. En ese sentido, es un proceso súper valioso. Antes estábamos todos en la luna. En ese sentido yo creo que es muy valioso el proceso” (Entrevista asesora de la Mesa Activa por la Reurbanización, 14/12/2019).

IV. Reflexiones finales

Esta tesis se propuso analizar el proceso de reurbanización e integración sociourbana de Villa 20 en tanto modelo de gestión e intervención en villas novedoso -en escala y complejidad- en la Ciudad, que tuvo influencia en los demás procesos de reurbanización llevados a cabo desde el IVC, pero también de otras agencias del GCBA. Después de todo, las organizaciones, referentes y organismos que participan en los procesos transmiten los aprendizajes, discusiones y conquistas que se dan en otros barrios. En la práctica, esto se traduce en demandas por acceder a las mismas operatorias de crédito para la compra de viviendas nuevas construidas para la relocalización de familias o bien para el mejoramiento de las viviendas existentes en otros procesos de reurbanización, también involucra la condiciones de regularización dominial (la escrituración) de las viviendas, los criterios de priorización de familias para acceder a las mismas o para solicitar desgloses frente a la conformación de nuevos grupos familiares, e incluye los desaciertos o cuestiones a mejorar en otros procesos de reurbanización en curso.

El análisis permite esbozar una síntesis de las principales conclusiones vinculadas tanto a la operatoria como a la trayectoria del caso estudiado, en función de las complejidades inherentes a los procesos de mejoramiento barrial que se proponen desde un enfoque de gestión participativo, pero también, sistematizar algunas lecciones aprendidas a la luz de cómo el proceso logró adecuarse -no exento de conflictos ni de manera acabada- a los desafíos que se presentaron.

En primer lugar -el orden en que se presentan no se vincula necesariamente con una ponderación-, se destacan las dificultades de traccionar un modelo de gestión alternativo (con participación de la comunidad) al interior de todas las agencias que participan de los procesos, así como al interior de una misma agencia. En este sentido, la articulación interministerial con la SECHI, UGIS y demás actores que tuvieron injerencia territorial y de gestión en Villa 20 fue conflictivo y en muchos casos afectó el desarrollo del proceso. Esto se remarcó principalmente en cuanto a la necesidad de avanzar con las obras de infraestructura en el barrio histórico. Pero también al interior del propio IVC tanto funcionarios como trabajadores advirtieron ciertas dificultades y desencuentros para alinear a todas las áreas bajo el paraguas del proceso participativo, considerando que muchas definiciones demandan un tiempo de construcción de consensos y definiciones que no siempre responden a las necesidades y tiempos administrativos. En definitiva, estos procesos requieren de cierta

desburocratización de determinadas estructuras institucionales estatales y de la transferencia de capacidades de decisión y gestión a los sujetos ejecutores, dejando algunas definiciones fuera del alcance de las burocracias.

Un segundo desafío se vincula a la circulación de la información. Participar en los procesos de gestión de las políticas sociales requiere contar con información para dar discusiones, precisamente, informadas. En este sentido, los distintos niveles de intervención de un programa de mejoramiento barrial -comuna, barrio, manzana, vivienda- demandan un esfuerzo en términos de trabajo territorial, recursos y materiales para transmitir información sobre la diversidad de aristas que se trabajan en el marco del mismo.

En tercer lugar, poner en marcha un proyecto de mejoramiento barrial desde el enfoque de la producción social del hábitat -esto es, reconociendo que quienes habitan y construyen su vivienda y su hábitat tienen saberes para aportar que enriquecen el proceso y conducen a mejores resultados- genera tensiones al momento de la intervención por parte del Estado. Esto se vincula, no sólo con la capacidad de los equipos técnicos que proyectan en conjunto con las familias de establecer un diálogo “verdadero” (el “encuentro de saberes”), sino también con las decisiones de cómo intervenir en el barrio y las viviendas para garantizar el acceso a servicios -de acuerdo a los requerimientos de las empresas prestatarias de servicios públicos- y permitir la regularización dominial (entendida como el final y no como el principio ni fin último del proceso), sin dejar de poner en valor lo existente. Reconocer y preservar lo existente -por cuestiones culturales, identitarias, etc.- demanda necesariamente una gradualidad en la intervención. Estas definiciones tienen impacto directo no sólo en los costos -la sustentabilidad económica- de las intervenciones, sino también en los tiempos. La población de los barrios populares se caracteriza por un gran dinamismo en términos de circulación y construcción de la vivienda de manera incremental para dar respuesta al crecimiento vegetativo, por lo que sostener y actualizar los acuerdos alcanzados en los procesos de reconfiguración del barrio histórico aparece como una necesidad fundamental. Esto implica sostener y poner en valor una “memoria” del proceso por parte de sus referentes actuales o de los y las referentes que vendrán, en tanto es difícil apelar al Estado y sus operadores para desempeñar esta tarea, como condición para sostener las intervenciones en pos de garantizar derechos para todas las familias de los barrios, y no sólo de aquellas que acceden a habitar las nuevas construcciones.

Por último, cabe mencionar las dificultades para escalar o replicar este tipo de intervenciones en otros barrios de la ciudad. El despliegue de múltiples dispositivos de

participación, como se dijo, demanda un esfuerzo de despliegue de recursos humanos y materiales a nivel territorial, además de inversiones en infraestructura y construcción de nuevo parque habitacional a largo plazo, que resulta difícil de imaginar en todos los barrios populares de la Ciudad -acaso del país- al mismo tiempo. Esto puede contribuir a profundizar las desigualdades en las condiciones de vida de los y las habitantes de las ciudades, así como condicionar las intervenciones en función de la capacidad de presión de las organizaciones o la proximidad a otros proyectos inmobiliarios.

Sin ánimos de agotar aquí los desafíos inherentes a estos procesos, me interesa apuntar en adelante algunas de las principales lecciones aprendidas. En particular, me gustaría llamar la atención sobre cómo la participación de la comunidad en los procesos de mejoramiento del hábitat muestra grandes potencialidades, desde un enfoque de derechos, en la calidad de los procesos -considerando que los vecinos y vecinas aportan saberes y conocimientos valiosos sobre la historia y evolución del barrio, así como para mejorar su propio hábitat y enriquecer las intervenciones de los operadores del proceso- y en la propia gestión de los conflictos (entendido como uno de los principales “temores” que genera la participación).

En primer lugar, podríamos mencionar la cuestión de los alcances y momentos para abrir decisiones a la participación comunitaria. La participación requiere un esfuerzo de información o asesoramiento y de organización de los tiempos y obligaciones; así como genera expectativas de incidir en los resultados por parte de los actores convocados a participar. Estas cuestiones tienen impacto directo en el vínculo de confianza mencionado, que se mantiene en una tensión constante a lo largo de un proceso de gestión participativo. Por lo tanto, el actor que promueve el espacio -en este caso el IVC- debe tener claridad respecto de los alcances y limitaciones que tendrán las definiciones a construir en el espacio de participación. Estas limitaciones y alcances pueden ser tensionados por los demás actores -como se vió, por ejemplo, en el caso del concurso de proyectos para el predio de Papa Francisco. Así, la importancia de construir legitimidad y confianza en los procesos mediante una diversidad de estrategias -generar registro de los acuerdos y las reuniones, circulación de la información, respetar acuerdos y metodologías acordadas previamente para cada espacio- aporta a la corresponsabilidad en las definiciones alcanzadas y a la apropiación de los procesos.

Por otro lado, como se mencionó en el apartado anterior, la vasta bibliografía sobre participación ciudadana ha apuntado los efectos pedagógicos de la democracia participativa.

El proceso de reurbanización de Villa 20 se presentó para los actores que participaron del proceso como una escuela y un espacio de experimentación, de prueba y error, de creatividad para generar nuevas propuestas y formas de intervenir en el marco del proceso. Esto aplica tanto para los y las referentes de las organizaciones, operadores y trabajadores del IVC, asesores, entre otros actores, y constituye un capital acumulado para la generación de nuevos procesos.

En línea con lo anterior, es importante atender a la relación entre participación comunitaria en la política pública y conflicto; sobre todo a los fines de analizar con mayor profundidad si los espacios participativos visibilizan o intensifican las tensiones, afectando negativamente los tiempos de gestión de los procesos. El conflicto es inherente a toda política pública y a cualquier espacio de la vida social. Lo interesante es rescatar cómo se habita el conflicto en procesos participativos y el impacto real en los resultados del proceso. La reurbanización de Villa 20 permite pensar que la participación podría, al contrario, reducir el conflicto a largo plazo y aportar a la apropiación de los procesos. Si bien en el corto o mediano plazo la participación parece ralentizar las definiciones, los tiempos de ejecución pueden verse reducidos -o al menos, no dilatados- cuando las decisiones se construyen con la comunidad, reduciendo el conflicto al momento de la implementación en tanto se parten de definiciones que cuentan con acuerdo o respaldo de, al menos, parte de los actores involucrados.

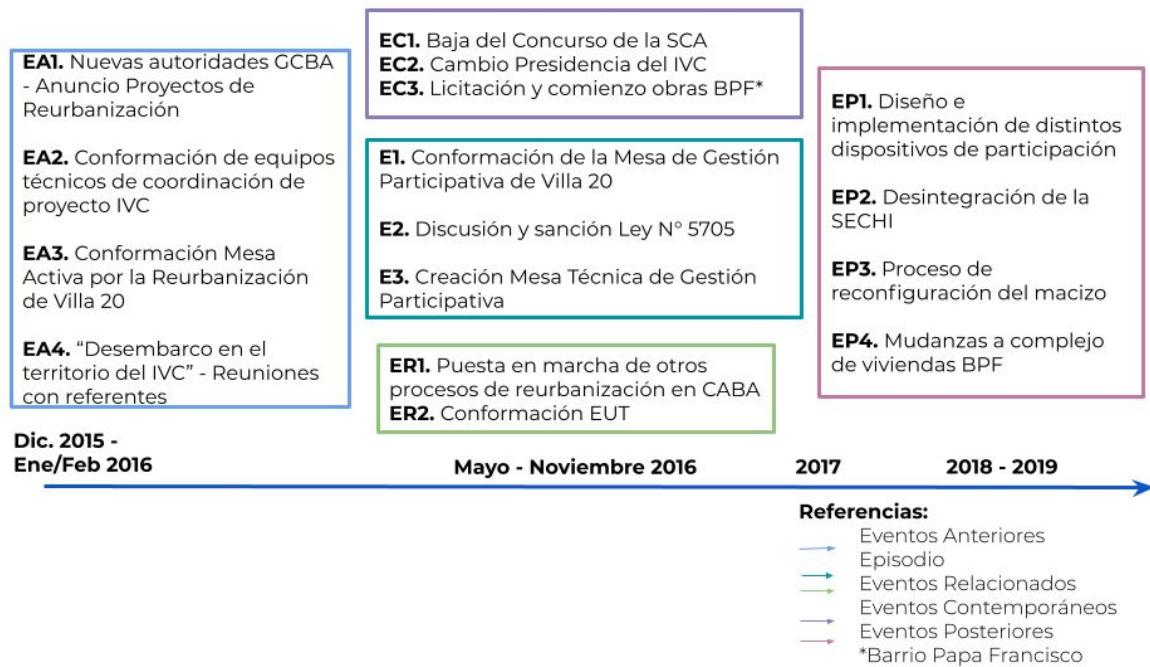
Por último, es importante no perder de vista la vinculación de los procesos urbanos con los ciclos políticos y económicos a nivel macro. El contexto de contracción económica, la liberación de los precios de las tarifas, el contexto inflacionario y el aumento del desempleo (aún en el mercado informal), empezaron a mostrar impactos en la población destinataria de Villa 20 y de todos los barrios en proceso de reurbanización de la Ciudad; en tanto las familias comenzaban a evaluar con mayores temores e incertidumbre las nuevas obligaciones monetarias que implica asumir un crédito hipotecario y la vida en una propiedad horizontal con servicios; aún cuando representa mejorar las condiciones de vida.

Para finalizar, me gustaría mencionar que, si bien los proyectos de reurbanización de villas han sido ampliamente criticados por su vinculación a otros megaproyectos inmobiliarios de capital privado, cabe destacar que también pueden constituir oportunidades estratégicas para que las organizaciones comunitarias y los habitantes de los barrios visibilicen sus condiciones de vida, y logren traccionar intervenciones del Estado en sus territorios.

Si bien las tres dimensiones de integración planteadas en el marco del proceso -urbana, habitacional y socioeconómica- son desafíos pendientes sobre los que aún no se pueden establecer conclusiones, estudiar el proceso de urbanización e integración sociourbana de Villa 20 constituye un aporte para seguir pensando cómo garantizar mejores condiciones de vida para los y las habitantes de las ciudades.

V. Anexo metodológico

V. 1. Estructura Narrativa del estudio sobre el Proceso de Reurbanización e Integración Sociourbana de Villa 20



Eventos y sub-eventos del episodio de estudio sobre el Proceso de Reurbanización de Villa 20



V. 2. Guía de pautas entrevistas en profundidad

Las guías de pautas elaboradas para generar información a partir de los distintos actores participantes e informantes clave combinan una serie de preguntas temáticas y descriptivas.

Guía de pautas - Funcionarios/as del Instituto de Vivienda de la Ciudad

I. Breve descripción de su trayectoria profesional (cómo llegó al IVC y al PIRU de Villa 20)

II. Cómo se diagnosticó el problema:

- ¿Cómo se decidió proponer esa forma de gestión de la política habitacional en villas?
¿Identifica antecedentes de referencia?
- ¿Cómo surgió la propuesta de abordaje de las políticas de reurbanización?
- ¿Hubo injerencia de organismos multilaterales de crédito en la definición de la política?

III. Cómo se planificó la intervención:

- ¿Quiénes participaron de la elaboración del proyecto?
- ¿Cómo se decidió la conformación de equipos técnicos/territoriales?
- ¿Cómo se seleccionaron los actores territoriales a convocar?

IV. Cómo se constituyeron las mesas:

- Antecedentes en el territorio, otros territorios;
- Historia política de la mesa y actores involucrados, evolución.

V. Cómo se puso en marcha el proyecto:

- Proceso de conformación de la MGP (debates, dificultades)
- ¿Qué funcionó del modo previsto? (Balance, aspectos positivos)
- ¿Qué adaptaciones hubo? ¿Qué no funcionó?
- ¿Qué obstáculos identifican en el proceso de implementación? (Ej. Intervención de la SECHI en el barrio; políticas macroeconómicas, inestabilidad)
- ¿Arreglos institucionales previos necesarios? (Ej. Todas las áreas del GCBA que intervienen en V20: SECHI, UGIS, BAP, etc.)

VI. Elementos que permitan evaluar resultados:

- ¿Cuánto se logró de los objetivos iniciales propuestos?
- ¿Próximas etapas de intervención? ¿Riesgos identificados?

Guía de pautas entrevistas en profundidad - Referentes barriales integrantes MGP

I. Breve descripción de su trayectoria personal/militante en el barrio.

II. ¿Cómo establecen vínculo con el IVC (GCBA) para participar del proceso de reurbanización? ¿en qué instancia (audiencia pública, conformación MGP, relevamiento socio-espacial, etc.)?

III. ¿Cómo se constituyeron las mesas?

- Antecedentes en el territorio.
- Historia política de la mesa y actores involucrados.
- Otros dispositivos a atender (en los que participan)
- ¿Identifican distintas etapas del dispositivo?

IV. Elementos que permitan evaluar resultados:

- ¿Qué valoración tienen del proyecto?
- ¿Qué funcionó del modo previsto? (Balance, aspectos positivos)
- ¿Qué adaptaciones hubo? ¿Qué no funcionó?
- ¿Qué obstáculos identifican en el proceso de implementación?
- ¿Cuánto se logró de los objetivos iniciales propuestos?
- ¿Próximas etapas de intervención?

Guía de pautas entrevistas en profundidad - Informantes clave

I. Breve descripción de su trayectoria académica/militante en la temática

II. Rupturas/continuidades de los procesos de reurbanización del IVC

- Los procesos de reurbanización en el marco de la política habitacional de la CABA/AMBA y los procesos de valorización del suelo.
- ¿Rol de organismos multilaterales de crédito en la definición de las políticas?

III. ¿Experiencias interesantes a destacar en otros barrios/países?

IV. Elementos que permitan evaluar resultados:

- ¿Qué valoración tienen del/los proyecto/s de reurbanización de villas de la ciudad?
- ¿Qué obstáculos identifican en el proceso de implementación?
- ¿Cuánto se logró de los objetivos iniciales propuestos?
- ¿Próximas etapas de intervención?

V. 3. Funciones gerenciales desempeñadas en el PIRU de Villa 20

ACTIVIDAD PROGRAMÁTICA	FUNCIÓN GERENCIAL
Conformación de equipos técnicos de coordinación de proyecto IVC	Elaboración de visión Planificación organizativa y de recursos
Reuniones con referentes y organizaciones del barrio	Elaboración de visión
Conformación de la Mesa de Gestión Participativa (MGP)	Gestión de operaciones
Conformación de la Mesa Técnica de Gestión Participativa (MT)	Gestión de operaciones
Diseño y presentación de proyecto urbano y arquitectónico de viviendas, equipamiento y espacio público para el sector Papa Francisco	Planificación de políticas Planificación organizativa y de recursos
Reuniones de MGP y MT	Control de gestión
Relevamiento socioespacial de viviendas y familias del barrio	Gestión de operaciones
Talleres de reconfiguración por manzanas + Implementación de distintos dispositivos participativos	Gestión de operaciones

V. 4. Análisis del diseño de la práctica

FUNCIÓN GERENCIAL	FUNCIÓN ESPECÍFICA	ELEMENTOS DEL DISEÑO		
		IDEAS ORIENTADORAS	DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS	EVENTOS ESTRUCTURADOS
Elaboración de visión	Establecer modelo de gestión	Promover participación comunitaria	MGP MT Ley N° 5705	Reuniones de MGP Reuniones de MT Talleres PIRU Talleres preconsorciales y consorciales
Planificación organizativa y de recursos	Conformar equipos técnicos de proyecto y establecer recursos destinados al PIRU	Generar equipos con presencia territorial	Reuniones MT	Presentación proyecto en MGP
Planificación de políticas	Diseño y presentación de proyecto urbano para Papa Francisco	Consensuar proyecto acordado con la comunidad destinataria	Talleres PIRU	Reuniones de MGP Reuniones de MT
Gestión de operaciones	Diagnóstico socioespacial del barrio existente e implementación de dispositivos de participación	Generar proyectos conservando lo existente Informar a la comunidad sobre el PIRU	Talleres PIRU Espacios de consulta Reuniones MGP	Relevamiento socioespacial Diseño de proyecto de reconfiguración Votación de proyectos por manzana
Control de gestión	Dar cuenta de avances del proceso	Generar legitimidad y consenso	Reuniones de MGP Espacios de consulta	Reuniones de MGP Reuniones de MT

V. 5. Análisis del contexto de la práctica

FUNCIÓN GERENCIAL	FUNCIÓN ESPECÍFICA	ELEMENTOS DEL CONTEXTO		
		SISTEMAS INSTITUCIONALES	IDEAS	ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS
Planificación organizativa y de recursos	Conformar equipos técnicos de proyecto y establecer recursos destinados al PIRU	Ley de Ministerios CABA (N° 5460/15) y Decreto reglamentario N° 363/15	Desarrollar procesos de integración sociourbana en villas de CABA	Cambio de gestión 2015
Planificación de políticas	Diseño y presentación de proyecto urbano para Papa Francisco	Ley N°5705		Conformación Mesa Activa por la Reurbanización Articulación con otros actores del barrio
Gestión de operaciones	Diagnóstico socioespacial del barrio existente e implementación de dispositivos de participación	Ley N°5705	Informar a la comunidad sobre avances del PIRU Promover la participación comunitaria	
Control de gestión	Dar cuenta de avances del proceso	Ley N°5705	Regular el conflicto Generar legitimidad	

VI. Referencias bibliográficas

Arqueros Mejica, M. S. (2016) “La cuestión de la radicación de villas: una mirada desde las burocracias estatales”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 9(17), pp: 28-49. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu9-17.crvm>

Arqueros Mejica, S.; Rodríguez, M. F.; Zapata, M. C. (Comps.) (2017) *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Informes del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo Económico y Social de la CABA.

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2017) *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. ISSN: 980-6810-01-5

Barzelay, M. y Cortázar Valverde, J. C. (2004) *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo: Washington D.C.

Barreto, M. A. (2018) “La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina”. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 33, núm. 2 (98), pp. 401-436, doi: <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v33i2.1733>

Bermúdez, Á.; Barrenechea, V. C.; Ferreira, M. V.; Kalpschtrej, K.; Logiudice, A.; Maricel Peisojovich, M.; Picchetti, V. y Royo, L. (2014). *Procesos de reurbanización de villas de la CABA. Los casos de Villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletones*. Documento de Trabajo N°19. Asesoría Tutelar-Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Blaustein, E. (2006) *Prohibido vivir aquí. La erradicación de villas durante la dictadura*. Editorial Punto de Encuentro: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Calderón Cockburn, J. (2009) Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas. *Centro-h*, núm. 3: pp. 47-62 Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos - OLACCHI. Quito. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115112536005>

Clemente, A. (2017) “La Participación social en las políticas sociales. Una necesaria revisión”. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, vol. 86, núm 1, pp. 191-204. Recuperado de: <https://www.ingentaconnect.com/content/iieal/meda/2017/00000086/00000001/art00009>

Corte Interamericana de Derechos Humanos -CIDH (2015) Documento para la audiencia temática regional frente a la CIDH sobre satisfacción de los DDHH, en especial los DESC, en los asentamientos urbanos precarios de América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/09/Informe-Asentamientos-urbanos-informales.-CIDH.-Marzo-2015.pdf>

Cravino, M. C., et. al. (2008) *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. María Cristina Cravino (coord.). Universidad Nacional de General Sarmiento: Los Polvorines.

Cravino, M. C. (Comp.) (2014) *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos: la ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cosacov, N., et al. (2011). *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo*. Documentos de Trabajo N° 56. Buenos Aires: IIGG, UBA.

Davis, M. (2006). *Planet of slums*. Nueva York: Verso.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2015) *La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Recuperado de: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/SituacionHabitacional-1.pdf>. Consultado el 19/11/2020.

Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, C. (2018) “Hábitat, vivienda y marginalidad residencial”. En *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*. Piovani, J. I.; Salvia, A. 1ª ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, pp: 183-220.

Di Virgilio, M. M.; Aramburu, F.; Brikman, D.; Najman, M. (2018) “Nuevos proyectos de integración urbana en la era PRO. Rupturas y continuidades de la política de villas en el AMBA”. Ponencia presentada en el 3° Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina. Junio 2018.

Di Virgilio, M. M.; Rodríguez, M. C. (2011) “Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial”, en Di Virgilio, M. M.; Rodríguez, M. C. (Comps.) *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Ciudad de Buenos Aires: Prometeo; pp. 17 - 46. ISBN:9789875744912.

Di Virgilio, M. M. (2012). “Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina”. *Revista SAAP*, Vol. 6 (Nro. 1) Versión Online. Buenos Aires. ISSN 1853-1970.

Di Virgilio, M. M.; Arqueros Mejica, M. S. y Guevara, T. (2012). “Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires (1983-2011)”. *Revista Urban*, (NS04): pp. 43-60. Buenos Aires.

Durante, M. E. (2019) “La Villa también tiene un proyecto. Para una antropología de lo arquitectónico en la urbanización de la Villa 20”. *Revista AREA*, 25 (1), pp: 1-16. Recuperado de: https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2501/2501_durante.pdf

Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

Gago, V. (2014) *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Gargantini, D.; Martiarena, M.; Peralta, J.; D'Amico, D. (2013) “El estudio de los conflictos urbanos y el desafío de construir información para la incidencia ciudadana: el caso de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba”. *V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*.

Barcelona-Buenos Aires, Junio 2013. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño - Universidad Católica de Córdoba. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11086/15808>. Consultado el 15/11/2020.

Girola, M. F. (2007) “El surgimiento de la megaurbanización Nordelta en la Región Metropolitana de Buenos Aires: consideraciones en torno a las nociones de ciudad-fragmento y comunidad purificada”. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2, pp. 363-397.

Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016). *Informe Final Censo 2016 Villa 20*. Buenos Aires: Departamento de Estadísticas y Censos, Gerencia Operativa de Intervención Social y Hábitat, Gerencia de Desarrollo Habitacional.

Mangin, W. (1967). “Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution”. *Latin American Research Review*. Vol. 2 (Nº 3): pp. 65-98. The Latin American Studies Association.

Marzioni, G. J. (2012) *Hábitat Popular. Encuentro de Saberes*. Buenos Aires: Nobuko.

Melé, P. (2016) “¿Qué producen los conflictos urbanos?”. En, F. Carrión, J. Erazo (coords.), *El derecho a la ciudad en América Latina, Visiones desde la política*. México: UNAM, Coordinación de Humanidades, PUEC, CIALC, IDRC/CRDI, p.127-158. Versión de autor. Recuperado de: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01423812/document>. Consultado el 20/11/2020.

Mendoza, M. (2008). *La participación de los sectores populares en las políticas de vivienda y hábitat en Argentina. El caso PROMEBA en Villa Tranquila*. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6240/ev.6240.pdf

Ministerio de Desarrollo Urbano - GCBA (S/F) *Informe de Diagnóstico para la Elaboración del Plan de Comuna 8*. Documento preliminar. Secretaría de Planeamiento - Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de:

<http://ssplan.buenosaires.gov.ar/dmdocuments/Plan%20Comuna%208%20preliminar%20BAJA.PDF>. Consultado el 19/11/2020.

Morse, R. (1971) *La Investigación Urbana Latinoamericana: Tendencias y Planteos*. Nueva Visión: Buenos Aires. Parte I: pp. 9-55. Recuperado de: <https://bibliodarq.files.wordpress.com/2015/08/morse-r-la-investigacion-urbana-latinoamericana-tendencias-y-planteos.pdf>. Consultado el 15/08/2020.

Motta, M.; Almansi, F.; Rocca, M.; Acerbo, A.; Figueredo, B.; Ramos Mejía, P.; Tutuy, N.; Oliveira, R. (2018) “La planificación y gestión participativa holística en el ejercicio del derecho a la ciudad. Proceso participativo en el marco del Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20. Lugano, CABA”. *Revista Cuestión Urbana* - Año 2 Nro. 3 - 2018.

Motta, M. y Almansi, F. (2017) “Gestión y planificación por proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos de gran escala. El caso de la Re-Urbanización de Villa 20 en la CABA”. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, vol. 86, núm.1, pp. 145-168. Recuperado de: ingentaconnect.com/contentone/iieal/meda/2017/00000086/00000001/art00007

Motta, M. (2017) Procesos de participación de la población en situación de pobreza en el mejoramiento del hábitat y la vivienda. Evaluación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” en Chaco y Tucumán (2003-2011)”. Tesis para obtener el grado de Doctor en Urbanismo. Facultad de Diseño, Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.

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

Observatorio Latinoamericano - OLA (2020) “Síntesis del informe final: Monitoring Processes and Outcomes in Slum Upgrading in Buenos Aires Villa 20”. Observatorio Latinoamericano. The New School. Recuperado de:

https://observatorylatinamerica.org/pdf/NUP/Evaluacion/OLA_IVC_Villa20_SintesisInformeFinal_21feb2020.pdf. Consultado el 20/11/2020.

Organización de las Naciones Unidas (ONU-HABITAT) (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Rio de Janeiro: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Organización de las Naciones Unidas (ONU-HÁBITAT) (2016). *World Cities Report. Urbanization and Development. Emerging Futures*. United Nations Human Settlements Programme (ONU-Habitat). Recuperado de: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/WCR-2016-WEB.pdf>. Consultado el 15/06/2020.

Pelli, V. S. (2007). *Habitar, participar, pertenecer: acceder a la vivienda: incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.

Ragin, C. (2007) *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.

Rodríguez, M. C.; Di Virgilio, M. M.; Procupez, V.; Vio, M.; Ostuni, F.; Mendoza, M y Morales, B. (2007) *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Documento de Trabajo N° 49. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M. y Morales, B. (2007) *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. AEU-IIGG/ FSOC-UBA Área de Estudios Urbanos Instituto de Investigaciones Gino Germani. Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat HIC-AL FVC – MOI-SEDECA

Rofman, A. (2013) “La participación ciudadana: clave de comprensión de las experiencias de interacción entre la sociedad civil y el estado”. Ponencia presentada en Novena Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR), Santiago de Chile, Chile.

Rojas, E. (Ed.) (2009). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica: Washington DC.

Salerno, A. (2019) “Una nueva derecha embarrada: perfiles de gestión PRO en torno a la cuestión social de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015)”. *Revista Sociohistórica*, 44, e083. Recuperado de: <https://doi.org/10.24215/18521606e083>

Taller Libre de Proyecto Social (2015) “Barrio Papa Francisco. Vivienda, barrio y ciudad para los que lo necesitan”. Recuperado de: <http://www.tlps.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/100-a-123.pdf>

Secretaría de Integración Socio Urbana- SISU - Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2019) *Integración Socio Urbana de Barrios Populares. Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de estado en la Argentina*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf. Consultado el 10/08/2020.

Sociedad Central de Arquitectos - SCA (2015) *Bases del Concurso Nacional de Anteproyectos Viviendas Sociales Villa 20 - Comuna 8*. Recuperado de: <http://socearq.org/2.0/wp-content/uploads/2015/10/Bases-VILLA-20.pdf>. Consultado el 20/11/2020.

TECHO (2016) *Relevamiento de Asentamientos Informales*. Recuperado de: <https://www.techo.org/argentina/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/Informe-Relevamiento-de-Asentamientos-Informales-2016-TECHO-Argentina.pdf>. Consultado el 15/06/2020.

UN-HABITAT (2003) *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements*. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Earthscan Publications Ltd.

Zapata, M. C. (2017) *La política habitacional porteña bajo la lupa: de los programas llave en mano a la autogestión del hábitat*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.

Zapata, M. C. (2019). “La participación social en la reurbanización de villas. ¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad?”. *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 91-102. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.82559>.

Ziccardi, A. (2004). *Participación, ciudadanía y políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto Nacional de Desarrollo Social. Recuperado de: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/handle/IIS/4420>.

Notas periodísticas

Abran Paso (25/08/2015). Reclaman la urbanización de la Villa 20 de Lugano. Recuperado de <https://www.abranpasoradio.com.ar/reclaman-la-urbanizacion-de-la-villa-20-de-lugano/>

Clarín (05/11/2012) “Plan Maestro para la Comuna 8”. Recuperado de: https://www.clarin.com/arq/urbano/Plan-maestro-Comuna_0_B1JKkeCivQl.html.

Consultado el 01/03/2020.

Página 12 (08/10/2020) “Día de sangre y fuego en el sur de la ciudad”. URL: <https://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elpais/1-158317-2010-12-08.html>. Consultado el 01/03/2020.

Página 12 (08/12/2020) “Pedían vivienda digna”. URL: <https://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elpais/subnotas/158317-50748-2010-12-08.html>. Consultado el 01/03/2020.

Cravino, C. (2018) “Asentamientos populares, entre la regularización y la nada”. *Café de las Ciudades* URL: <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/155/asentamientos-populares-entre-la-regularizacion-y-la-nada.html>

HCDN - “La Ministra Bielsa brindó detalles del Programa Federal Argentina Construye”. 30/06/2020. URL:

https://www.diputados.gov.ar/prensa/noticias/noticias-podio/noticias_1315.html. Consultado el 15/08/2020.