
Motta, Jorge Martín^a
Almansi, Florencia^b

Colaboradores:

Rocca, María Elisa; Encina Tutuy, Nicolás; Sierra, Guadalupe y Pedro Briend^c

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

Abstract

Si bien existen muchas experiencias de intervención en re-urbanización de situaciones informales en el país como las desarrolladas en el marco de los programas Promeba y Rosario Hábitat, o en la región como los programas de Favela Barrio, y Mejoramiento de Barrios en Colombia, Uruguay, Ecuador, Perú, etc., en este caso las características particulares de las villas de la Ciudad necesita de una mirada específica y de determinados instrumentos ajustados a la naturaleza del caso.

La gestión de procesos y proyectos de mejoramiento de villas y asentamientos en el contexto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha tenido

-
- a. Arquitecto por la Universidad Nacional del Nordeste. Especialista en Planificación Urbana y Regional por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Doctorando en Urbanismo por la Universidad de Buenos Aires. Coordinador del Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20.
- b. Arquitecta por la Universidad de Buenos Aires. Mag. en Diseño y gestión de Políticas Sociales por Flacso Argentina. Doctorando en Ciencia Sociales por Flacso Argentina. Integrante del Equipo de Coordinación del Proyecto Integral de Re-Urbanización y responsable de la Oficina Territorial de Gestión de Villa 20.
- c. Arq. Rocca, M. E.; Arq. Encina Tutuy, N.; Antropóloga Sierra, G. y Arq. P. Briend. Integrantes del Equipo de Coordinación del Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20.

numerosos vaivenes. Desde los primeros paradigmas de intervención que promovían la erradicación de los mismos hasta paradigmas actuales que promueven su radicación, las prácticas han resultado insuficientes para la escala y complejidad del problema.

La re-urbanización implica considerar la producción social del hábitat y generar intervenciones para transformar y dar calidad urbana a los asentamientos populares. Abordar la re-urbanización involucra 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.

El caso de la intervención para la re-urbanización de la Villa 20 en Lugano en este artículo presentado, refleja la aplicación de esta metodología procesual y participativa considerando como ejes principales de intervención: la integración urbana, habitacional y socio-económica, así como también un eje transversal relacionado con la identidad cultural. Estos ejes se materializan a través de la generación de diferentes instrumentos de participación comunitaria en diferentes escalas.

Este artículo busca describir los inicios del proceso recorrido por el equipo técnico que participa de la intervención y el desarrollo del Proyecto Integral de Re-Urbanización (PIRU) de la V20, haciendo foco en el modelo de intervención territorial. En primer lugar se presenta el contexto social y se conceptualiza acerca de la planificación, la progresividad y la participación desde un enfoque de proceso-proyecto que caracteriza la intervención. Seguidamente se describen los antecedentes y características del PIRU de la Villa 20. Finalmente se avanza a modo de reflexión sobre los dilemas que se plantean en el abordaje de la re-urbanización de gran escala.

1. Introducción: contexto y enfoque

a. El hábitat y la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Si bien el crecimiento poblacional total de la Ciudad de Buenos Aires no ha sufrido variaciones importantes desde los últimos 60 años, la población en villas se ha duplicado durante el mismo período. Actualmente, en la ciudad se encuentran radicadas 21 villas o asentamientos informales.

El número de villas en la Ciudad se ha incrementado en 17% y su población en 50% entre 2001 y 2010, albergando casi 200.000 personas¹. De acuerdo al Censo 2010 había 163.587 personas que residían en asentamientos, mientras que en 2001 la cifra era de 107.422, representando un aumento del 52,3%. En su gran mayoría, dicha población se encuentra localizada en la zona sur de la Ciudad, concentrados en las Comunas N°8, 7 y 4, donde un total de 150.000 habitantes viven en asentamientos o villas.

En dicho contexto la problemática del hábitat deja entrever la imposibilidad de acceso a respuestas a través del mercado y la necesidad de instrumentar políticas habitacionales que garanticen el acceso a la vivienda. Esto favorece el aumento

de personas viviendo precariamente en áreas de riesgo o en áreas públicas. Investigaciones de diversos autores demuestran que el precio del metro cuadrado producido informalmente en las ciudades latinoamericanas es alto². En términos relativos, los habitantes de asentamientos informales pagan precios superiores a la ciudad formal para vivir en condiciones extremadamente precarias³.

Las familias de asentamientos informales no sólo enfrentan condiciones de hacinamiento sin las comodidades y servicios básicos necesarios sino que, además, presentan riesgos edilicios importantes, ya que muchas veces habitan construcciones sin terminar o construcciones muy precarias y vulnerables a contingencias climáticas. En el año 2010, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre el 6,5% y 7,7% de las casas tipo A y departamentos presentaban condiciones de hacinamiento no crítico y el 1,5 % crítico⁴. Estas cifras se elevan al 37,5% y 13,9% para viviendas deficitarias. Asimismo, es frecuente que resida más de un hogar.

Respecto a la situación socio-económica, la precariedad laboral (entendida como presencia de empleos informales y marginales) es otro factor que presenta valores elevados en la población resi-

1. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2010). Censo Nacional de Población y Vivienda. Disponible en www.indec.gov.ar (23/03/2017).

2. Smolka, Martín y Laura Mullahy. (2007). "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra" en Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy (ISBN: 978-1-55844-176-7); pp.71-79. USA.

3. Di Virgilio, María Mercedes; Arqueros Mejica, María Soledad y Tomás Guevara (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.

4. INDEC, *op. cit.*

dente en los asentamientos informales. En dichos asentamientos, el 76% de la fuerza laboral se encuentra precarizada, mientras que para el resto de la ciudad dicho ratio alcanza el 40% de la fuerza laboral⁵. Se identifica una falta de competitividad de la población en la inserción laboral en trabajos calificados y de calidad, establecida por una gran brecha con el resto de la ciudad en este sentido⁶. El nivel de indigencia y de pobreza en la población en hogares donde el principal sostén tiene una ocupación marginal es de 16% contra 0%, mientras que para otras ocupaciones es de 55% contra 0,4%⁷. Esto es indicativo de las necesidades de empleabilidad, formalidad y regularización de la economía.

Por otro lado, en cuanto al nivel educativo, solo un 32% de los adultos mayores a 25 años tienen por lo menos el secundario completo, mientras que en la ciudad este indicador es del orden del 76%. Con respecto al nivel de alfabetización el 5,4% de la población mayor a 3 años nunca asistió a una institución educativa y el 2,5% es analfabeto, mientras que en el resto de la ciudad estas tasas son del 1% y del 0,5% respectivamente. Finalmente, un 18% de la población en edad escolar, es decir entre 3 y 18 años,

no asiste o nunca asistió a la escuela, siendo un 4% el total de la CABA.

En cuanto a la salud, es marcada la incidencia de enfermedades crónicas, como la diabetes o la hipertensión, asociadas a un índice del 40% en la obesidad infantil. Otros registros negativos de los asentamientos son la mortalidad infantil, es un 25% superior a la media del país, la muerte violenta de adolescentes tres veces mayor y hay cuatro veces más casos de tuberculosis. Si consideramos los asentamientos informales de la ciudad en su conjunto, el indicador de inseguridad alimentaria es del 30,4%, contra el 0,9%, del total de la ciudad. Finalmente la inseguridad alimentaria⁸ severa es del 13,5% contra el 0,6%⁹.

Si bien estos datos analizados plantean un contexto de desigualdad, hay otros aspectos que marcan una barrera entre dichos territorios y el resto de la ciudad, como ser: la estigmatización y discriminación de la población en cuestión, el nivel de desaliento de la misma población y la política clientelar en el barrio, entre otros.

El contexto socio-económico de la problemática se complementa también con algunos instrumentos jurídicos que dan al Gobierno de la CABA herramientas parti-

5. Léopore, Eduardo (2014). "Participación laboral y modalidades de inserción socio-ocupacional en las villas de la ciudad". En Suárez, A. L.; Mitchell, A.; y E. Léopore (Edit.). *Las villas de la ciudad de Buenos Aires: territorios frágiles de inclusión social*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina (UCA).

6. INDEC, op. cit.

7. Salvia, Agustín (Coord.) (2014). "Un régimen consolidado de bienestar con desigualdades sociales persistentes. Claroscuros en el desarrollo humano y la integración social". Buenos Aires: Barómetro de la Deuda Social. Universidad Católica Argentina (UCA).

8. Inseguridad Alimentaria: la reducción involuntaria de la porción de comida y/o la percepción de experiencias de hambre por problemas económicos.

9. Salvia (2014), *Op. cit.*

culares de intervención y han brindado un reconocimiento de derechos a la población que vive en asentamientos y villas. Dos hitos fundamentales en este sentido son: la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1996, la cual reconoce el derecho a la vivienda y el hábitat adecuado para todos los ciudadanos; y la sanción de la Ley N° 148 del año 1998, que establece atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y los Núcleos Habitacionales Transitorios. Además, algunos territorios hay logrado la sanción de leyes particulares como lo son: la Ley 403 de la Villa 1-11-14 de 2000 y sus posteriores modificaciones; la Ley 1770 de la Villa 20 de 2005 y la 2054 de 2006; y la Ley 3343 de la Villa 31 y 31 Bis de 2009, entre otras¹⁰.

En los contextos mencionados la sanción de normativa particular no fue necesariamente una iniciativa que revirtiera la problemática, por lo que la presión por encontrar respuestas habitacionales ha llevado a situaciones de tensión social y usurpación de espacios públicos y privados en distintos lugares de la ciudad. Dos de los episodios ocurridos en torno a la Villa 20 fueron: la toma de tierras del Parque Indoamericano (Barrio de Villa Soldati) en el año 2010, cuando familias desocupadas y sin hogar tomaron el espacio público ocasionando episodios de violencia; y la toma de tierras del predio Papa Francisco (Barrio de Lugano) en el año 2014, cuando familias

en situación de pobreza y déficit habitacional (importante número de inquilinos de la villa) ocuparon parte del cementerio de autos de la Policía Federal lindante con el barrio.

Otra problemática que obstaculizó la implementación de soluciones fue la falta de articulación (administrativa, financiamiento, etc.) entre los distintos niveles de gobierno involucrados (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y Nacional).

b. Cambio de contexto y paradigma de intervención

Recientemente, el Gobierno de la CABA se propuso mejorar las condiciones de vida en las villas, asentamientos y barrios más vulnerables mediante intervenciones que promueven la integración de los mismos al resto de la ciudad. En dicha intervención la participación comunitaria resulta estructuradora de un proceso de gestión que involucra a los diferentes actores que tienen incidencia en la ejecución de la política, así como también todos los actores con poder territorial. Este modelo se dirige a desarrollar estrategias de intervención que buscan generar condiciones de habitabilidad que permitan el desarrollo de una vida digna, plena y con igualdad de oportunidades para todos los habitantes del barrio.

10. Tratamiento particular tienen los asentamientos y villas localizados en torno a la cuenca del Riachuelo, debido a la causa Mendoza que rige para toda la cuenca de ACUMAR.

La construcción del “espacio habitable” (tanto privado como comunitario) en este proceso es el resultado también de un proceso histórico-social que no solo hace referencia a la satisfacción de las personas en cuanto al ámbito físico que habitan, sino que también está directamente relacionado con el entorno en el que se encuentra en términos de sostenibilidad (social, económica, cultural, etc.) y medioambiente. En este esquema se busca garantizar el derecho a la ciudad en tanto acceso a la vivienda, a equipamientos sociales (hospitales, escuelas, centros de recreación, etc.), al espacio público, a todos los servicios; implica también el estímulo a la productividad y a la innovación local, la sustentabilidad ambiental, el reconocimiento de las diversas expresiones culturales y su convivencia, y la profundización de la participación, discusión e institución política de la totalidad de la población.

En este sentido, se considera conveniente destacar los esfuerzos que vienen realizando la administración local y los referentes barriales organizados en mesas de gestión participativa para llevar adelante un proceso de una complejidad e integralidad no registrada con anterioridad en el ámbito de la CABA.

c. Planificar y gestionar procesos-proyectos

El abordaje del mejoramiento del hábitat y la vivienda en toda Latinoamérica es tomado desde el Estado como un instrumento para potenciar las capacidades de

generación de procesos de transformación e inclusión urbanos en sectores de la ciudad históricamente postergados.

Estos procesos de transformación implican el tránsito por un importante número de indefiniciones que son abordadas desde diferentes perspectivas. Los esquemas que la planificación adopta en un proceso con el nivel de complejidad que tiene la reurbanización varían desde acciones en el contexto de una planificación tradicional (tecnocrática) o estratégica (multidisciplinar) hasta la búsqueda de procesos combinados de toma de decisiones del tipo encarado en Villa 20 (proceso-proyecto). Incluso, en muchos casos, la combinación de diferentes tipos de planificación en un mismo proceso contribuye a ampliar el campo de resolución de conflictos.

La planificación “proceso-proyecto” tiene como eje al diálogo de saberes como herramienta de construcción de consensos. En este sentido, el diálogo se produce a partir de un entramado de instrumentos para diferentes niveles de participación que abordan desde la escala urbana hasta la escala de intervención en cada vivienda del barrio. Es de importancia en este esquema la adopción de diferentes metodologías, instrumentos de planificación, normativas, etapas, recursos, tipologías de organización, etc. Asimismo, la planificación por proceso-proyecto implica la utilización de la más variada e innovadora gama de instrumentos de intervención, organización y gestión que permitan ampliar su capacidad de adaptación al contexto.

En este sentido, los elementos centrales a considerar en este esquema de planificación incluyen:

- un contexto abierto de gestión que permite adaptar su proceso según los vaivenes del proceso mismo;
- una política que apunte a un proceso de inclusión de la población en la toma de decisiones respecto a las acciones que lleva a cabo el gobierno;
- un entramado de actores con poder en la toma de decisiones que buscan (teniendo el proceso de re-urbanización e integración socio-urbana como meta) el consenso para dar los pasos necesarios para cumplir con el proceso y sus objetivos;
- un equipo que conduzca el proceso a partir de considerar sus principios básicos y estructurar procesos participativos abiertos en todas las instancias de resolución de conflictos y definición de momentos o pasos a transitar durante el proceso;
- una variedad de instrumentos de planificación y gestión participativa que permiten consolidar la construcción de consensos;

La planificación proceso-proyecto implica considerar al resultado de la misma como un “producto meta” que surge de un proceso territorial y no como un “producto predefinido” a partir de un proceso de gabinete el cual debe ejecutarse en un tiempo determinado y sin

asumir que las variables de su ejecución implican una complejidad relevante. Dicho producto meta no necesariamente está completamente definido, sino que más bien es una meta-propósito a la cual se direccionan las acciones del proceso permitiéndose modificaciones en torno al camino y finalidad a alcanzar.

d. Progresividad y mejoramiento urbano y del hábitat

En la historia de las intervenciones del estado en villas y asentamientos de la CABA se encuentran dos principales perspectivas de abordaje: por un lado, la perspectiva de la erradicación de los mismos, la cual se instrumenta a partir de la construcción de vivienda nueva y la relocalización de familias (en conjuntos habitacionales construidos por el estado o en viviendas a las que las familias acceden a través de un crédito para compra en el mercado); por otro, la radicación de los mismos, la cual se instrumenta a partir de acciones que tienden a dotar de infraestructura, equipamientos y vivienda (mejoramientos o vivienda nueva) en el marco del contexto de intervención.

La erradicación ha sido la estrategia principal encarada por las políticas de la CABA hasta promediar la década de los noventa cuando la entonces Comisión Municipal de la Vivienda (CMV)¹¹ consolidó un modelo de intervención

11. Creada por Ley N° 17.174 de 1.967.

por radicación en algunos de las villas y asentamientos de la ciudad. Si bien las primeras intervenciones con foco en la radicación comenzaron en la década de los ochenta luego de la finalización del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), fue a partir de los noventa que dichas intervenciones han tendido a predominar en el escenario de las políticas habitacionales desarrolladas en villas y asentamientos.

La radicación ha sido la estrategia predominante de intervención en villas y asentamientos de la CABA desde la creación del Instituto de Vivienda de la Ciudad¹² y permitió el desarrollo de procesos de urbanización en sectores de las villas 1-11-14, 17, 20, 21-24 y 26, entre otras. Sin embargo, la complejidad y discontinuidad de los escenarios políticos que ha ido atravesando dicho organismo ha derivado en un conjunto de procesos inacabados de mejoramiento y urbanización en estos barrios. Es por ello que estos procesos incompletos se han combinado con un fuerte contexto de crecimiento de las villas y asentamientos de la CABA generando un escenario de déficit habitacional que exige: por un lado, ampliar los recursos del Estado dirigidos a la población afectada; y por otro, repensar estrategias de intervención que permitan consolidar un marco de acción anclado en la integración urbana, el fortalecimiento de las capacidades comunitarias y el involucramiento de las comunidades en el proceso de transformación de los barrios

e. Espacios de participación

El eje social tradicional en los programas de mejoramiento urbano tiene como objetivo la creación de espacios de participación que garanticen el mejoramiento de los niveles de integración social y sustentabilidad de las intervenciones limitadas en el marco de los programas. Se concibe al barrio desde sus potencialidades de transformación, y se procura la identificación y construcción de objetivos colectivos. Estos objetivos son resultado de la interacción entre los vecinos, las organizaciones y los actores presentes en la comunidad. Se trata de construir acuerdos estratégicos en el marco del plan de intervención, como parte de un proceso de negociación en el que progresivamente se intenta potenciar “lo común” y se superan las resistencias del barrio.

Así la participación tanto de los vecinos como de las organizaciones es pensada en su interacción con los otros actores que forman parte del entramado social. Es decir que los lineamientos generales de los programas se insertan en modelos de articulación pre-existentes y sobre estos o junto con estos persiguen las metas particulares del programa.

Son espacios donde uno de los principales desafíos es integrar los diferentes saberes disciplinarios con los conocimientos, prácticas y saberes de la población y sus organizaciones. Este es un proceso enriquecedor para el análisis de la realidad y contribuye a fortalecer el compromiso co-

12. Este organismo da continuidad a la CMV y se crea por la Ley N° 1251 de 2.003.

lectivo, pero a su vez supone una amplia apertura al intercambio de información y al saber del otro, para generar un proceso de producción de conocimiento compartido y colectivo, desde el cual es posible lograr un encuentro entre el conocimiento experto y el conocimiento experimentado.

Uno de los aspectos más críticos de los espacios de participación propiciados por los programas de re-urbanización es la gestión de los conflictos y las tensiones que se originan en el mismo proceso de participación¹³. El alcance de estos espacios como describe Di Virgilio, se da en la conjunción entre las limitaciones que plantea la oferta de bienes y servicios de los programas y las características del entramado de actores que se involucra a lo largo de las diferentes etapas del proceso de intervención¹⁴. Por lo general las organizaciones o referentes barriales se involucran solamente en la gestión y seguimiento del programa, y cuanto más largo es el desarrollo del proceso, más compleja es la conjunción de ambos escenarios.

A diferencia de la metodología participativa tradicional, la generación de espacios de participación como estructuradores del proceso permite la retroalimentación del proyecto. En este sentido, proceso y proyecto están constantemente siendo rediseñados en un sistema de planificación abierta a recibir cambios a partir de la

complejidad que aborda. El gran desafío en largos procesos de intervención (que superan una o más gestiones de gobierno) es fortalecer el entramado social intentando mantener la suficiente flexibilidad en un proceso que va necesitando a su vez definiciones que lo rigidicen. Los escenarios organizados de participación son claves en los programas de reordenamiento urbano, como mediadores entre los vecinos, sus organizaciones y las instituciones responsables de materializar los bienes y servicios.

2. Caso de gestión integral por proceso-proyecto. Propuesta de re-urbanización de Villa 20

a. Caracterización socio-espacial del barrio

La Villa 20 está ubicada en el barrio de Villa Lugano en la Comuna N°8 de la CABA (ver Figura 1) y es la cuarta villa más poblada de la ciudad (19,2% del total de la población en villas¹⁵). El barrio se encuentra en la intersección de Av. Fernández de la Cruz y Av. Escalada y ocupa unas 48 hectáreas divididas en tres sectores: un sector “consolidado” (36 has.)

13. Di Virgilio, María Mercedes (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 On-line. Buenos Aires. ISSN 1853-1970.

14. Di Virgilio (2012). Ídem supra.

15. Cosacov, Natalia 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.



Figura 1. Ubicación de V20 en CABA y Comuna 8. Fuente: Elaboración propia.

que ha atravesado diversos proyectos de reordenamiento hasta mediados de los años 2000; un sector denominado “macizo” que no ha tenido intervenciones previas y se ha conformado principalmente a partir de la producción social del hábitat; y finalmente un sector lindante denominado Papa Francisco (de unas 12 has. las cuales conformaban un depósito de autos abandonados de la Policía Federal) donde se cuenta con un área de reserva de suelo para construcción de viviendas nuevas.

Las tierras de V20 comenzaron a ocuparse en 1948¹⁶, a partir de que “la fundación Eva Perón construyó un grupo de viviendas ubicadas sobre la calle Larraya y Strangford (hoy Batlle y Ordóñez) para dar localización a familias alojadas en hogares de tránsito”¹⁷. En torno a estas viviendas comienza a poblarse la V20, que alcanza en 1976 cerca de 10.000 habitantes, para caer drásticamente a cerca de 4.000 con el proceso de erradicación de villas de la dictadura militar.

16. Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016a). Algunos lineamientos sobre los orígenes de Villa 20. Buenos Aires: Biblioteca y Archivo Histórico del IVC.

17. Cosacov (2011). *Op. cit.*



Figura 2. Vista aérea V20. Fuente: IVC.

El crecimiento y densificación de V20 vuelve a activarse a partir de la década del 90, desarrollando un “dinámico mercado inmobiliario informal, que se expresa con fuerza en operaciones de compra-venta y en el desarrollo de un sub-mercado informal de alquileres”¹⁸. Paralelamente se inicia el Plan de Radicación de Villas, que en el año 2000 comienza su intervención en la V20 con sucesivas interrupciones, hasta su finalización en 2006.



Figura 3. Vista aérea V20. Fuente: IVC.

Villa	1976	1980	1991	2001	Censo post 2001
1-11-14	36.515	3.114	4.894	21693	-
15	14.579	7.137	5.167	9.776	-
20	21.305	4.144	7.460	16.323	17.820
21-24	12.120	6.525	10.820	16.108	-

Tabla 1. Evolución de la población en algunas de villas de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Fuente: Cosacov, et al. (2011).

18. Ver Cosacov (2011). *Op. cit.*



Figura 4. Vista de V20.
Fuente: <http://www.nueva-ciudad.com.ar> (20/03/2016)



Figura 5. Vista de V20.
Fuente: <http://www.nueva-ciudad.com.ar> (20/03/2016)



Figura 6. Vista de V20. Fuente: Equipo de Coordinación Villa 20. IVC



Figura 7. Vista de V20. Fuente: Equipo de Coordinación Villa 20. IVC

Según el GCBA en la Comuna 8 los indicadores de Hábitat y Vivienda (compuesto por 4 sub-indicadores) presentan valores muy bajos¹⁹. El sub-indicador de viviendas deficitarias indica que el 16% de las viviendas del área poseen características deficitarias en su construcción. En cuanto al hacinamiento crítico hay un 25% de hogares con hacinamiento (más de 3 personas por cuarto). El tercer sub-

índice es el indicador de barreras urbanas que identifica aquellas áreas de la Ciudad con interrupciones en la trama urbana por diversas razones, y que aquí resulta en un valor muy por debajo de lo aceptable. Más del 85% del área encuentra una barrera urbana a menos de 350 m. Por otro lado es la comuna con mayor cantidad de edificios productivos, y mayor concentración de espacios verde.

19. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2012). Informe de Diagnóstico para la elaboración del Plan de Comuna 8. Dirección General de Planeamiento. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Indicadores	Villa 20	CBA
Acceso a red eléctrica formal	4	99,5
Acceso a red cloacal formal	24	99
Acceso a red de agua potable formal	35	99,6
Con hacinamiento	14,3	1,5
Población de 3 años y más que no ha asistido a educación formal	4,8	0,8
Tasa de analfabetismo de personas mayores a 10 años	1,74	0,4
Población mayor de 25 años con primario incompleto	22,7	4,1
Niños de 6 a 12 años que no asisten a establecimiento escolar	1,1	0,7

Tabla 2. Datos comparados Villa 20-CABA. Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos del GCBA.

El valor del suelo alcanza un valor promedio bajo de U\$S 511.6 el m², en comparación con la zona norte de la Ciudad que es de U\$S 2.900 por m².

En Villa Lugano el crecimiento de la población ha sido relativamente lento desde 1980, entre 1991 y 2001 la población creció un 6,4%, ascendiendo en 2011 a 107.322, crecimiento que se explica fundamentalmente por el aumento de población en villas de emergencia²⁰.

Según datos del Censo realizado por el IVC en agosto de 2016²¹ vivían en V20 aproximadamente 27.990 personas, conformando 9.116 familias las cuales habitan en unas 4559 viviendas²². Algunos de los datos poblacionales más relevantes que arroja el censo es que un 24% de las fami-

lias alquilaba, la población es en su mayoría joven (un 63% era menor de 29 años), un 59 % tenía trabajo (un 33% en el sector privado, un 25% por cuenta propia y solo un 11% en el sector público). 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 (conexiones informales), y en su mayoría las viviendas cuentan con buenos materiales de construcción²³.

b. Antecedentes del escenario social

La Villa 20 cuenta con una historia de más de medio siglo de existencia y tiene su nacimiento hacia los años 40. El ba-

20. Cosacov (2011). *Op. cit.*

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

22. Estos datos se complementan con un total de 606 viviendas ausentes, 101 viviendas negadas a responder, 284 viviendas deshabitadas y 38 viviendas en construcción. *Idem supra.*

23. Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016b). *Op. cit.*

rrio, al igual que otras villas de la ciudad tuvo un crecimiento hasta la década del setenta que fue interrumpido por las políticas de erradicación promovidas por la dictadura militar. En 1978 frente a la violencia de los desalojos surge a partir de un grupo de vecinos la idea de formar una cooperativa de autoconstrucción (Cooperativa 5 de Noviembre)²⁴ y con la vuelta de la democracia en los ochentas el barrio comenzó un repoblamiento y un proceso de crecimiento que continúa hasta el presente.

Durante los años noventa y la primera mitad de la década siguiente se implementaron diferentes programas por parte del GCBA que permitieron consolidar un sector del barrio.

El proceso de intervención estuvo determinado por factores históricos atravesados por la relación de la población del barrio con las instituciones del Estado. Es importante mencionar a continuación algunos de los principales hitos sucedidos a lo largo de los últimos 12 años:

En 2005 se aprueba la Ley de Urbanización de Villa 20 N° 1.770, que ordena la urbanización de la villa y “la participación de los vecinos en la evaluación de las diferentes alternativas y en la formulación de las pautas del proyectos

de urbanización”²⁵. Luego de su sanción se comienzan a poblar las manzanas 28, 29 y 30 correspondientes a un sector del predio de depósito de autos abandonados de la Policía Federal.

En 2008, complementaria a la ley anterior se aprueba la Ley N° 2.054, que declaró la emergencia ambiental y sanitaria y de infraestructura de la Villa 20, promulgando la resolución en 365 días.

En 2013, el Poder Ejecutivo remitió a la Legislatura el proyecto de ley del “Plan Maestro para la Comuna N° 8”. En su versión original, autorizaba la venta a privados de las 12 hectáreas ocupadas por el cementerio de autos de la Policía Federal a pesar de que a través de la Ley N° 2.692 se establecía que la Policía Federal debía devolver los predios al GCBA para la urbanización. Frente a esto las familias que durante décadas cuidaron los predios de ser ocupados, reaccionaron y en febrero de 2014 comenzó la ocupación de parte de dichas hectáreas. Con el paso de los meses se fue consolidando un asentamiento denominado Barrio Papa Francisco. La justicia penal ordenó el desalojo de las familias asentadas y luego de varios meses, se desalojó el predio en agosto de 2014²⁶.

24. Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016a). *Op. cit.*

25. Disponibles en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1770.html> y <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2054.html> (20/03/2017).

26. Después de los sucesos de la toma de la tierra del Papa Francisco, se consolida la Mesa Activa por la Urbanización del Barrio, conformado por un grupo de referentes que vino trabajando en propuestas de urbanización y esponjamiento del barrio con el asesoramiento de la Cátedra Libre de Proyecto Social de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Posteriormente, en los últimos años se consolidó otro de los grupos referentes el Equipo de Unidad Territorial involucrado en el proceso de la reurbanización.



Figura 8. Esquema de procesos.

Fuente: Equipo de Coordinación Villa 20. IVC

2. La intervención por proceso-proyecto en Villa 20

a. Los primeros pasos del proceso-proyecto

A partir de diciembre de 2015 se produce un alineamiento político entre el Estado Nacional y el de la CABA, el cual incen-

tiva al GCBA a emprender el objetivo de intervenir en villas y asentamientos de la ciudad de manera de mejorar la calidad de vida de la población que los habita. En ese contexto, el IVC²⁷ encara un proceso de acercamiento a los referentes del barrio con el fin de establecer un diálogo para definir objetivos de intervención en los barrios e involucrar a los actores relevantes en la toma de decisiones y acompañamiento de la estrategia de intervención

Los principales temas planteados por los grupos referentes del barrio al inicio del proceso de re-urbanización del barrio estaban centradas en 5 grandes problemáticas:

- Situación deficitaria del barrio y falta de respuesta histórica. Si bien el GCBA había realizado en el paso intervenciones parciales en el barrio, la mayoría de las mismas no habían sido completadas por lo que nunca se llegó a la solución de la problemática. Esto acarreó un fuerte descreimiento y falta de confianza de los vecinos respecto al proceso propuesto desde el GCBA.
- Representación de los vecinos en la mesa de trabajo barrial. Si bien la representación de los vecinos fue asumida por la Junta Vecinal²⁸ y los referentes de diferentes organizaciones y sectores del barrio, además se plantearon otras instancias de participación de delegados por sectores o manzanas para favorecer

27. En diciembre de 2015 asume a la presidencia del organismo el Arq. Pablo Roviralta, quien junto a su equipo sostuvo una serie de reuniones con referentes y recorridos por el barrio. Tras la renuncia del presidente en julio de 2016, asume a la presidencia el Lic. Juan Ignacio Maquieyra cuya gestión permitió fortalecer el rol del Equipo de Coordinación del barrio.

28. La Junta Vecinal del barrio es elegida por los vecinos a partir de elecciones abiertas en el marco del padrón del barrio elaborado en forma conjunta por el IVC y el Juzgado Contencioso, Administrativo y Tributario Nro. 4. A principio de 2016 y hasta el momento el mandato de la Junta Vecinal se encontraba vencido y prorrogado por lo que la representatividad de la Junta se encontraba socialmente cuestionada.



Figura 9. Reuniones MGP. Fuente: Equipo de Coordinación Villa 20. IVC



Figura 10. Reuniones MGP. Fuente: Equipo de Coordinación Villa 20. IVC e Coordinación Villa 20. IVC

la transparencia y construcción de consensos. Esta apertura también incluyó a los vecinos independientes.

- Definición participativa de los criterios de adjudicación de las viviendas nuevas y apertura de registros de demanda para familias que no solo estén en espacios afectados por el reordenamiento sino también puedan por otras condiciones acceder a viviendas.
- Atender especialmente la situación de los inquilinos.
- Necesidad de realizar un Censo.

A partir de considerar estas problemáticas a lo largo de 2016 se fue consolidando un espacio multiactoral de tomas de decisiones llamado Mesa de Gestión Participativa (MGP) que incluyó a miembros de la Junta Vecinal, referentes históricos, referentes de manzanas u organizaciones, vecinos independientes, organizaciones de la sociedad civil y

organizaciones no gubernamentales. El proceso de conformación de dicho espacio fue iniciado por el IVC e incluyó la generación de micro-consensos con cada uno de los actores (en reuniones semanales) a partir de la definición de un objetivo común: la re-urbanización del barrio. Estos micro-consensos permitieron unir los esfuerzos de todos los actores del barrio en torno a la meta (producto-meta) de lograr la re-urbanización del barrio y su integración socio-urbana.

La MGP fue presentada el 14 de Mayo de 2016 en un acto realizado en calle Pola frente al Polo Educativo del barrio el cual contó con la participación de autoridades del IVC y la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión (SSHI). La misma se conformó en un espacio abierto de participación donde cualquier vecino interesado podía expresar sus inquietudes y proponer acciones. En definitiva, la MGP permitió consolidar un canal de

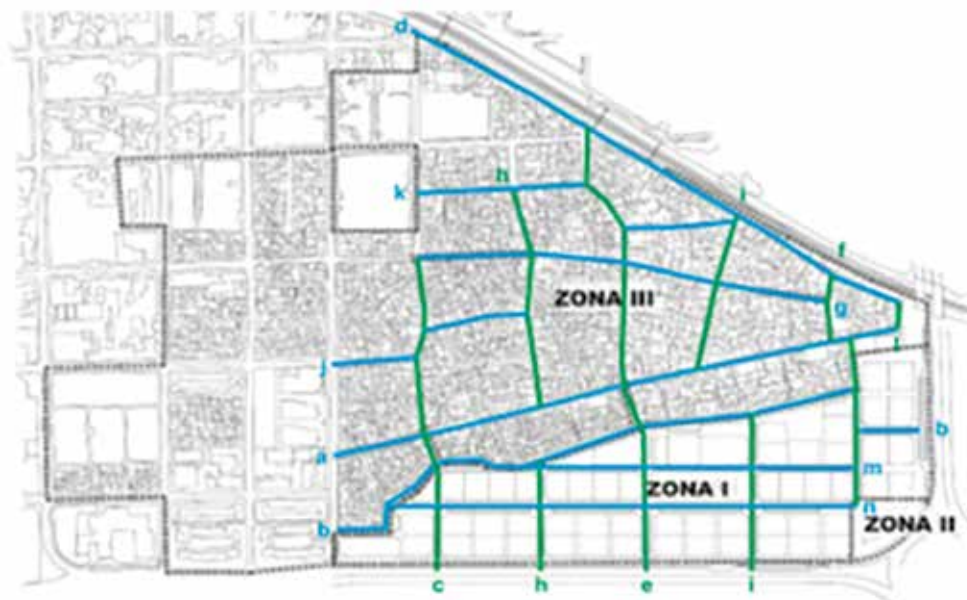


Figura 11. Zonificación y apertura de calles aprobadas por la Ley 5705. Fuente: Anexo I, Ley 5705 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

diálogo permanente con referentes y vecinos del barrio incluyendo incluso a diferentes áreas del gobierno involucradas en el proceso de urbanización.

Luego de presentada la MGP, la misma comenzó a reunirse periódicamente e inició un proceso de definiciones estructurales del proceso que incluyeron:

- el diseño y la presentación de un proyecto urbano y arquitectónico de viviendas, equipamiento y espacio público a desarrollarse en el sector Papa Francisco que permitió licitar y comenzar la primera etapa en octubre de 2016;
- la presentación del proyecto de infraestructura urbana a desarrollarse en los sectores consolidado y del ma-

cizo en actual proceso de adjudicación y licitación;

- la realización de 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 Re-Urbanización (PIRU);
- el diseño participativo del operativo de Censo realizado en agosto de 2016 por el IVC y también enmarcado en el cumplimiento de la Ley N° 1.770;
- la confección, aprobación y reglamentación del proyecto de ley de re-urbanización, zonificación e integración socio urbana de la Villa 20 aprobada en noviembre de 2016 (Ley N° 5705) que permitió legitimar el proceso²⁹;

29. Dicha Ley tuvo aprobación unánime en primera lectura y, luego de la audiencia pública llevada a cabo con apoyo también unánime de los oradores, fue aprobada con el 100% de votos positivos en segunda lectura.



Figura 12. Propuesta del PIRU en elaboración. Fuente: Documento de trabajo de la MGP. IVC.

- el diseño participativo del operativo de Relevamiento Socio Espacial (en actual proceso de implementación) que permite complementar la información del Censo con vistas a desarrollar el Proyecto Integral de Re-Urbanización del barrio; entre otros.

Uno de los pasos principales del proceso lo constituyó la sanción de la Ley 5705, la cual reglamentó 3 aspectos fundamentales del proceso-proyecto:

- la creación de la “Mesa de Gestión Participativa” con el objeto de garantizar e instrumentar la participación activa de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización, conformada por los organismos con competencia en la urbanización del gobierno de la Ciudad, los/as delegados/as y vecinos/as del barrio como así también organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el mismo y de

otros organismos del Estado, y empresas prestatarias de servicios públicos.

- la generación de un marco general de la metodología de trabajo a implementar para la definición de todos los pasos del proceso (censo, relevamiento, construcción, adjudicación y financiamiento del PIRU).
- el establecimiento de las normativas urbanas que permiten garantizar a todos los sectores del barrio condiciones de habitabilidad apropiadas: afectación, apertura de calles, normas urbanas, etc.

b. Definición del Proyecto Integral de Re-Urbanización

La Ley 5705 fija el alcance del Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU) que tiene como objetivo la integración urbana, habitacional y socio-económica del barrio. Los pasos del proceso incorporados en la Ley hacen referencia al diseño y ejecución

del relevamiento y diagnóstico socio-espacial, y a la definición de los criterios adecuados para:

- la construcción de vivienda nueva,
- el mejoramiento de viviendas existentes,
- la apertura y consolidación de vía pública,
- la provisión de equipamiento urbano,
- la mejora y consolidación del espacio público, y
- la provisión de infraestructura de servicios urbanos (redes de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, y desagües pluviales).

También se determinan otros aspectos que son tratamiento de la Mesa de Gestión Participativa como *“la definición de inmuebles a recualificar, reconfigurar y consolidar, así como también en la definición acerca de la prolongación, apertura y ensanches de calles, pasajes y pasillos existentes, definición de criterios de adjudicación de viviendas y soluciones habitacionales”*³⁰.

Teniendo en cuenta dichos criterios el GCBA se define tres ejes principales de intervención: integración urbana, integración habitacional e integración socio-económica. Estos tres ejes se encuentran atravesados por la búsqueda de garantizar un respeto por la identidad cultural del barrio.

La integración urbana, implica conectar el barrio con el resto de la ciudad a partir de la generación de condiciones similares de servicios, conectividad (calles, veredas y transporte público), equipamientos (salud, educación, etc.) y regularización dominial. Esto implica

lograr la conexión a las obras de infraestructura pública de agua potable y electricidad, así como también la provisión de espacio público, el mejoramiento de las calles del barrio y la seguridad de la tenencia de las viviendas.

La integración habitacional, consiste en conectar redes de servicios básicos de infraestructura a cada vivienda, de manera que las mismas puedan integrarse al sistema de cloacas, electricidad y agua potable de la ciudad. Además implica el mejoramiento de viviendas –por esponjamiento, por apertura de calles, por riesgo de derrumbe, por hacinamiento- y la construcción de viviendas nuevas. En cuanto al mejoramiento se busca garantizar la iluminación y ventilación de las viviendas. Para esto es necesario ejecutar aperturas de calles y generar espacios (patios-pulmones) para que puedan ventilar e iluminarse las viviendas. Por su parte, la construcción de viviendas nuevas busca garantizar la relocalización de las familias afectadas por apertura de calles, esponjamiento de manzanas y situaciones de riesgo de derrumbe y hacinamiento crítico, entre otras. En este sentido, el IVC desarrolla un sistema de créditos adecuados para cada solución habitacional.

El tercer eje de integración socio-económica económica se sostiene sobre el desarrollo del potencial de cada vecino y vecina a través del equipamiento social y la posibilidad de generar emprendimientos productivos y empleo.

30. Artículo N° 5 de la Ley 5705. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.



3. Proceso-proyecto y espacios de participación en el modelo de intervención

La re-urbanización de la V20 por las características del área, sus dimensiones, y sus antecedentes, es una intervención compleja a ejecutar por etapas y que marca un modelo de gestión e intervención en villas. Por lo tanto, exige un continuo monitoreo y ajuste de las metodologías de trabajo. Ello supone además de un alto desafío, un importante trabajo de articulación entre los organismos intervinientes³¹ y de los mismos con la estrategia metodológica diseñada y consensuada.

Se trabaja sobre la lógica de una metodología de intervención participativa que permita viabilizar las obras de integración y completamiento urbano previsto para alcanzar la re-urbanización del barrio. Se trata de un conjunto de prácti-

cas de organización necesarias para colectivizar objetivos y resultados; productos, técnicas, o procedimientos metodológicos que a nivel comunitario permitan resolver problemas relacionados con la vulnerabilidad social y urbana y garantizando derechos y acceso a recursos.

El concepto de re-urbanización, como ya fuera mencionado, se refiere a un proceso gradual de mejoramiento de las condiciones urbanas, habitacionales y sanitarias del barrio, que comprende la construcción de viviendas nuevas, el mejoramiento de las viviendas existentes afectadas por las obras de infraestructura o apertura de calles, la provisión de redes de infraestructura de cloaca, apertura de calles, completamiento de plazas, refacción y/o construcción de equipamiento comunitario. Estas obras de transformación urbana implican un proceso complejo que necesita del trabajo conjunto de los vecinos y de las orga-

31. Está definida la articulación con la SECHI que estará a cargo de la red de infraestructura cloacal del barrio, y secuencialmente se sumaran otras áreas de gobierno.

nizaciones con actividades en el barrio, la coordinación de profesionales, y el apoyo de distintas áreas de gobierno.

La estrategia de intervención integra los siguientes puntos:

- cuatro escalas de abordaje: comuna, barrio, manzanas, viviendas.
- la necesidad de prever la ejecución por etapas factibles atento a la complejidad, al número de soluciones requeridas y/o a la disponibilidad de recursos.
- la necesidad de coordinar las acciones entre escalas a medida que se abren frentes de obra.
- la conveniencia de prever un desarrollo de la intervención a largo plazo –aun cuando éste exceda los tiempos de una gestión de gobierno. Dada la extensión de la intervención, la naturaleza diversa de las distintas acciones previstas, y las condiciones de financiación, la estrategia debe contemplar la ejecución progresiva de acciones y la inclusión de varias fuentes de financiación.

Las escalas de intervención mencionadas: comuna, barrio, manzanas, viviendas se circunscriben en 4 niveles operativos que necesitan de modelos de gestión social particulares:

a. integración urbana a nivel comuna. Donde el foco está puesto desde el punto de vista social en generar mecanismos de integración e inclusión de la población del área.

b. operaciones estructurales a nivel barrial. Esta escala se concentra en generar los espacios de participación a nivel barrial para la validación, segui-

miento y ajuste de las acciones del plan.

c. intervención por macizo a nivel manzana. Se trata de una escala operativa acompañando los frentes de obra y anticipándose a los mismos. A nivel de manzana se operativizan las definiciones de la escala barrial.

d. intervención intra-lote a nivel vivienda. Es una escala básicamente de asistencia técnica a la intervención.

La escala urbana como se mencionó tiene como objetivo trabajar la integración urbana y social con el entorno, y el componente social deberá articular recursos, acciones y programas de gobierno y otros a nivel de la comuna en el marco de una *Mesa de Gestión Interministerial*.

La escala barrial tiene el objetivo de validar las acciones en el marco del proceso de intervención e integrar actores y recursos existentes en el barrio. Esta escala se materializa a través de una *Mesa de Gestión Participativa*, reglamentada por la ley 5705, conformada por representantes del IVC, representantes de otras áreas de gobierno o de empresas prestatarias, representantes de la Junta Vecinal, referentes barriales, delegados, vecinos y otras organizaciones que participan en diferentes actividades en el barrio.

La complejidad de la intervención implica que la definición y toma de decisiones pase por múltiples instancias de negociación y conflicto entre los diversos actores (entre vecinos, y entre vecinos y gobierno) y en ese caso la *Mesa de Gestión Participativa* debe ser el espacio privilegiado para recepcionarlas, trabajarlas y llegar a acuerdos.

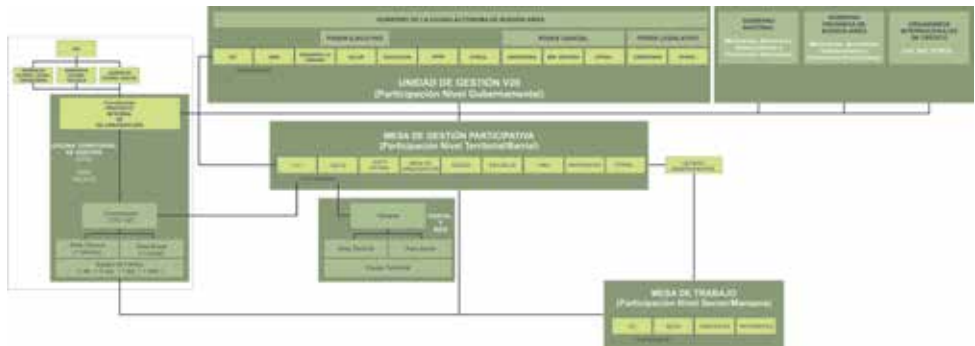


Figura 14. Esquema del modelo de gestión del PIRU. Fuente: Equipo de Coordinación Villa 20. IVC

La escala por manzana es central a la intervención y es fundamental para hacer operativos los frentes de obra y las acciones de reordenamiento del plan de intervención. Se conforma una *Mesa de Trabajo por Manzana* integrada delegados/referentes de la manzana, vecinos, representantes del IVC, y otros referentes del barrio.

La escala por vivienda, tiene la acción concreta de brindar asistencia técnica, realizar las mejoras habitacionales, conectar a los servicios y regularizar el dominio. Para ello, el abordaje de las intervenciones en vivienda es llevado a cabo por un equipo técnico y social que realiza un diseño participativo con cada una de las familias.

Atendiendo lo anterior, se trabaja con una lógica de intervención multi-dimensional y escalar participativa. Una estrategia integral operativa capaz de responder a las distintas escalas de intervención y a las distintas dimensiones de los problemas urbanos, anticipándose a los conflictos propios de este tipo de intervenciones.

Para dar continuidad a la toma de decisiones de los diferentes niveles de participación y lograr su articulación el IVC establece una Coordinación del PIRU V20, la cual planifica junto con la SSHI el abordaje de las distintas escalas. El equipo de coordinación y territorial para el desarrollo del PIRU es un equipo social y técnico que trabaja de manera integrada entre las diferentes instancias o escalas antes mencionadas y entre diferentes disciplinas.

4. Reflexiones

Los grandes procesos de reordenamiento urbano implican largos períodos de intervención, en el desarrollo incremental o progresivo de las mejoras de las condiciones de vida de todas las familias residentes. Estos procesos encierran importantes dilemas vistos a la luz de la planificación urbana y la participación social. Prever las tensiones y los dilemas

en estos procesos-proyectos es el principal desafío para la gestión de los mismos.

El primero de los dilemas es de carácter institucional. Existen prácticas tradicionales que organizan a las instituciones del sector habitacional. Sobre estas prácticas se plantean nuevas estrategias de planificación participativa de proyectos de intervención ambiciosos tanto en escala, como temporalmente y muchas veces con mandatos imprecisos. Estos proyectos pueden crear a menudo frustración e incertidumbre, sobre todo si no se reconcilian con las prácticas de las instituciones del sector, que no siempre acompañan en tiempo y forma la dinámica de los procesos de re-urbanización.

Llevar a cabo una planificación más participativa es cambiar las reglas de la planificación tradicional y de las políticas urbanas. Esto implica la generación y el sostenimiento de un proceso abierto de planificación que contemple la mutua definición de proceso y proyecto, además de establecer metas-propósito a corto, mediano y largo plazo. Las adecuaciones institucionales suelen ser más resistentes y lentas frente a los avances flexibles y dinámicos que requieren los procesos de re-urbanización. En este sentido es necesario abordar al menos los siguientes cuestionamientos: ¿pueden reconciliarse los procesos de planificación participativa con las prácticas de las instituciones tradicionales?; ¿cómo confluyen, se fusionan o chocan la necesidad de los procesos de re-urbanización de gran escala con las prácticas tradicionales de intervención en el sector habitacional?

El siguiente dilema es acerca de la coordinación del proceso participativo.

Como se dijo los espacios de participación a lo largo del proceso aseguran la articulación y representación de intereses, permiten reordenar posiciones, oportunidades, privilegios, recursos, etc. En este sentido la participación funciona como respuesta a un problema de coordinación del proceso. Pero para que ello funcione en procesos de gran escala y largo períodos de tiempo de intervención, entre otros factores es necesario que los diferentes grupos sociales estén motivados por los aspectos reflexivos y participativos de la planificación. La adopción de una meta-propósito común a todos los actores involucrados permite fijar un punto de encuentro a partir del cual se pueden establecer canales de diálogo, reflexión y evaluación del proceso.

En este sentido los escenarios organizados de participación cumplen una función integradora, y su coordinación es clave como mediadora entre los actores del proceso. Sin embargo, ¿cómo sostener la motivación y la coordinación de intereses durante largos periodos de tiempo donde los vínculos sufren encuentros y desencuentros en escenarios sociales, políticos y económicos tan cambiantes?

Por último el tercer dilema se plantea en torno a la necesaria flexibilidad del proceso-proyecto. Como fuera mencionado es central considerar un esquema de planificación que conjugue una gestión abierta, con la inclusión de la población en la toma de decisiones, un equipo que conduzca el proceso en el territorio y una variedad de instrumentos de planificación y gestión participativa que permiten consolidar la construcción de consensos.

Es decir un proceso-proyecto que surge de un proceso histórico-territorial y no como un producto predefinido. Esta estrategia de gestión plantea el dilema de ¿cómo mantener la necesaria flexibilidad del proceso a la vez que el mismo necesita cada vez más definiciones que lo van rigidizando?

Bibliografía

Cosacov, Natalia 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.

Di Virgilio, María Mercedes (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 On-line. Buenos Aires. ISSN 1853-1970.

Di Virgilio, María Mercedes; Arqueros Mejica, María Soledad y Tomás Guevara (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.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2012). Informe de Diagnóstico para la elaboración del Plan de Comuna 8. Dirección General de Planeamiento. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016a). *Algunos lineamientos sobre los orígenes de Villa 20*. Buenos Aires: Biblioteca y Archivo Histórico del IVC.

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

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2010). Censo Nacional de Población y Vivienda. Disponible en www.indec.gob.ar (23/03/2017).

Lépore, Eduardo (2014). “Participación laboral y modalidades de inserción socio-ocupacional en las villas de la ciudad”. En Suárez, A. L.; Mitchell, A.; y E. Lépore (Edit.). *Las villas de la ciudad de Buenos Aires: territorios frágiles de inclusión social*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina (UCA).

Salvia, Agustín (Coord.) (2014). “Un régimen consolidado de bienestar con desigualdades sociales persistentes. Claroscuros en el desarrollo humano y la integración social”. Buenos Aires: Barómetro de la Deuda Social. Universidad Católica Argentina (UCA).

Smolka, Martín y Laura Mullahy.(2007). “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra” en Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en America Latina. Lincoln Institute of Land Policy (ISBN: 978-1-55844-176-7);pp.71-79. USA.